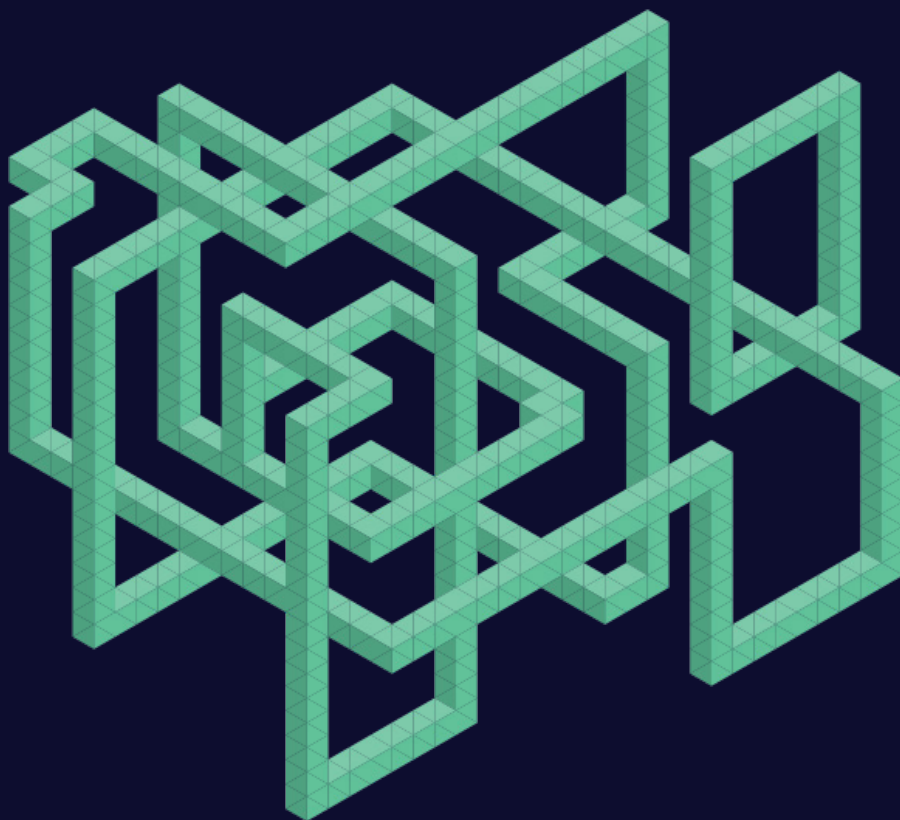


ALARM IZVEŠTAJ

o stanju u oblasti javnih nabavki

u Republici Srbiji



ALARM IZVEŠTAJ

o stanju u oblasti javnih nabavki u Republici Srbiji



**PROJEKAT: Ka efikasnijem sistemu javnih nabavki u Srbiji
(Toward Sound Public Procurement System in Serbia)**

**ALARM IZVEŠTAJ O STANJU U OBLASTI JAVNIH NABAVKI
U REPUBLICI SRBIJI**

Priredio:

**Centar za primenjene evropske studije,
Njegoševa 31v, 11000 Beograd
office@cpes.org.rs
www.cpes.org.rs**

© Centar za primenjene evropske studije, Beograd,
oktobar 2019.

Preuzimanje delova teksta ili teksta u celini je dozvoljeno,
uz postavljanje linka ka izvornom tekstu na www.cpes.org.rs



Izradu ove publikacije podržala je Evropska unija.
Za njen sadržaj odgovoran je isključivo CPES, a izneti
stavovi ne moraju nužno odražavati stavove Evropske unije.

Sadržaj

UVOD	5
Ključni nalazi	7
I AKTUELNO STANJE	9
1. Poverenje u sistem javnih nabavki	11
2. Postupanje institucija u sistemu javnih nabavki	15
3. Odredbe novog Zakona o javnim nabavkama	20
4. Donošenje posebnih zakona koji stavljaju van snage odredbe Zakona o javnim nabavkama	27
5. Procesuiranje prekršaja i krivičnog dela iz oblasti javnih nabavki	29
II PREGLED I ANALIZA STRATEŠKIH DOKUMENATA USVOJENIH DO SEPTEMBRA 2019. GODINE RELEVANTNIH ZA POGLAVLJE 5 – JAVNE NABAVKE	33
1. Javne nabavke u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu	35
1.1. Dalje usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama	36
1.2. Sprovođenje međuvladinih sporazuma	38
1.3. Jačanje kapaciteta nadležnih institucija	43
2. Javne nabavke u strateškim dokumentima	44
2.1. Strategija razvoja javnih nabavki	44
2.1.1. Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020.	45

2.1.2. Revidirani akcioni plan i Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2019–2021.	46
2.1.3. Predlog Strategije razvoja javnih nabavki za period 2019–2023.	53
2.2. Javne nabavke u drugim strateškim dokumentima i akcionim planovima	57
2.2.1. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji	58
2.2.2. Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije	60
2.2.3. Prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23	67
2.2.4. Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji za period 2017–2020.	70
2.2.5. Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020.	71
2.2.6. Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine	72
2.2.7. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018.	73
3. Javne nabavke u izveštajima nadležnih organa za 2018. godinu	77
3.1. Izveštaj UJN za 2018. godinu	77
3.2. Izveštaj Republičke komisije za 2018. godinu	79
3.3. Izveštaj DRI za 2018. godinu	79
3.4. Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu	82
3.5. Izveštaj Komisije za javno-privatno partnerstvo za 2018. godinu	83
3.6. Izveštaj Komisije za zaštitu konkurencije za 2018. godinu	83
4. Javne nabavke u drugim izveštajima i inicijativama	85
4.1. Preporuke Nacionalnog konventa	85
4.2. Mišljenje Fiskalnog saveta	86
4.3. Izveštaj SIGME	87
Ključne poruke Alarm izveštaja zaključno sa 30. septembrom 2019.	95

UVOD

Alarm izveštaj za Poglavlje 5 o stanju i nalazima u oblasti javnih nabavki je prvi od šest planiranih izveštaja tokom trogodišnjeg projekta „Ka efikasnijem sistemu javnih nabavki u Srbiji”, koji od decembra 2018. godine realizuju Centar za primenjene evropske studije (CPES) i Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama (UPJN), uz podršku Delegacije Evropske unije u Srbiji.

Iako je ovo trebalo da bude drugi od dva planirana broja u 2019. godini, ovaj izveštaj izlazi kao dvobroj, jer dva važna strateška dokumenta koja je trebalo da budu tema prvog broja nisu doneta do 30. septembra, te je dalje čekanje na njihovo donošenje i usvajanje izgubilo svaki smisao. A reč je o ključnim dokumentima kojima se uređuje oblast javnih nabavki u Srbiji – Zakon o javnim nabavkama (ZJN) i Strategija razvoja javnih nabavki za period 2019–2023.

Zbog svega navedenog, ovaj dvobroj izlazi u oktobru 2019. godine, sa ciljem da predstavi stanje u oblasti javnih nabavki na osnovu važećih strateških dokumenata, analiza i izveštaja državnih organa i međunarodnih organizacija, izveštaja organizacija civilnog društva, kao i da ponudi ključne nalaze i preporuke za naredni period, posebno sa stanovišta relevantnog za pregovarački proces u okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke.

Naredni Alarm izveštaji će na osnovu javno dostupnih podataka pratiti u kojoj meri nadležni organi ispunjavaju svoje obaveze predviđene akcionim planovima u vezi sa javnim nabavkama, i druge srodne inicijative relevantne za javne nabavke. Pored toga, Alarm izveštaji će se oslanjati i na nove nalaze, uključujući i nalaze drugih OCD i istra-

živačkih novinara, a posebno slučajeve u kojima se sumnja da je došlo do zloupotrebe javnih sredstava, korupcije i/ili neracionalnog trošenja javnih resursa, odnosno para poreskih obveznika Srbije.

Poseban akcenat u narednim Alarm izveštajima biće o stanju i nalazima u vezi sa javnim nabavkama u tri odabrane oblasti, koje su od najvišeg javnog značaja jer imaju direktan uticaj na svakodnevni život građana i za koje se, s druge strane, izdvaja značajan iznos javnih sredstava. To su infrastruktura, zdravstvo i zaštita životne sredine. Cilj je da se zajedničkim pristupom i delovanjem zainteresovanih strana (OCD, medija, javne administracije, privatnog sektora, regulatornih tela, stručne javnosti) u pogledu strategije, regulative i prakse u sistemu javnih nabavki i borbe protiv korupcije, uspostavi mreža na nacionalnom i lokalnom nivou i ostvari pozitivan pomak u javnim nabavkama, omogući razmena informacija, znanja i najbolje prakse, ali i ukaže na „ranjiva mesta” u sistemu javnih nabavki – mesta koja su najpodložnija zloupotrebama i korupciji.

Ovaj dvobroj obuhvata dve tematske celine, koje se odnose na glavni cilj projekta: *smanjenje korupcije uspostavljanjem efikasnog sistema javnih nabavki i uvođenje odgovornosti u trošenju javnih sredstava.*

U prvoj celini dat je pregled antikoruptivne regulative u javnim nabavkama i efekti ove regulative u praksi. U okviru ove celine analiziran je i antikoruptivni potencijal Predloga novog zakona o javnim nabavkama.

Druga tematska celina donosi pregled i analizu svih relevantnih strateških dokumenata usvojenih do kraja septembra 2019. godine – izveštaja državnih organa i međunarodnih organizacija, zajedno sa ključnim nalazima i preporukama za naredni period, posebno sa stanovišta relevantnog za pregovarački proces u okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke.

Ključni nalazi

U Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za polugodišnji period od 1.1.2019. do 30.06.2019. godine, pored ostalog, navedeno je: **„Značajan pokazatelj performansi javnih nabavki jeste prosečan broj ponuda po postupku, koji ukazuje na intenzitet konkurencije. U prvom polugodištu 2019. godine, vrednost ovog pokazatelja iznosila je 2,2”.** Dakle, možda i najvažniji pokazatelj o efikasnosti sistema javnih nabavki u Srbiji trenutno beleži više nego skromnu vrednost. **Isti taj pokazatelj 2011. godine je iznosio 3,2, a 2017. godine 3,0.**

S druge strane, u istom tom izveštaju, koji je objavljen na sajtu Uprave za javne nabavke, navedeno je da je **u prvom polugodištu 2019. godine u 55% slučajeva (zaključenih ugovora) pristigla samo jedna ponuda.**

Sama Uprava za javne nabavke je u tom izveštaju konstatovala: „Jedan od važnih pokazatelja intenziteta konkurencije je učešće ugovora za koje je pristigla samo jedna ponuda. Veći broj pristiglih ponuda znači i veći broj opcija za naručioce, što vodi jednostavnijem ostvarivanju jednog od osnovnih ciljeva javnih nabavki, a to je postizanje najveće vrednosti za uloženi novac”.

Dakle, više je nego očigledno da u sistemu javnih nabavki u Srbiji imamo ozbiljan problem. **Ne ostvaruje se načelo „vrednost za novac” kao jedan od osnovnih ciljeva javnih nabavki.** Jednostavno rečeno, mali broj ponuda predstavlja jedva приметnu konkurenciju, a u takvim uslovima država za svoje potrebe ne može da dobije kvalitet za što nižu cenu.

Čini nam se da se na navedene podatke nadovezuje (tačnije, pret-hodi im i direktno ih uslovljava) nešto što je Evropska komisija navela

u svom godišnjem Izveštaju o napretku Srbije u procesu pridruživanja za 2019. godinu. Naime, u tom izveštaju je navedeno: „**Javne nabavke, infrastrukturni projekti, zdravstvena zaštita, obrazovanje, građevinarstvo i prostorno planiranje, kao i javna preduzeća, i dalje su naročito podložni korupciji. Nije bilo konkretnih poboljšanja u vezi sa kontrolama i transparentnošću postupaka u ovim oblastima.** Zakonodavstvo Srbije u oblasti javnih nabavki uglavnom je u skladu sa pravnim tekovinama EU. Pripremljen je Nacrt zakona, čiji je cilj dalje usklađivanje, uključujući i elektronske nabavke. Upravi za javne nabavke i dalje nedostaju kadrovski i tehnički kapaciteti. Potrebno je pojačati napore u pogledu nadzora drugih institucija i praćenja, delimično uspostavljanjem centralizovane baze podataka”.

Više je nego očigledno da Srbija ne sprovodi adekvatnu borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, odnosno da u tom pogledu nema nikakvog posebnog napretka, pa smo mišljenja da je i logično što nema većeg broja ponuda i što se, samim tim, smanjuje konkurencija, a posledično i ostvarenje principa „kvalitet za novac”.

U sistemu u kom ne funkcionišu mehanizmi borbe protiv korupcije, ne može biti poštenog nadmetanja između ponuđača, koje bi u zdravoj konkurenciji dovelo do takmičenja među njima u pogledu kvaliteta onoga što nude i cene za koju to nude. U sistemu u kom nema borbe protiv korupcije, to takmičenje se svodi na neke druge parametre, koji se ne tiču javnog već ličnog i partijskog interesa.

I
AKTUELNO STANJE

1. Poverenje u sistem javnih nabavki

Kada se razmatraju razlozi zbog kojih mali broj ponuđača učestvuje (podnosi ponude) u postupcima javnih nabavki, moglo bi se zaključiti da je Srbija nedovoljno razvijeno tržište, sa nedovoljnim brojem ponuđača za učešće u velikom broju postupaka javnih nabavki koji godišnje budu sprovedeni u Srbiji.¹ Međutim, u tom smislu je čudno da napredak u pogledu transparentnosti i kvaliteta zakonodavnih rešenja koji je do 2019. godine ostvaren u ovoj oblasti, a koji je konstatovala i Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima do te godine, nije omogućio učešće većeg broja ponuđača u postupcima javnih nabavki. U vezi sa tim, postavlja se pitanje kako je trend sve većeg broja objavljenih oglasa o javnim nabavkama na portalu javnih nabavki² i sve većeg broja objavljenih planova nabavki naručilaca doveo do efekta suprotnog očekivanom, a to je sve manji broj podnetih ponuda po jednom postupku javne nabavke. Zar suština svih reformi u javnim nabavkama koje se godinama unazad sprovode nije što šira konkurencija, odnosno što veći broj ponuđača, kako bi se ostvario princip koji je cilj javnih nabavki – „vrednost za novac” (što povoljnija ponuda za što bolji kvalitet dobara, usluga ili radova koji se nabavljaju)? Posebno je nejasno zašto je do toga došlo, kada postoji stalni trend povećanja

1 Prema podacima iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2018–31.12.2018. godine, kao poslednjem godišnjem izveštaju koji je objavljen (očekuje se objavljivanje izveštaja za 2019. godinu), broj zaključenih ugovora o javnim nabavkama za 2018. godinu je 125.619.

2 Prema podacima iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2018–31.12.2018. godine, broj javnih nabavki objavljenih na portalu povećao se u 2018. u odnosu na prethodnu godinu za 2.562.

broja ponuđača upisanih u Registar ponuđača, koji vodi Agencija za privredne registre.³

Čini se da nerazvijeno tržište javnih nabavki ipak nije značajan razlog malog broja ponuda. Razvijenost takvog tržišta ne bi trebalo da opada tokom godina, pogotovo ne kada mnogi ekonomski pokazatelji rastu, bar prema zvanično objavljenim podacima. Na tržištu javnih nabavki u Srbiji mogli bi da učestvuju i ponuđači iz drugih zemalja, pogotovo zemalja Evropske unije i drugih zemalja u kojima su takva tržišta znatno razvijenija, ali očigledno je da ni oni ne žele da u većem broju uzmu učešće u javnim nabavkama u Srbiji (kao ni ponuđači iz Srbije). Tako je tokom 2018. godine, prema vrednosti, samo 3% ugovora dodeljeno ponuđačima koji nisu iz Srbije. U vezi sa tim, trebalo bi ukazati na činjenicu da je taj procenat 2006. godine iznosio 10%, a 2012. godine 12%, uz padove u periodima između navedenih godina.⁴

Na osnovu iskustava mnogih ponuđača koji učestvuju u postupcima javnih nabavki, ali i naručilaca koji ih sprovode, kao i na osnovu realnih pokazatelja iz statističkih izveštaja, može se konstatovati da je ključni razlog za veoma mali intenzitet konkurencije u javnim nabavkama trenutno u Srbiji nedostatak poverenja ponuđača u sistem javnih nabavki kao celinu, a zatim i u način na koji nadležne institucije u tom sistemu postupaju.

Pre svega, stiče se utisak da ponuđači ne veruju u pošteno nadmetanje u javnim nabavkama, kao što ne veruju ni da se institucije svojim radom previše zalažu da se takvo nadmetanje uspostavi. U tom smislu, ključne kritične tačke u procesu jedne javne nabavke su:

- utvrđivanje potreba naručioca prilikom planiranja javne nabavke;
- određivanje tehničkih specifikacija;

3 Prema podacima iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2018–31.12.2018. godine, ukupan broj ponuđača upisanih u Registar ponuđača je sa 7.651 u 2015. godini, porastao do 11.615 u 2018. godini.

4 Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2018 – 31.12.2018. godine.

- određivanje dodatnih uslova za učešće ponuđača (finansijskog, kadrovskog, tehničkog i poslovnog kapaciteta koji ponuđači moraju da poseduju);
- izvršenje ugovora o javnoj nabavci.

Prve tri navedene kritične tačke su važne, jer one predstavljaju način da se kroz plan javnih nabavki, poziv za podnošenje ponuda i konkursnu dokumentaciju favorizuju određeni ponuđači, a da se ograniči ili spreči učešće ostalih ponuđača. U tom smislu, može se čuti i jedna izreka koju koriste mnogi učesnici u postupcima javnih nabavki: „Kada je objavljeno, tada je završeno”. Suština te izreke je u tome da veliki broj ponuđača smatra da onaj ko nije učestvovao u planiranju javne nabavke i pripremi konkursne dokumentacije nema razloga da učestvuje, jer je sve već „prilagođeno” određenom ponuđaču kog naručilac favorizuje. Što se tiče četvrte navedene kritične tačke, ona je važna jer i u situaciji kada nije bilo favorizovanja određenog ponuđača u fazama planiranja i sprovođenja postupka javne nabavke, do toga može doći u fazi izvršenja ugovora, ukoliko se izabranom ponuđaču dozvoli neopravdano povećanje cene, isporuka onoga što nije ponuđeno i što nije u skladu sa onim što je zahtevao naručilac, probijanje rokova za izvršenje ugovora, nedostatak realizacije sredstava obezbeđenja za neispunjenje ugovornih obaveza (bankarske garancije, menice itd.). Tako nabavka u kojoj niko od ponuđača (čak ni od nadležnih organa) nije sumnjao niti ukazivao na to da je došlo do diskriminacije i ograničenja konkurencije prilikom određivanja šta će nabavljati naručilac, koje će biti tehničke specifikacije i uslovi za učešće ponuđača, može biti pretvorena u potpunu suprotnost u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavci, ukoliko tom prilikom, uz podršku naručioca, izabrani ponuđač ne ispoštuje ponuđene tehničke specifikacije, ponuđene cene i rok realizacije, kao i ostale ugovorne obaveze. Dakle, u takvim situacijama se jedno naizgled pošteno takmičenje u završnoj fazi pretvara u svoju suprotnost – omogućavanje da jedan ponuđač realizuje ugovor na način koji negira rezultate tog takmičenja. Izbor najpovoljnije ponude u tim situacijama nema nikakvog smisla, jer će ponuda koja je ocenjena kao najpovoljnija za naručioca

biti anulirana u fazi u kojoj je najpotrebnije da ona bude ispoštovana, a to je prilikom izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

U vezi sa navedenim, svakako da se nepoverenje ponuđača ispoljava i kroz utisak o jakom političkom uticaju, i to ne samo prilikom definisanja pomenutih osnovnih elemenata dokumentacije na osnovu kojih se sprovodi javna nabavka, već i prilikom opredeljivanja ponuđača da li će u nabavci učestvovati. Političke stranke čiji kadrovi godinama (decenijama) unazad upravljaju državnim institucijama i preduzećima kao naručiocima u javnim nabavkama, ostvaruju pritisak (ili blaže rečeno podsticaj) na određene ponuđače da učestvuju ili ne učestvuju u postupcima javnih nabavki. Time se vrši neka vrste podele tržišta javnih nabavki, kako bi se kroz netržišnu i nekonkurentnu selekciju došlo do izvesnosti u zadovoljenju određenih finansijskih interesa tih stranaka i pojedinaca u njima.

S druge strane, nepoverenje ponuđača se ispoljava i kao nepoverenje u pravično i objektivno postupanje institucija. O načinu na koji postupaju (odnosno, pre bi se reklo ne postupaju) nadležne institucije u sistemu javnih nabavki, više reči će biti u nastavku teksta ovog izveštaja, a ovde samo ukazujemo na činjenicu da se nepoverenje ponuđača (a može se reći i nepoverenje javnosti u načelu) ogleda u tome da se:

- ne veruje u objektivno postupanje lišeno bilo kakvih, pre svega političkih uticaja;
- ne veruje u to da će institucije postupati blagovremeno, u zakonom određenim rokovima;
- ne veruje u to da će institucije, čak i ako utvrde neregularnosti, bilo šta preduzeti na njihovom sankcionisanju.

2. Postupanje institucija u sistemu javnih nabavki

Najvažnije institucije u sistemu javnih nabavki su Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Državna revizorska institucija. Pored ovih institucija, mogu se pomenuti još neke (Komisija za zaštitu konkurencije, Agencija za borbu protiv korupcije, Ministarstvo finansija, tužilaštva), ali poslovi i nadležnosti pomenute tri institucije u javnim nabavkama su određeni Zakonom o javnim nabavkama, te će zbog toga u ovom izveštaju biti najviše reči upravo o njihovom postupanju.

Analiziraćemo aktivnosti navedenih institucija pre svega u pogledu nastojanja da se dođe do što većeg broja ponuda (veće konkurencije) u postupcima javnih nabavki, kao i borbe da se otkriju i suzbiju neregularnosti u javnim nabavkama.

Što se tiče Uprave za javne nabavke (skraćeno: UJN), pored svih pozitivnih rezultata predstavljenih u godišnjim izveštajima te institucije, moramo istaći da je utisak da se moralo učiniti više na planu borbe za veću konkurenciju i borbe za suzbijanje neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama. U tom smislu, ne vidimo da je Uprava do sada izradila analizu razloga zbog kojih opada nivo konkurencije u javnim nabavkama, a rezultati otkrivanja i suzbijanja neregularnosti su više nego skromni. Tako je u Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za polugodišnji period od 1.1.2019. do 30.06.2019. godine (kao što smo već rekli, izveštaj za celu tu godinu će tek biti objavljen) navedeno:

- da je u vršenju nadzora nad primenom ZJN Uprava u prvom polugodištu 2019. godine postupala po osnovu 39 zahteva, koje su dostavili ovlašćeni subjekti;
- da je od navedenog broja UJN postupala po osnovu 14 zahteva koje su dostavila nadležna tužilaštva;
- da je u navedenom periodu ostvarena i saradnja sa policijskim upravama širom Srbije, te da su na njihov zahtev dostavljeni izveštaji u ukupno 3 predmeta;
- da je UJN postupala i u dva zahteva koja je dostavila Agencija za borbu protiv korupcije, kao i u dva zahteva koja je podnela Komisija za zaštitu konkurencije;
- da je, pored navedenog, UJN postupala i u 18 slučajeva vršenja nadzora nepravilnosti koje su prijavili drugi zainteresovani subjekti, tj. naručioci, ponuđači i dr.

Smatramo da su takvi rezultati (odnosno broj slučajeva neregularnosti kojima se UJN bavila) gotovo zanemarljivi, imajući u vidu ukupan broj ugovora zaključen u istom periodu. Naime, prema podacima iz navedenog izveštaja UJN za prvo polugodište 2019. godine, u Srbiji je zaključeno ukupno 60.696 ugovora, ukupne vrednosti 217.276.719.000,00 dinara.

U tom pogledu, jasno je da UJN, kao i ostale dve značajne institucije u sistemu javnih nabavki, nemaju dovoljno kapaciteta, kako kadrovskih (broj zaposlenih) tako i tehničkih (neadekvatan poslovni prostor), što je i isticano godinama unazad u godišnjim izveštajima tih institucija, ali i u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Međutim, stiče se utisak da ove institucije isti argument koriste i za pravdanje razloga zbog kojih nedovoljno često i konkretno preduzimaju aktivnosti u otkrivanju i sankcionisanju neregularnosti, kao i u cilju povećanja konkurencije u javnim nabavkama.

Pored navedenog, u pomenutom Izveštaju UJN za prvo polugodište 2019. godine ne vidimo nijednu aktivnost usmerenu na konkretnu međuinstitucionalnu saradnju navedene tri institucije, dok se u Izveštaju za 2018. godinu pominju samo dva održana sastanka. To

je svakako nedovoljno, jer je u ovako važnoj i kompleksnoj oblasti, u okviru koje se troše veliki iznosi javnih sredstva, od izuzetnog značaja da učesnici u postupcima znaju kakva su tumačenja pravila kojih se moraju pridržavati, te da u tom pogledu moraju da postoje ujednačeni pravni stavovi, u meri u kojoj je to moguće. To stvara pravnu sigurnost i olakšava posao kontrolnim organima, a pogotovo organima koji izriču sankcije za neregularnosti – sudovima, ali i tužilaštvima, kao i ostalim organima koji to iniciraju. Zato se moraju ojačati napori da se uspostavi kontinuirana i, ukoliko je to moguće, formalizovana saradnja između institucija (potpisivanjem memoranduma, sporazuma, protokola ili na drugačiji formalan način), posebno između Uprave za javne nabavke, Republičke komisije, DRI, Agencije za borbu protiv korupcije, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde i tužilaštva.

Zaštita prava u postupcima javnih nabavki je važan deo sistema javnih nabavki, budući da je razmatranje pitanja poverenja ponuđača i javnosti u taj sistem neodvojivo od analize načina funkcionisanja žalbene procedure u tom sistemu. Naime, ukoliko ponuđači (i javnost) smatraju da će žalbena procedura koja bi bila pokrenuta u slučaju pojave nepravilnosti u postupku javne nabavke, biti objektivna, nepriistrasna i efikasna, uvereni smo da bi to doprinelo i većem poverenju u celokupan sistem javnih nabavki; samim tim bi neposredna posledica trebalo da bude i veći broj ponuđača koji su spremni da podnesu ponude. Što se tiče Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (skraćeno: Republička komisija), a na osnovu onoga što je navedeno u godišnjim izveštajima objavljenim na sajtu tog organa u prethodnim godinama, kao i na osnovu odluka tog organa objavljenih na portalu javnih nabavki i pomenutom sajtu, može se zaključiti da i pored svih pozitivnih rezultata Republička komisija:

- od aprila 2014. godine nije usvojila niti objavila nijedan načelni pravni stav, iako je u važećem ZJN predviđeno da ih usvaja u vezi sa primenom propisa iz njene nadležnosti, a u cilju usaglašavanja pravne prakse i razjašnjavanja spornih pitanja (od 01. aprila 2013. do aprila 2014. godine usvojeno je ukupno 18 takvih stavova);

- nijednom, otkad postoji, nije održala usmenu javnu raspravu o nekom od predmeta o kojima je odlučivala, iako ZJN predviđa takvu mogućnost;
- nijednom, u cilju razjašnjenja činjenica i dokaza, nije angažovala stručnjake iz neke oblasti (sudske veštake), iako važeći ZJN predviđa takvu mogućnost. Ovo je od posebnog značaja, budući da su svi članovi Republičke komisije pravnici koji nemaju specifična stručna znanja iz različitih oblasti;
- nikada nije koristila neka od svojih posebnih ovlašćenja kao, recimo, podnošenje tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora o javnoj nabavci, pogotovo u onim situacijama kada u kontroli izvršenja odluka koje je donela utvrdi da je ugovor o javnoj nabavci zaključen suprotno odluci Republičke komisije (jedna od takvih situacija je nabavka opreme za Klinički centar Niš, koja je poništena u celini, a naručilac je ipak u potpunosti realizovao ugovor⁵);
- Odbor za finansije, budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava Narodne skupštine, kao telo za nadzor rada Republičke komisije, nijednom nije razmatrao predstavke na rad Republičke komisije, iako je to predviđeno u važećem ZJN, a sasvim pouzdano se može tvrditi da je nesumnjivo bilo takvih predstavi.

Dakle, na osnovu navedenog, a u vezi sa radom Republičke komisije, može se zaključiti da dosta toga ostaje nejasno u pogledu odluka tog organa, koji je važan korektor neregularnosti u sistemu javnih nabavki. Naime, ostaje nejasno kako se do kraja mogu razmotriti i utvrditi sve relevantne činjenice, kada Republička komisija ne donosi načelne pravne stavove, kada odlučuje na zatvorenim sednicama (koje se, uzgred, i ne snimaju, za razliku od sednica drugih državnih organa koji odlučuju o važnim pitanjima, pa i sednica veća koja odlučuju u sudovima), te kada ne angažuje eksperte sa neophodnim stručnim znanjem iz specifičnih oblasti iz kojih je predmet javne nabavke (to

5 Rešenje Republičke komisije broj 4-00-50/2017 od 18.04.2017. godine, dostupno na: <http://kjn.rs/wp-content/pdf/50-2017odlukark.pdf>, dok je dokumentacija iz tog postupka javne nabavke dostupna na: <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1325927>

je naročito važno ako su osporene tehničke karakteristike koje naručilac zahteva). Sve to narušava utisak o objektivnom, nepristrasnom odlučivanju ovog organa. S druge strane, važno je istaći da je odluka tog organa konačna, tako da eventualno pokretanje upravnog spora protiv takve odluke ne zadržava dalje sprovođenje ili ponavljanje poništenog postupka javne nabavke.

U vezi sa postupanjem Državne revizorske institucije u kontroli primene ZJN, može se konstatovati da aktivnosti koje ova institucija preuzima rezultiraju konkretnim posledicama – podnošenjem krivičnih prijava i zahteva za pokretanjem prekršajnih postupaka, ali da i dalje ne postoji dovoljna saradnja sa ostale dve važne institucije koje smo pomenuli, a to su UJN i Republička komisija.

3. Odredbe novog Zakona o javnim nabavkama

Važeći Zakon o javnim nabavkama⁶ Republike Srbije donet je krajem 2012. godine, a počeo je da se primenjuje 1. aprila 2013. godine. Nakon dve godine primene, Zakon je dva puta menjan, i to Zakonima o izmenama i dopunama iz februara i jula 2015. godine. Ovim izmenama i dopunama učinjeni su dalji koraci ka usaglašavanju propisa o javnim nabavkama sa pravnim tekovinama Evropske unije (skraćeno: EU).

Strategijom razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014–2018. i Akcionim planom za sprovođenje ove strategije za 2017. godinu, planirano je da novi ZJN bude usvojen do kraja 2017. godine, kako bi se obezbedila puna usklađenost zakonodavstva u oblasti javnih nabavki sa pravnim tekovinama EU.

Novi zakon nije donet u prvobitno planiranom roku, a njegovo usvajanje očekuje se do kraja 2019. godine. Prema najavama, novi Zakon stupiće na snagu 01.01.2020. godine, s tim da je primena Zakona odložena za 01. jul 2020. godine.⁷

Novi Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: novi ZJN) predstavlja i ispunjenje jednog od merila koje je Republici Srbiji dato na putu pristupanja članstvu u EU. Naime, pregovori za Poglavlje 5 –

6 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS”, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

7 Izuzev pojedinih odredaba, čija je primena predviđena od dana pristupanja Republike Srbije EU, dok je primena odredbe kojom se propisuje da je organizacija nadležna za registraciju privrednih subjekata dužna da omogući privrednim subjektima upis u Registar ponuđača u skladu sa ovim Zakonom, predviđena za 1. mart 2020. godine.

Javne nabavke otvoreni su krajem 2016. godine, kada je Evropska komisija postavila pred Republiku Srbiju merila koja je potrebno ispuniti u cilju zatvaranja poglavlja, a prvo merilo odnosi se na postizanje potpune usklađenosti pravnog okvira sa pravnim tekovinama EU.

Pre donošenja novog ZJN, Vlada Republike Srbije najavila je i usvajanje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023. godine, kojim su istaknute ključne novine Zakona, a neke od njih su:

- novi pragovi za primenu Zakona, odnosno pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje, uz ukidanje postupka javne nabavke male vrednosti;
- novi način dokazivanja kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, i to putem obavezne izjave na standardnom obrascu, u svim postupcima, koju daje privredni subjekt, a kojom izjavljuje da ispunjava sve tražene kriterijume i da nije u nekoj od situacija zbog koje se isključuje ili se može isključiti iz postupka javne nabavke, dok se dokazi zahtevaju samo od najpovoljnijeg ponuđača;
- komunikacija elektronskim sredstvima: komunikacija i razmena podataka u postupku javne nabavke elektronskim sredstvima na portalu javnih nabavki;
- partnerstvo za inovacije: nova vrsta postupka javne nabavke u cilju razvoja i nabavke inovativnih dobara, radova ili usluga;
- poseban režim za nabavku društvenih i drugih posebnih usluga;
- novi osnovi za izmenu ugovora o javnoj nabavci i definisanje razloga za njegov raskid;
- ustanovljavanje nadležnosti Ministarstva finansija za kontrolu izvršenja ugovora o javnim nabavkama;
- novi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama od strane Uprave za javne nabavke;
- novi način organizacije i obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki, pomoćnih poslova javnih nabavki i drugih poslova;
- ustanovljavanje nadležnosti prekršajnih sudova za vođenje prekršajnih postupaka za prekršaje propisane odredbama Zakona.

Iako je činjenica da je novi Zakon o javnim nabavkama bio neophodan, te da su njegova rešenja morala da budu usklađena sa direktivama EU o javnim nabavkama (odnosno sa pravnim tekovinama EU), ne možemo odoleti utisku da su mnoge odredbe ipak „prepisane” iz direktiva, bez prilagođavanja nacionalnom zakonodavstvu i bez pojašnjenja pojedinih situacija i instituta koje Zakon poznaje. Kao što znamo, direktive su pravni okvir za države članice i države kandidate (kao što je Republika Srbija), a svaka država treba da implementira odredbe i preporuke direktiva u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom; dakle, da primene prilagodi podneblju i lokalnim okolnostima. Sa stanovišta sprovođenja procedure javnih nabavki, brojne odredbe novog ZJN su ostale nerazjašnjene ili nedorečene, ostavljajući preveliku dispoziciju naručiocima, ali i nadležnim institucijama koje će kontrolisati sprovedene postupke, što direktno utiče na pravnu sigurnost učesnika u postupcima javnih nabavki.

Što se tiče antikorupcijskih odredbi, njih je znatno manje u novom ZJN nego u važećem – samo dve. Međutim, mora se istaći da su sada, u novom ZJN, neke od prethodno važećih mera integrisane u osnove za isključenje privrednih subjekata iz postupaka javnih nabavki (sukob interesa, povreda integriteta postupka, neprimereni uticaj na naručioca), što jeste dobro rešenje, s tim što su ti osnovi mogli i jasnije da se definišu kako bi stvarali što manje dilema u primeni.

Građanski nadzornik je ukinut novim ZJN, uz obrazloženje da taj institut u praksi nije primenjivan na propisani način i da nije dao očekivane efekte. Međutim, smatramo da nisu razmotrene sve mogućnosti da se ovaj institut ipak ostavi u zakonu, uz značajne korekcije kao što su:

- jasnije propisivanje ko može biti nadzornik i kako se on bira, tako da izbor bude efikasniji i izvesniji (dešavalo se da u određenim nabavkama nema zainteresovanih za tu vrstu nadzora);
- određivanje naknade za rad građanskog nadzornika, kako bi postojao interes za tu vrstu nadzora (u važećem ZJN je bilo izričito propisano da građanski nadzornik nema pravo na naknadu);

- proširenje ovlašćenja građanskog nadzornika i na izvršenje ugovora o javnoj nabavci.

Pomenuta prevelika dispozicija naručilaca u novom ZJN, povezana sa nejasnim odredbama, posebno se ogleda u mogućnosti naručilaca da:

- mogu (ali ne moraju) da zahtevaju dopune nepotpunih ponuda, što može biti zloupotrebjeno u zavisnosti od konkretne situacije i želje naručioca (nekada će, kada mu to odgovara, naručilac zahtevati dopunu ponude, a nekada neće);
- mogu (ali nisu u obavezi) da u dokumentaciji o nabavci predvide isključenje privrednog subjekta iz postupka javne nabavke, ako se utvrdi da postoji narušavanje konkurencije zbog prethodnog učesća privrednog subjekta u pripremi postupka nabavke. To znači da se ponuda ne može odbiti iz razloga povrede integriteta postupka, ako takav osnov nije predviđen konkursnom dokumentacijom;
- mogu da obustave postupak ukoliko im postanu poznate okolnosti zbog kojih bi, da su bile poznate ranije, došlo do bitne promene u sadržaju dokumentacije o nabavci. Problem je što ostaje nejasno šta predstavlja bitnu promenu u sadržaju dokumentacije, i što ovakva odredba samo može dodatno da pojača trend da se postupci obustavljaju kada se nakon otvaranja ponuda pokaže da nije došlo do očekivanog ishoda (izbora favorizovanog ponuđača);
- mogu da odrede rok za podnošenje ponuda od 15 dana u otvorenom postupku (inače je taj rok 35 ili 30 dana, u zavisnosti od vrednosti nabavke), i to iz razloga opravdane hitnosti koji nisu jasno definisani. Stoga takva mogućnost, a bez dalje razrade odredbe, može predstavljati uobičajenu praksu i nešto što će naručioci moći da zloupotrebjavaju;
- mogu da ne isključe privrednog subjekta iz postupka javne nabavke, čak iako postoje obavezni osnovi za isključenje (recimo, izvršenje krivičnog dela), ukoliko on dokaže da je preduzeo mere koje ukazuju na njegovu pouzdanost. Pri oceni tih mera, naručioci bi trebalo da uzmu u obzir težinu i konkretne okolnosti

krivičnog dela ili neprofesionalnog postupanja, pri čemu nisu navedeni nikakvi jasni pokazatelji kojima bi trebalo da se rukovode, pa deluje da će naručioci imati „odrešene ruke” u primeni i ove mogućnosti.

Posebno bi trebalo ukazati na odredbe novog ZJN koje se odnose na izmene ugovora o javnoj nabavci i nadzor nad izvršenjem ugovora o javnoj nabavci. Dakle, s jedne strane je naveden niz novih razloga za izmene ugovora, od kojih su mnogi nejasni, te će naručioci imati veliku slobodu da ih tumače prema svom nahođenju. Recimo, jedan od novih razloga za izmenu ugovora je izmena po osnovu ugovornih odredaba, na osnovu koje ugovor o javnoj nabavci može da se izmeni (i to bez obzira na vrednost izmene) ako su izmene bile predviđene u dokumentaciji o nabavci i u ugovoru o javnoj nabavci na jasan, precizan i nedvosmislen način. Nejasno je šta će to sve moći da predvide naručioci kao razloge za izmenu u dokumentaciji o nabavci. Takođe, novi ZJN nije predvideo obavezu za naručioce da objave obaveštenje o svim osnovima za izmenu ugovora na portalu javnih nabavki, već samo za izmene u pogledu dodatnih dobara, usluga ili radova i izmene usled nepredviđenih okolnosti. To znači da na portalu neće biti dostupni podaci o pomenutim izmenama ugovora po osnovu ugovornih odredaba, kao ni o izmenama usled povećanja obima nabavke, zamene ugovorne strane i podizvođača.

S druge strane, novi ZJN je propisao da će nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama vršiti Ministarstvo finansija; međutim, nije propisano na koji način će sam naručilac vršiti kontrolu izvršenja ugovora i kako će to dokumentovati, te koju će proceduru u tom slučaju primenjivati. Dakle, ne postoje odgovori na pitanja da li će Ministarstvo finansija po službenoj dužnosti kontrolisati sve zaključene ugovore o javnim nabavkama, ili će kontrolisati samo one ugovore u vezi sa kojima dobije određenu informaciju; zatim, ko je ovlašćen da Ministarstvu finansija pruži informacije na osnovu kojih će se aktivirati obaveza kontrole izvršenja konkretnog ugovora, na koji način će Ministarstvo postupati u postupku nadzora nad izvršenjem ugovora, kao i koje će dalje korake Ministarstvo finansija preduzimati

kada utvrdi da je došlo do povrede odredbi ugovora prilikom njegove realizacije.

Sve navedeno ukazuje da novi ZJN donosi niz nejasnih odredbi koje daju znatna ovlašćenja naručiocima, a koja lako mogu dovesti do zloupotreba. Opravdanje ne može da bude to što iste odredbe postoje i u direktivama EU kojima se regulišu javne nabavke, budući da su direktive EU vid propisa koji određuje pravni okvir državama članica, a njima je dozvoljeno (i to se od njih i očekuje) da dodatno razrađuju taj okvir kroz detaljnije regulisanje i konkretizaciju odredbi, a sve imajući u vidu lokalne okolnosti – posebno sklonosti ka određenim pogrešnim tumačenjima i zloupotrebama odredaba. Čini nam se da u Srbiji nije u dovoljnoj meri uložena taj dodatni napor da se odredbe preuzetih direktiva razjasne i prilagode, te da se na taj način smanje mogućnosti za zloupotrebe. Takođe, trebalo bi istaći i da su neke odredbe čak u suprotnosti sa direktivama, ali nemamo utisak da je Evropska komisija na to obratila previše pažnje, bar ne u ovoj fazi pregovora o pridruživanju (što ne znači da to neće biti tema u nastavku pregovora).

Pored svega što smo naveli, a što se odnosi na sam postupak javne nabavke, želimo da istaknemo i još nešto što se odnosi na pomenutu drugostepenu žalbenu komisiju u javnim nabavkama. Odredbe novog ZJN više ne predviđaju mogućnost podnošenja predstavki na rad Republičke komisije Odboru za finansije, budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava Narodne skupštine, kao telu za nadzor rada tog organa. Time je ukinut jedan važan mehanizam za vršenje nadzora nad radom Republičke komisije, koji postoji u važećem ZJN. Tačno je da taj mehanizam iz važećeg ZJN nikada nije primenjen, ali postavljamo pitanje zašto upravo zbog toga nije dodatno ojačan, već je sasvim ukinut. Recimo, smatramo da je bilo potrebno obavezati Odbor za finansije da redovno razmatra navedene predstavke na sednicama koje su otvorene za javnost i prenose se na sajtu Narodne skupštine. Napominjemo da je Republička komisija organ koji donosi konačne odluke o osporenim postupcima javnih nabavki i da, samim tim, predstavlja važan organ u sistemu javnih nabavki, u čijem bi postupanju itekako moglo da dođe do zloupotrebe i korupcije. U vezi sa tim, trebalo bi istaći i da novi ZJN ne predviđa mogućnost razrešenja članova Republičke

komisije ukoliko se utvrdi da su svoju funkciju vršili nestručno, što je u važećem ZJN predviđeno. Uz to, upravni spor koji se može voditi protiv odluke Republičke komisije, onako kako je sada uređen, pokazao se kao potpuno neefikasno sredstvo za zaštitu prava oštećenih ponuđača, budući da Upravni sud odluke često donosi i posle nekoliko godina, pa takva odluka više nije primenjiva u javnoj nabavci koja je odavno realizovana. U tom pogledu ništa nije promenjeno u novom ZJN, osim što je rok za podnošenje tužbe protiv Republičke komisije dodatno skraćen sa 30 na 15 dana. U toku zakonodavne procedure, više puta je predlagano da se rok za donošenje odluke Upravnog suda skrati na 3 meseca i tako uvede efikasniji mehanizam sudske kontrole rada Republičke komisije, i to na isti način na koji je to uređeno Zakonom o zaštiti konkurencije u pogledu vođenja upravnog spora protiv odluka Komisije za zaštitu konkurencije. Taj predlog nije prihvaćen, uz obrazloženje da se upravni spor ne može uređivati nekim posebnim zakonom kao što je ZJN, iako je predlagaču zakona jasno predočeno da je u oblasti zaštite konkurencije upravo to urađeno posebnim zakonom – Zakonom o zaštiti konkurencije.

Dakle, s jedne strane, neprilagođavanje odredbi evropskih direktiva našim okolnostima i našem pravnom sistemu, kao i njihova nedovoljna razrada, uz određenu dozu tvrdoglavosti predlagača zakona u nastojanju da ne prihvati i dobra rešenja koja su predložiliiskusni profesionalci u ovoj oblasti, svakako dodatno otežava borbu za otkrivanje, suzbijanje i sankcionisanje neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama. Uloga nadležnih institucija u takvim okolnostima će biti još značajnija nego do sada, kako bi se „popunile pravne praznine”, i kako bi te institucije svojim tumačenjima i stavovima doprinele da se što pre formira praksa u vezi sa mnogim dilemama koje donose odredbe novog ZJN. Tako će samo biti omogućena primena, ali i efikasna kontrola primene odredbi novog ZJN. U tom smislu, izražavamo i zebnju da će novi ZJN u bliskoj budućnosti morati da pretrpi izmene i dopune u određenim delovima.

4. Donošenje posebnih zakona koji stavljaju van snage odredbe Zakona o javnim nabavkama

U prethodnom delu ovog izveštaja analiziran je novi ZJN sa stanovišta nedostataka u njegovim odredbama, koji mogu doprineti pojavi još većih neregularnosti i korupcije nego što je to ranije bio slučaj. Međutim, moramo konstatovati da se javlja i jedan trend u vezi sa propisima kojima se uređuje sistem javnih nabavki, a koji je mnogo opasniji od nedostataka u odredbama novog ZJN: u pitanju je donošenje posebnih zakona (*lex specialis*) kojima se stavljaju van snage odredbe ZJN.

Tako je, recimo, zbog realizacije jednog infrastrukturnog projekta ogromne vrednosti, auto-puta Pojate–Preljina („Moravski koridor”), donet poseban zakon – Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E–761, deonica Pojate–Preljina („Službeni glasnik RS”, br. 49/2019), kojim je predviđeno da se u tu svrhu neće primenjivati nijedna odredba ZJN, kao ni načela javnih nabavki. Umesto odredbi ZJN, predviđena je posebna procedura izbora strateškog partnera, iako je u pitanju ništa drugo nego postupak za izbor ponuđača sa kojim će biti zaključen ugovor o nabavci. Vlada Republike Srbije je dobila ovlašćenje da sama uredi tu proceduru; pritom su kao uslovi za učešće određeni opšti i posebni kriterijumi koji su toliko ograničili konkurenciju, da je podneta samo jedna prijava. Time je zakonodavac pokazao da posebnim zakonom može svaki propis da stavi van snage, odnosno da neku oblast može da uredi na potpuno drugačiji način u odnosu na ono što je bilo predviđeno propisima koji su do tada bili u

primeni, uz istovremeno potpuno ignorisanje svih principa na kojima se zasniva određena oblast kako u našoj, tako i u međunarodnoj regulativi (posebno u pravnim tekovinama EU). Dakle, ne predstavlja problem donošenje posebnog zakona koji će na drugačiji (a i detaljniji) način regulisati neke institute opšteg zakona, ali jeste izuzetan problem donošenje posebnog zakona koji je protivan čak i osnovnim načelima na kojima se opšti zakon zasniva, a to je (u konkretnom slučaju) ZJN. Ukoliko se Vlada (koja je predložila) i Narodna skupština (koja je usvojila taj poseban zakon) na takav način ophode prema sistemu javnih nabavki, postavlja se pitanje kako će ostali akteri u tom sistemu (rukovodioci naručilaca, službenici za javne nabavke, ponuđači, predstavnici nadležnih organa) primenjivati ZJN, odnosno da li će oni i svi ostali građani ove zemlje izgubiti veru u sistem javnih nabavki i u značaj pravilne i dosledne primene važećih propisa i opštih principa na kojima se zasnivaju.

5. Procesuiranje prekršaja i krivičnog dela iz oblasti javnih nabavki

Poražavajuća je činjenica da nijedan prekršajni postupak za prekršaje iz Zakona o javnim nabavkama nije pravnosnažno okončan još od 01.04.2013. godine (što je bio početak primene tog Zakona), odnosno da u tom periodu Republička komisija nije izrekla nijednu kaznu predviđenu tim Zakonom. Razlog tome je kolizija između odredbi Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima, koja nije otklonjena već više od šest godina, iako je na to ukazivao i nadležni organ (Republička komisija u godišnjim izveštajima koje podnosi Narodnoj skupštini), razne organizacije civilnog društva kao i brojni stručnjaci. To jasno ukazuje na činjenicu da se prekršajne sankcije predviđene Zakonom o javnim nabavkama uopšte ne primenjuju od početka primene tog Zakona. Istina je da time nije u potpunosti isključena mogućnost kažnjavanja u javnim nabavkama, jer je pokretanje prekršajnog postupka moguće i prema odredbama Zakona o budžetskom sistemu, ali za prekršaj u vezi sa javnim nabavkama koji je u tom drugom zakonu (koji se ne odnosi na javna preduzeća) sasvim uopšteno definisan, bez jasnih pokazatelja šta se sve pod njega može podvesti. Dakle, jasno definisani prekršaji u Zakonu o javnim nabavkama ne sankcionišu se za sve vreme primene tog Zakona, odnosno mehanizam koji bi trebalo da obezbedi (pravilnu) primenu odredbi tog Zakona do sada uopšte nije korišćen. Ovlašćeni organi za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka po ZJN (Državna revizorska institucija i Uprava za javne nabavke) jesu podnosili takve zahteve Republičkoj komisiji, ali iz navedenih razloga ona nije pokrenula nijedan prekršajni postupak. Određeni broj zahteva podnosile su budžetske inspekcije po

Zakonu o budžetskom sistemu (o čemu će biti reči), ali se u vezi sa tim zahtevima Republička komisija opravdano oglašavala nenadležnom, budući da je ovlašćena za vođenje prvostepenog prekršajnog postupka isključivo za prekršaje iz Zakona o javnim nabavkama.

Novi ZJN će to promeniti, jer će za vođenje prvostepenog prekršajnog postupka biti nadležni prekršajni sudovi, dok će Republička komisija (kao i ostali nadležni organi – UJN, DRI, budžetska inspekcija) podnositi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka. To bi trebalo značajno da promeni situaciju, odnosno da u punoj meri omogući sprovođenje prekršajnih postupaka za prekršaje iz ZJN. Ono što je u tom smislu važno, jeste uspostavljanje i adekvatne kaznene politike. Naime, za pomenute prekršaje po Zakonu o budžetskom sistemu (koji je uopšten i ne odnosi se na javna preduzeća), do sada su prekršajni sudovi izricali gotovo simbolične kazne, koje u proseku nisu iznosile više od nekoliko desetina hiljada dinara, a odnosile su se na neregularnosti u postupcima javnih nabavki koji su često bili vredni i nekoliko desetina miliona dinara.

Što se tiče krivično-pravnog sankcionisanja korupcije u javnim nabavkama, prvo možemo istaći da je krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom prilično uopšteno definisano u Krivičnom zakoniku (član 228). Nastojeći da kao krivično delo odredi raznovrsna postupanja naručilaca i ponuđača, zakonodavac je očigledno preširoko postavio zakonski opis krivičnog dela, nedovoljno konkretizujući radnju izvršenja, čime je otvorio čitav niz pravnih pitanja i dilema u radu javnih tužilaštava i sudova. Posledica preširokog i neodređenog zakonskog opisa krivičnog dela jeste to što se veliki broj nepravilnosti u postupku javne nabavke različitog stepena i značaja može smatrati radnjom izvršenja ovog krivičnog dela, dok se istovremeno uz valjano obrazloženje lako može braniti i sasvim suprotan pravni stav – da u radnjama učinioca nema krivičnog dela, što stvara pravnu nesigurnost i kod ponuđača, ali i kod odgovornih i službenih lica naručilaca. Međutim, iako se krivično-pravna regulativa odlikuje značajnim manjkavostima koje smo upravo naveli, to ne znači da je posebnim odeljenjima za borbu protiv korupcije javnih tužilaštava i sudova onemogućeno da postupaju i vrše svoje nadležnosti. Ovo

naročito ukoliko se ima u vidu da u krivično-pravnoj regulativi postoje rešenja i instituti koji se zbog inertnosti sistema i ograničenih kadrovskih i tehničkih kapaciteta ne koriste. Zbog toga je s jedne strane neophodno izmeniti odredbu člana 228 Krivičnog zakonika, tako da se radnja izvršenja krivičnog dela postavi jasnije i konkretnije, sa suženom radnjom izvršenja, uz definisanje pojmova i izraza upotrebljenih prilikom propisivanja bića krivičnog dela, kako bi ono obuhvatilo najgrublje povrede konkretnih propisa javnih nabavki, a u cilju otklanjanja postojećih dilema i nelogičnosti. S druge strane, potrebno je obezbediti veću koordinaciju između javnih tužilaštava i državnih organa koji ostvaruju nadležnost u oblasti javnih nabavki (Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, Komisija za zaštitu konkurencije, Budžetska inspekcija), kako kroz institut službenika za vezu i institut udarnih grupa predviđen Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, tako i kroz druge oblike saradnje. Takođe, potrebno je povećati i ojačati kadrovske kapacitete povećanjem broja zamenika javnih tužilaca i tužilačkih pomoćnika, obezbediti tehničke kapacitete u pogledu računarske i druge potrebne opreme, kao i sprovoditi kontinuiranu obuku javnih tužilaštava, sudija, ali i advokata u složenoj materiji javnih nabavki koja zahteva specijalizaciju.

Činjenica je da u tom smislu Srbija nema neku posebnu tradiciju nezavisnih kontrolnih tela i nezavisnog tužilaštva i sudova koji će se boriti protiv korupcije, kao i da u svesti građana to možda i nije u vrhu liste prioriteta (zbog mnogih, pre svega egzistencijalnih problema sa kojima se velika većina svakodnevno susreće), ali borba protiv korupcije i neregularnosti u javnim nabavkama mora biti cilj ove zemlje, jer će se javna sredstva tako trošiti na način da država adekvatno i kvalitetno, u korist građana, obavlja sve svoje aktivnosti. U tom smislu, svi navedeni aspekti borbe protiv korupcije i neregularnosti moraju se uzeti u obzir, pa po potrebi korigovati, a onda u punoj meri i primenjivati.

II

**PREGLED I ANALIZA
STRATEŠKIH DOKUMENATA
USVOJENIH DO SEPTEMBRA
2019. GODINE RELEVANTNIH
ZA POGLAVLJE 5 –
JAVNE NABAVKE**

1. Javne nabavke u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu

Evropska komisija je krajem maja objavila Izveštaj o napretku za Srbiju za 2019. godinu (Izveštaj EK), u kojem je naznačeno da je Srbija i dalje umereno pripremljena u oblasti javnih nabavki, kao i da tokom izveštajnog perioda nije postignut napredak.⁸

Ukoliko se jezičke konstrukcije numerički prevedu na skalu od jedan do pet, koju je Evropska komisija usvojila kao deo izmenjene metodologije izveštavanja, postojeće stanje u javnim nabavkama u Srbiji je ocenjeno sa „umereno pripremljen” (ocena 3 na skali od 1 do 5), dok je napredak koji je ostvaren u proteklih godinu dana ocenjen ocenom 2 („bez napretka”).

Tabela 1

Postojeće stanje u javnim nabavkama		Napredak koji je ostvaren u proteklih godinu dana	
	Ocena		Ocena
Rana faza	1	Nazadovanje	1
Određen nivo pripremljenosti	2	Bez napretka	2
Umereno pripremljen	3	Određen napredak	3
Dobar nivo spremnosti	4	Dobar napredak	4
Napredan	5	Vrlo dobar napredak	5

⁸ Poglavlje 6.5 u Izveštaju Evropske komisije za 2019. godinu.

U Izveštaju Evropske komisije naglašeno je da su potrebni znatni naponi kako bi **konkurencija, efikasnost i transparentnost** u javnim nabavkama bile unapređene. To je jasna poruka da u narednom periodu posebnu pažnju treba obratiti na ove tri oblasti, te da je potrebno preduzimati mere i aktivnosti kako bi se ostvarili pozitivni efekti sa merljivim indikatorima.

Kako preporuke Evropske komisije iz 2018. godine nisu sprovedene, one su i dalje u potpunosti aktuelne, tako da se od Srbije u narednoj godini (narednom izveštajnom periodu) naročito očekuje da:

- **Obezbedi dalje usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, uključujući one o komunalnim uslugama i o koncesijama, usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama i izmenama i dopunama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama;**
- **Obezbedi da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo sprovođenje ne ograničavaju konkurenciju neopravdano, da poštuju osnovna načela javne nabavke kao što su transparentnost, ravnopravan tretman i zabrana diskriminacije, i da su u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU;**
- **Nastavi da jača kapacitete Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i kapacitete upravnih sudova.**

1.1. Dalje usklađivanje sa Direktivama EU o javnim nabavkama

Prema Izveštaju EK, zakonodavstvo Srbije u oblasti javnih nabavki, odnosno **pravni i institucionalni okvir o javnim nabavkama, uglavnom je u skladu sa pravnim tekovinama EU, ali je potreban dalji proces usaglašavanja.**

Očekivalo se da se novi **Zakon o javnim nabavkama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu** i koncesijama usvoje **u poslednjem kvartalu 2017. godine**, kako je to bilo predviđeno Pregovaračkom

pozicijom za Poglavlje 5 i Akcionim planom za sprovođenje Strategije razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za 2017. godinu, **ali oni do 30. septembra 2019. nisu usvojeni!**

Nacrt zakona o javnim nabavkama je pripremljen, sprovedena je javna rasprava tokom oktobra 2018. godine, da bi krajem januara 2019. godine Uprava za javne nabavke na svojoj internet stranici objavila Nacrt zakona o javnim nabavkama nakon sprovedene javne rasprave (Nacrt zakona). Nakon toga sprovedene su konsultacije o Nacrtu sa Evropskom komisijom, i još uvek se čeka na usvajanje.

Iako se govori o potpunom usaglašavanju sa zahtevima iz pravnih tekovina EU u oblasti javnih nabavki, do toga ovom prilikom neće doći, budući da se na osnovu prelaznih i završnih odredbi u Nacrtu zakona može zaključiti da se pojedine odredbe primenjuju danom pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

U pogledu javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, u poslednjem Izveštaju EK naznačeno je da propisi još uvek sadrže previše izuzetaka, koji se u prevelikoj meri i neopravdano primenjuju, i koji treba da se usklade sa relevantnom direktivom EU.

Takođe, naznačeno je da Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama još uvek nije u skladu sa novom Direktivom o koncesijama.

Imajući u vidu da se jedno od merila za zatvaranje Poglavlja 5 odnosi na usklađivanje nacionalnog pravnog okvira Srbije sa pravnim tekovinama EU, u vezi sa svim oblastima javnih nabavki, uključujući i pravne propise o koncesijama i međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama, određeni napredak će moći da se konstatuje usklađivanjem kroz usvajanje navedenih zakona. Na to Evropska komisija i ukazuje u svom izveštaju, budući da naglašava da preporuke iz 2018. godine nisu sprovedene, te da su i dalje u potpunosti važeće.

Pored navedenog, u Izveštaju EK je naznačeno da prenošenje ključnih pravnih propisa iz drugih poglavlja (npr. propisa EU o proceni uticaja na životnu sredinu, zakonodavstva u oblasti borbe protiv diskriminacije, propisa o javnim nabavkama i o kontroli državne pomoći) u nacionalno zakonodavstvo predstavlja

neophodan preduslov za korišćenje evropskih strukturnih i investicionih fondova.

Na osnovu izloženog, jasno je šta je neophodno preduzeti do juna 2020. godine.

Sažetak

- *Pravni i institucionalni okvir o javnim nabavkama u Srbiji uglavnom je u skladu sa pravnim tekovinama EU, ali je potreban dalji proces usaglašavanja;*
- *Još uvek se čeka na usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama;*
- *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama još uvek nije izmenjen u skladu sa novom Direktivom o koncesijama;*
- *Rokovi za ispunjavanje obaveza se prolongiraju;*
- *Preporuke Evropske komisije iz 2018. godine nisu sprovedene, te su i dalje u potpunosti važeće;*
- *Određeni napredak u Poglavlju 5 će se moći konstatovati usklađivanjem kroz usvajanje navedenih zakona, što je jedno od merila ovog poglavlja;*
- *Prenošenje ključnih pravnih propisa o javnim nabavkama u nacionalno zakonodavstvo predstavlja neophodan preduslov za korišćenje evropskih strukturnih i investicionih fondova.*

1.2. Sprovođenje međuvladinih sporazuma

U Izveštaju EK napominje se da pravila EU obezbeđuju da javne nabavke dobara, usluga i radova u bilo kojoj zemlji članici budu transparentne i otvorene za sva privredna društva iz EU, na osnovu jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.

S druge strane, naglašava se da pravila o javnim nabavkama u Srbiji nisu uvek u skladu (niti su uvek kompatibilna) sa standardima EU, posebno u slučaju velikih infrastrukturnih projekata, koje finansiraju ili sprovode kompanije iz država koje nisu članice EU. Ističe se da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihovo

spvođenje nisu u skladu sa načelima ravnopravnog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i konkurencije, kao i da nisu u potpunosti usklađeni sa relevantnim pravnim tekovinama EU i nacionalnim zakonodavstvom. Time se, kako se navodi, ujedno sprečavaju privredna društva iz EU da učestvuju u velikim infrastrukturnim projektima koji se realizuju u zemlji.

Jedno od merila za zatvaranje Poglavlja 5 odnosi se upravo na međunarodne sporazume, kojima se određeni radovi izuzimaju iz pravila o javnim nabavkama (npr. zaključivanje direktnih međudržavnih sporazuma o kreditu, kod kojih se istovremeno ugovara i izvođač radova).

Budući da je u Nacrtu zakona predviđeno da se međunarodni ugovori (ili drugi akti na osnovu kojih je nastala međunarodna obaveza) zaključuju u skladu sa Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, i da Republika Srbija o njima obaveštava Evropsku komisiju, ali sve tek od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, teško da se može očekivati neki ozbiljniji napredak u vezi sa ovom preporukom Evropske komisije iz poslednjih izveštaja, odnosno teško se može očekivati ozbiljniji napredak u vezi sa ispunjenošću navedenog merila za zatvaranje Poglavlja 5.

Ono što bi u vezi sa navedenim pitanjem moglo da bude predmet razmatranja tokom narednog perioda jeste propisivanje procedure koja bi ipak, i u situaciji da se ne sprovodi postupak javne nabavke (ako su međunarodni ugovori/sporazumi izuzeti od primene Zakona o javnim nabavkama), bila transparentna i dostupna za sva zainteresovana privredna društva, uključujući i privredna društva iz EU. I to bi bio napredak u odnosu na postojeće potpuno izuzeće i nejednak tretman.

Analogiju sa mogućnošću da se napravi iskorak možemo videti na primeru projekata koji se finansiraju sredstvima Evropske investicione banke (zajmova EIB-a), gde je, nakon čestih žalbi ponuđača koje je EIB primila, predviđena nadležnost Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička komisija), iako se prethodna procedura (postupak nabavke) nije (u svemu) sprovodio prema pravilima Zakona o javnim nabavkama.

Naime, kada se roba, usluge i radovi koji su predmet nabavke finansiraju iz kredita EIB-a, javne nabavke se sprovode prema pravilima

ove banke (na šta upućuju ratifikovani finansijski ugovori), sadržanim u Vodiču za nabavke. Međutim, Vodič ne propisuje detalje procedure za sprovođenje nabavke, već samo načela na kojima procedura mora da bude utemeljena, kao što su transparentnost, otvorenost, međunarodni karakter nabavke, nediskriminacija, dostupnost pod istim uslovima instrumenata za zaštitu prava ponuđača i sl.

Tokom realizacije pojedinih projekata došlo je do problema u praksi: projekti su praktično bili blokirani jer je rastao broj žalbi koje je EIB primila, a mehanizam zaštite prava ponuđača, kada su u pitanju nabavke koje se sprovode po pravilima ove banke, zapravo i nije postojao.

Kako bi se obezbedio pravni osnov⁹ da Republička komisija preuzme nadležnost za procedure kontrole tenderskih postupaka (da rešava u drugom stepenu po prigovorima zainteresovanih strana) u projektima koje finansira EIB, krajem 2017. godine usvojene su izmene i dopune finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i EIB-a.¹⁰

Na ovom primeru može se videti da se može predvideti iskorak, kada za tim postoji obostrani interes i potreba.

U Izveštaju EK je ujedno naznačeno da Srbija mora da obezbedi da se projekti njene transportne mreže (uključujući projekte železničke mreže na deonici od Beograda do Budimpešte i od Beograda do Bara) sprovode u skladu sa regulatornim okvirom TEN-T.¹¹ Napominje se da buduće investicije u infrastrukturu moraju u potpunosti biti u skladu sa standardima EU u pogledu javnih nabavki, državne pomoći i procene uticaja na životnu sredinu.

9 Obrazloženje u Predlogu http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3596-17.pdf

10 Zakon o potvrđivanju ugovora o izmenama i dopunama finansijskih ugovora 23.761, 24.745, 25.002, 25.198, 25.497, 25.610, 25.872, 81.657 i 82.640 između Republike Srbije i Evropske investicione banke („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 11/17).

11 Transevropska saobraćajna mreža (TEN-T) je politika Evropske komisije usmerena na primenu i razvoj mreže evropskih puteva, železničkih linija, unutrašnjih plovnih puteva, pomorskih brodskih ruta, luka, aerodroma i železničko-putnih terminala.

Sledeće o čemu bi trebalo da se vodi računa, odnosno ono što bi moglo da širi negativan efekat na sistem javnih nabavki i pregovarački proces u ovoj oblasti jeste donošenje posebnih zakona samo radi realizacije određenog projekta, kao što je npr. izgradnja „Moravskog koridora” (izgradnja auto-puta koji će povezivati Kruševac i Čačak), budući da se time, pored drugih propisa, derogiraju pravila Zakona o javnim nabavkama. Tako Predlog ovog zakona¹² uređuje pitanja koja su već regulisana zakonima Republike Srbije o eksproprijaciji, javnim nabavkama, projektovanju, porezima i carinama. U međuvremenu je Zakon usvojen 8. jula 2019. godine („Službeni glasnik RS”, br. 49/19) i predviđa da se na izbor „strateškog partnera i zaključenje ugovora o projektovanju i izgradnji, kao i na izbor stručnog nadzora nad izvođenjem radova ne primenjuju propisi kojima se uređuje postupak javnih nabavki”.¹³ Kriterijumi i način izbora strateškog partnera i stručnog nadzora nad izvođenjem radova bi bili uređeni podzakonskim aktom, koji će Vlada doneti u roku od 30 dana.

Ujedno, sa stanovišta pregovaračkog procesa u pomenutom *lex specialis*-u problematične su i odredbe prema kojima će prilikom izgradnje biti „korišćeni domaći materijali i oprema i angažovani domaći izvođači, u odnosu koji će biti određen ugovorom o projektovanju i izvođenju radova”.¹⁴ S druge strane, treba imati u vidu da su na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom preferencijali za domaće ponuđače u odnosu na ponuđače iz EU ukinuti 1. septembra 2018. godine.¹⁵

12 Predlog zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina, na dnevnom redu skupštinske rasprave od 25. juna, u okviru Dva-naestog vanrednog zasedanja Narodne skupštine.

13 Član 17 usvojenog Zakona.

14 Član 2 usvojenog Zakona.

15 Objavljena informacija na internet stranici Uprave za javne nabavke o ukidanju preferencijalne prednosti u odnosu na države članice EU <http://www.ujn.gov.rs/vesti/ukinuta-preferencijalna-prednost-u-odnosu-na-drzave-clanice-eu/>

Sažetak

- *Pravila o javnim nabavkama u Srbiji nisu uvek kompatibilna sa standardima EU, posebno u slučaju velikih infrastrukturnih projekata, koje finansiraju ili sprovode kompanije iz država koje nisu članice EU – nisu u skladu sa načelima ravnopravnog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i konkurencije, te ujedno sprečavaju privredna društva iz EU da učestvuju u tim projektima koji se realizuju u Srbiji;*
- *Jedno od merila za zatvaranje Poglavlja 5 odnosi se na zaključivanje međunarodnih sporazuma, kojima se određeni radovi izuzimaju iz pravila o javnim nabavkama (npr. zaključivanje direktnih međudržavnih sporazuma o kreditu kod kojih se istovremeno ugovara i izvođač radova);*
- *Pojedine odredbe iz Nacrta zakona o javnim nabavkama primenjuju se (tek) od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji – navedeno se odnosi na zaključivanje međunarodnih ugovora ili drugih akata na osnovu kojih je nastala međunarodna obaveza;*
- *Zahteva se da Srbija obezbedi da se projekti njene transportne mreže, uključujući projekte železničke mreže na deonici Beograd–Budimpešta i Beograd–Bar, sprovode u skladu sa regulatornim okvirom TEN-T;*
- *Zahteva se da buduće investicije u infrastrukturu u potpunosti budu u skladu sa standardima u pogledu javnih nabavki, državne pomoći i procene uticaja na životnu sredinu;*
- *Zaključivanje posebnih zakona (lex specialis), kojima se u cilju realizacije određenog projekta (kao što je npr. izgradnja „Moravskog koridora”) derogiraju pravila Zakona o javnim nabavkama, ne mogu imati pozitivan efekat na Poglavlje 5;*
- *Propisivanje korišćenja domaćih materijala i opreme i angažovanje domaćih izvođača u određenom odnosu, tokom izvođenja radova po lex specialis-u suprotno je Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, kojim su od 1. septembra 2018. godine ukinuti preferencijali za domaće ponuđače u odnosu na ponuđače iz EU.*

1.3. Jačanje kapaciteta nadležnih institucija

U svakom Izveštaju EK naglašava se potreba da se ojačaju kapaciteti Uprave za javne nabavke (UJN) i Republičke komisije.

Za UJN se ističe da i dalje nedostaju kadrovski i tehnički kapaciteti, da radna mesta nisu popunjena i da shodno širokom obimu njenih nadležnosti Upravi nedostaju administrativni kapaciteti za izvršenje mnogih zadataka. U pogledu kapaciteta Republičke komisije, navodi se da su oni stabilni, ali se ipak ukazuje na potrebu daljeg jačanja.

Za Komisiju za javno-privatno partnerstvo i koncesije takođe se navodi da još uvek nema dovoljno kadrovskih kapaciteta.

Naglašava se da je kapacitet upravnih sudova za rešavanje velikog broja složenih slučajeva i dalje slab, kao i da postupci veoma dugo traju.

Ono na šta takođe treba obratiti posebnu pažnju i o čemu treba izveštavati Evropsku komisiju jeste međuinstitucionalna saradnja, razmena iskustava različitih organa u vezi sa javnim nabavkama.

Preporuke:

- Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama do kraja 2019. godine;
- Izmeniti Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama do kraja 2019. godine;
- Utvrditi i primeniti proceduru koja će i u slučaju međudržavnih sporazuma biti transparentna i omogućiti učešće i privrednim društvima iz EU;
- Jačati kapacitete UJN i Republičke komisije, kao i Komisije za javno-privatno partnerstvo i kapacitete upravnih sudova;
- Jačati međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju u vezi sa javnim nabavkama.

2. Javne nabavke u strateškim dokumentima

2.1. Strategija razvoja javnih nabavki

Donošenje Strategije razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014–2018. bio je jedan od zahteva za otvaranje Poglavlja 5. Na osnovu te Strategije donosili su se godišnji Akcioni planovi, čije je predloge pripremala UJN, u cilju realizacija mera i aktivnosti predviđenih Strategijom. UJN je vršila praćenje izvršenja akcionih planova i o tome izveštavala Vladu.

Početkom decembra 2018. godine UJN je na svojoj internet stranici obavestila javnost da je započeta izrada Strategije za naredni period (2019–2023), u cilju definisanja pravca daljeg razvoja i stvaranja modernog i efikasnog sistema javnih nabavki. Ujedno je objavljen i Nacrt strategije i pozvani su svi zainteresovani subjekti da svoje predloge i sugestije dostave UJN u narednih mesec dana. Međutim, nova Strategija još uvek nije usvojena.

U Izveštaju EK naznačeno je da je sprovođenje Strategije i njenog Akcionog plana za 2018. godinu odloženo, s obzirom na to da treba da se usvoje novi propisi. Ujedno, pomenuto je da je novi strateški okvir u pripremi, ali da tek treba da se usvoji i da ta nova strategija treba da se harmonizuje sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama (PRUJF)¹⁶. Iz tog razloga u nastavku Alarm izveštaja prvo ćemo dati osvrt na PRUJF.

16 <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016-2020%20SR.PDF>

2.1.1. Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020.

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016–2020. Vlada je usvojila krajem novembra 2015. godine. Na oblast javnih nabavki odnosila se mera 10 – *Unapređenje zakona i propisa i procedura za javne nabavke*, a rok za sve aktivnosti bio je kraj 2016. godine,¹⁷ odnosno četvrti kvartal 2018. godine.

Tabela 2¹⁸

MERA 10: UNAPREĐENJE ZAKONA I PROPISA I PROCEDURA ZA JAVNE NABAVKE																
PROGRAM/MERE/ REZULTATI/AKTIVNOSTI	2016				2017				2018				2019			
	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q
10.1. Veća transparentnost planiranja nabavki																
<i>Obavezno objavljivanje planova nabavki na Portalu javnih nabavki</i>																
10.2. Sistem javnih nabavki je funkcionalno i operativno uređen																
<i>Organizovanje obuke o procedurama javnih nabavki za ovlašćena lica i donosiocje odluka</i>																
<i>Obuka/specijalizacija tužilaca i sudija u oblasti javnih nabavki i efikasnije istrage i sankcionisanje nepravilnosti u javnim nabavkama od strane pravosuđa</i>																
<i>Sprovođenje procesa institucionalnog jačanja UJN kako bi se povećao njen operativni kapacitet</i>																

U Izveštaju o sprovođenju PRUJF za period od januara do decembra 2018. godine, koji je izradilo Ministarstvo finansija u saradnji sa

17 PRUJF, strana 24.

18 PRUJF, Aneks 2: Redosled sprovođenja programa za reformu upravljanja javnim finansijama, str. 103–104.

drugim nadležnim institucijama, a Vlada usvojila krajem marta 2019. godine,¹⁹ pored ostalog naznačeno je i:

- da se dalja harmonizacija sa pravnim tekovinama EU očekuje 2019. godine usvajanjem novog ZJN, a planirano je i usvajanje Strategije za razvoj sistema javnih nabavki 2019–2022. godine,²⁰
- da su ispunjeni svi preduslovi za realizaciju aktivnosti „Sprovođenje procesa institucionalnog jačanja UJN kako bi se povećao njen operativni kapacitet”, kao jedine aktivnosti²¹ koja nije bila realizovana.

Kao ključni izazovi u pomenutom Izveštaju naznačeni su:

- dalje sprečavanje korupcije u postupcima javnih nabavki,
- unapređenje zakonodavstva (dalja harmonizacija sa direktivama EU) u cilju povećanja konkurentnosti, efikasnosti i transparentnosti postupaka javnih nabavki.

Kao planirano u narednom periodu naznačeno je:

- donošenje novog ZJN i pratećih podzakonskih akata,
- nastavak obuka za naručioce i ponuđače tokom 2019. godine,
- donošenje Strategije razvoja javnih nabavki 2019–2023,
- jačanje kapaciteta u UJN kroz zapošljavanje novih lica.

2.1.2. Revidirani akcioni plan i Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2019–2021.

Ministarstvo finansija (MFIN) je u martu 2019. godine na svojoj internet stranici objavilo Nacrt revidiranog PRUJF za period 2019–2021.²² i prateći Akcioni plan, te pozvalo na dostavljanje komentara.

19 https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/izvestaj_times.pdf

20 Primećujemo da u različitim vladinim dokumentima (pa čak i u istim) očekivana Strategija razvoja javnih nabavki ne pokriva identičan period: u pojedinim dokumentima je naznačeno 2019–2022, a u drugim 2019–2023.

21 Aktivnost u okviru tačke 10.2. iz Tabele 2 Alarm izveštaja.

22 <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/PFM%20RP%2014%2002%202019%20SR.pdf>

I u ovom dokumentu naznačeno je da se usvajanje novog ZJN i podzakonskih akata očekuje tokom 2019. godine, te da je Nacrt zakona dostavljen tokom januara 2019. godine Evropskoj komisiji na mišljenje. Takođe je naznačeno da će UJN pripremiti modele konkursnih dokumentacija, kao i modele okvirnih sporazuma, kako bi se osiguralo bolje sprovođenje novog ZJN.

U okviru Aneksa: *Redosled sprovođenja aktivnosti PRUJF*, pod 2.3. navedena je mera *Unapređen sistem javnih nabavki*, sa aktivnostima navedenim u Tabeli 3, i naznačenim rokovima.

Tabela 3²³

MERA 2.3: UNAPREĐEN SISTEM JAVNIH NABAVKI												
2.3.1. Usvajanje podzakonskih akata koji proizlaze iz novog Zakona o javnim nabavkama u skladu sa direktivama EU												
SPECIFIČNI CILJ /MERE/AKTIVNOSTI kvartal:	2019				2020				2021			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
2.3.2 Priprema i objava standardizovanih formata za objavljivanje obaveštenja u javnim nabavkama, obavljanje neophodnih analiza, planiranja i budžetiranja uvođenjem jedinica za analizu i planiranje												
2.3.3. Priprema i objava standardizovanih modela tenderske dokumentacije												
2.3.4. Priprema i objava Okvirnih sporazuma (3 predmeta nabavki)												
2.3.5. Priprema i usvajanje Strategije za razvoj sistema javnih nabavki 2019–2023												
2.3.6. Priprema i usvajanje Smernica za zelene javne nabavke												

23 PRUJF, Aneks 2: Redosled sprovođenja programa za reformu upravljanja javnim finansijama, str. 103–104.

Ono što primećujemo u Tabeli 3 nije usaglašeno sa prethodnim tekstom u samom revidiranom PRUJF (naznačeno da se usvajanje podzakonskih akata za novi ZJN očekuje tokom 2019. godine) i Nacrtom zakona (predviđa početak primene od 1. januara 2020. godine), a odnosi se na rok koji je određen za aktivnost pod 2.3.1. *Usvajanje podzakonskih akata koji proizlaze iz novog ZJN u skladu sa direktivama EU* (četvrti kvartal 2020. godine). Prema članu 242 Nacrta ZJN, u okviru prelaznih i završnih odredbi, predviđeno je da podzakonski akti budu doneti do dana početka primene ovog Zakona, dakle do 1. januara 2020. godine.

Ako pogledamo sve podzakonske akte na koje upućuje član 242 Nacrta ZJN, svi su u vezi sa neposrednom primenom Nacrta zakona, odnosno u vezi sa: spiskom naručilaca, planom nabavki, sadržinom konkursne dokumentacije, opštim rečnikom nabavki, oglasima o javnim nabavkama (obrascima i objavljivanju), sadržinom standardnog obrasca izjave o ispunjenosti kriterijuma, registrom ponuđača, otvaranjem ponuda, javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, načinom sprovođenja monitoringa od strane UJN, evidentiranjem na Portalu javnih nabavki,²⁴ uputstvom za korišćenje Portala javnih nabavki. Sve navedeno je od značaja za neposrednu primenu Nacrta ZJN.

Neusaglašenost između Nacrta zakona i rokova u Tabeli 3 odnosi se delimično i kod aktivnosti pod 2.3.2. i 2.3.3, s obzirom na to da su pojedine od njih u vezi sa početkom primene Nacrta zakona.

Uvidom u Nacrt revidiranog akcionog plana za PRUJF²⁵ možemo se uveriti da je za pomenute aktivnosti, koje su od značaja za neposrednu primenu novog ZJN, kao rok zaista određen četvrti kvartal 2020. godine (Tabela 4), što otvara pitanje kakva je zaista namera u pogledu početka primene novog ZJN, ili je reč o neusaglašenosti dokumenata.

24 Jedino ovaj podzakonski akt, koji se odnosi na uputstvo UJN o evidentiranju na Portalu javnih nabavki za prethodnu godinu u vezi sa nabavkama na koje naručilac nije primenjivao odredbe ZJN (izuzeci iz čl. 11–21 i čl. 27 Nacrta ZJN), može eventualno biti donet nešto kasnije u odnosu na sam početak primene novog ZJN. Ovo pod uslovom da naručioci podatke o izuzecima za 2018. godinu dostave u sklopu poslednjeg kvartalnog izveštaja, do 10. januara 2019. godine.

25 <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/Novi%20AP%202019-2021%20SRPSKA%20VERZIJA.pdf>

Tabela 4

Mera	Aktivnost	Rok za sprovođenje	Vodeća institucija	Partnerske institucije
2.3: Unapređen sistem javnih nabavki	2.3.1. Usvajanje podzakonskih akata koji proizlaze iz novog Zakona o javnim nabavkama, u skladu sa direktivama EU	Q4 2020	UJN	
Mera	Aktivnost	Rok za sprovođenje	Vodeća institucija	Partnerske institucije
2.3: Unapređen sistem javnih nabavki	2.3.1. Usvajanje podzakonskih akata koji proizlaze iz novog Zakona o javnim nabavkama, u skladu sa direktivama EU	Q4 2020	UJN	
	2.3.2 Priprema i objava standardizovanih formata za objavljivanje obaveštenja u javnim nabavkama	Q4 2020	UJN	
	2.3.3. Priprema i objava standardizovanih modela tender-ske dokumentacije	Q4 2020	UJN	
	2.3.4. Priprema i objava Okvirnih sporazuma (3 predmeta nabavki)	Q1 2019	UJN	
	2.3.5. Priprema i usvajanje Strategije za razvoj sistema javnih nabavki 2019–2023.	Q4 2019	UJN	– Zainteresovane strane unutar državne uprave – Nevladine organizacije
	2.3.6. Pripremljene i objavljene Smernice za poboljšanje zelenih javnih nabavki	Q4 2019	UJN	

U revidiranom Akcionom planu za PRUJF predviđen je još jedan indikator koji se odnosi na javne nabavke: skraćivanje prosečnog broja dana trajanja procedure za javne nabavke (Tabela 5). Ako pogledamo početnu vrednost, vidi se da je reč o otvorenom postupku.

Tabela 5

STUB II – EFIKASNO I DELOTVORNO IZVRŠENJE BUDŽETA				
Specifični cilj 2	Održavanje dovoljne likvidnosti u cilju postizanja delotvornog upravljanja javnim sredstvima kroz balansirano prikupljanje prihoda, efikasne javne nabavke i adekvatno upravljanje dugom.			
Indikator na nivou cilja	Početna vrednost	2019.	2020.	2021.
Skraćivanje prosečnog broja dana trajanja procedure za javne nabavke	62 ²⁶	62 ²⁷	61	60

Međutim, kod ovih indikatora treba obratiti pažnju na tri stvari. Prvo, od kog trenutka se računaju podaci (rokovi) – od objave poziva za podnošenje ponuda, ili od donošenja odluke o pokretanju postupka. Tako je kod početne vrednosti (62 dana), prema polugodišnjem Izveštaju UJN (period 01.01.2018–30.06.2018. godine) otvoreni postupak trajao 62 dana, ako se posmatra period od dana donošenja odluke o pokretanju postupka do dana zaključenja ugovora (ovaj podatak je uzet kao početna vrednost za 2018. godinu, i kao očekivani indikator za 2019. godinu), dok bi ovaj indikator iznosio 57 dana ako bi se za prvih 6 meseci 2018. godine posmatrao period od dana objavljivanja poziva za podnošenje ponuda na Portalu javnih nabavki do dana zaključenja ugovora.²⁸ Međutim, ako pogledamo podatke iz godišnjeg

26 Prema Izveštaju o javnim nabavkama UJN, za prvih 6 meseci 2018. godine prosečno trajanje otvorenog postupka iznosilo je 62 dana.

27 Ciljana vrednost za 2019. godinu je ista kao ciljana vrednost za 2018. godinu zbog kašnjenja sa usvajanjem ZJN u 2019. godini, što onemogućuje UJN da isprati rezultate usvajanja pomenutog Zakona.

28 Strana 7 Izveštaja UJN o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 01.01.2018–30.06.2018. godine, dostupan na <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

izveštaja UJN za 2018. godinu, videćemo da bi ovaj indikator iznosio 65 dana ako bi se posmatrao period od objave poziva za podnošenje ponuda do zaključenja ugovora.²⁹ S obzirom na to da se za 2019, 2020. i 2021. indikatori posmatraju na nivou čitave godine, smatramo da bi to trebalo korigovati i u pogledu početne vrednosti, što bi se možda odrazilo i na očekivanja u narednim godinama. Dakle, potrebno je posmatrati iste periode (godišnje vrednosti) kako bi se indikatori mogli realno porediti. Ujedno, treba napomenuti da se prema Nacrtu zakona otvoreni postupak smatra pokrenutim od dana objave poziva za podnošenje ponuda (a ne od dana donošenja odluke o pokretanju postupka), što takođe više govori o poređenju u odnosu na 65 dana kao početne vrednosti za 2018. godinu.

Konačno, trebalo bi pri proceni uzeti u obzir koliko će realno trajati otvoreni postupak sa novim izmenjenim rokovima za podnošenje ponuda prema Nacrtu zakona, ali i ostalim rokovima koji mogu da utiču na dužinu trajanja postupka (npr. obaveza produženja roka za podnošenje ponuda za minimum određeni broj dana). Takođe, uvođenje elektronskih nabavki bi nakon određenog perioda trebalo da utiče na trajanje otvorenog postupka.

Ujedno smatramo da je korisno napomenuti da je na sadašnje trajanje otvorenog postupka uticala i činjenica da je u ne malom broju postupaka primljena samo jedna ponuda, što u tom slučaju po pravilu ubrzava zaključenje ugovora (praktično nema perioda za zaštitu prava), dok se sa uvođenjem elektronskih nabavki očekuje da će doći do povećanja prosečnog broja ponuda po postupku (što znači da se u tom slučaju mora uzeti u obzir i vreme predviđeno za istek roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava).

Dakle, smatramo da se prilikom postavljanja indikatora zaista mora izvršiti dobra procena, uzimajući u vidu više faktora koji mogu da utiču na trajanje otvorenog postupka, posebno što se očekuje primena novog ZJN. Ovo posebno i iz razloga što se iz podataka iz

29 Strana 6 Izveštaja UJN o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 01.01.2018–31.12.2018. godine, dostupan na <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

godišnjih izveštaja UJN za prethodni trogodišnji period (2016–2018) može videti da je dolazilo do povećanja prosečnog trajanja otvorenog postupka, čak i u situaciji primene istog ZJN (Tabela 6).

Tabela 6

Prosečno trajanje otvorenog postupka, u danima, prema podacima iz godišnjih izveštaja UJN	2014	2015	2016	2017	2018
	77	61 ³⁰	61	63	65

Sažetak i preporuke

- *Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023. još uvek nije usvojena;*
- *Konstatujemo neusaglašenost u pogledu rokova za izvršenje istih aktivnosti povezanih sa primenom novog ZJN (npr. donošenje podzakonskih akata, priprema i objava standardizovanih obaveštenja u javnim nabavkama i modela tenderske dokumentacije) u različitim dokumentima (npr. rokovi iz Nacrta zakona i rokovi iz Nacrta revidiranog akcionog plana za PRUFJ);*
- *Pravilno postaviti početne indikatore i sagledati okolnosti od značaja kod utvrđivanja njihovih ciljnih vrednosti (npr. prosečno trajanje otvorenog postupka prema revidiranom Akcionom planu za PRUFJ), posebno što se isti indikatori pojavljuju i u drugim strateškim dokumentima (usaglasiti indikatore, ako je uopšte potrebno da se ponavljaju u različitim dokumentima);*
- *Obezbediti praćenje indikatora tokom godine i preduzimati aktivnosti radi postizanja ciljnih vrednosti (npr. na polugodišnjem i godišnjem nivou u 2018. godini možemo videti oscilacije od 57 do 65 dana za trajanje otvorenog postupka).*

30 Podaci za poslednji kvartal 2015. godine, mereći efekte nakon poslednjih izmena ZJN od 12. avgusta 2015. god.

2.1.3. Predlog Strategije razvoja javnih nabavki za period 2019–2023.

Početkom jula meseca, Uprava za javne nabavke je na svojoj internet stranici objavila javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Predlogu strategije razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023. (Predlog strategije).

Prema Predlogu strategije, donošenje novog ZJN predviđeno je za početak četvrtog kvartala 2019. godine, a početak primene Zakona predviđen je za 1. januar 2020. godine (kao što je predviđeno i Nacrtom ZJN). Prema Predlogu strategije, novi podzakonski akti treba da budu doneti do početka primene novog ZJN. U tom pogledu, objavljeni Predlog akcionog plana za sprovođenje Strategije za period 2019–2020. godina (Predlog akcionog plana) nije u potpunosti usaglašen, budući da je kao rok za donošenje podzakonskih akata umesto četvrtog kvartala 2019. godine određen prvi kvartal 2020. godine.³¹

Donošenje izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (ZJPPK) predviđeno je za drugi kvartal 2020. godine, što je 6 meseci duže od preporuke iznete u Alarm izveštaju. Novo produženje roka (do sada su ZJN i ZJPPK imali identične rokove, kao deo Poglavlja 5) teško može doneti kompletnu pozitivnu ocenu u narednom Izveštaju EK.

U pogledu ZJPPK primećujemo da Akcioni plan za 2020. godinu ne pominje donošenje podzakonskih akata za primenu tog Zakona, što otvara pitanje početka njegove primene.

Pored navedenog, na osnovu sadržine Predloga strategije konstatujemo da se on u velikoj meri zasniva na rešenjima iz Nacrta zakona, što nije sporno, ali stičemo utisak da je potrebna konkretnija vizija za period nakon godinu–dve implementacije novog ZJN, budući da se Predlog strategije odnosi na period do kraja 2023. godine. Primera radi, pomenuli smo da će se pojedine odredbe primenjivati od dana pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji,³² ali je i za njih potrebno izvršiti adekvatnu pripremu kako bi se primena u odgovarajućem

31 U delu 2.1.2. Alarm izveštaja dali smo osvrt na podzakonske akte u vezi sa Nacrtom ZJN.

32 Član 248 Nacrta zakona.

trenutku zaista i obezbedila. Ovo iz razloga što potpuno usklađivanje mora da bude sprovedeno blagovremeno pre ulaska u članstvo u EU, kako bi se osigurala puna primena na svim nivoima. To se odnosi kako na oblast javnih nabavki, tako i na koncesije i javno-privatna partnerstva, ali i na međunarodne sporazume o izuzimanju određenih radova iz pravila o javnim nabavkama, koji predstavljaju poseban zahtev u okviru merila za zatvaranje Poglavlja 5. Ovde možemo da dodamo i pitanje koordinacije rada institucija, naročito pri donošenju propisa u drugim oblastima, kako bi se izbeglo da promene ili donošenje drugih zakona derogiraju zakone u oblasti javnih nabavki.³³ U tom pogledu veoma je značajna određena vizija načina rešavanja pomenutih pitanja, kao i postojanje jasno definisanih faza preciznog dinamičkog plana.

U vezi sa prethodno navedenim, ističemo da će se pre pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji zahtevati i prethodna provera funkcionisanja sistema javnih nabavki na svim nivoima, kako na republičkom tako i na lokalnom, što zahteva set mera i aktivnosti u svrhu ostvarenja dugoročnih ciljeva.

Ono što takođe zahteva više pažnje u Predlogu strategije jeste vizija u pogledu daljeg procesa profesionalizacije (sertifikacije) službenika za javne nabavke. Treba da napomenemo da Nacrt zakona nije propisao rok za donošenje podzakonskog akta koji se odnosi na sertifikaciju,³⁴ a Predlog akcionog plana kao indikator za 2020. predviđa povećan broj sertifikovanih službenika (kao odgovorne institucije određene su UJN i Nacionalna akademija za javnu upravu). Danom početka primene novog ZJN prestale bi da važe odredbe važećeg ZJN i podzakonskih akata donetih na osnovu tog zakona.³⁵ Samim tim prestale bi da važe i odredbe važećih propisa u vezi sa sertifikacijom službenika za javne nabavke, tako da do donošenja novog podzakonskog akta (za koji za sada po Nacrtu zakona nije predviđen rok) i do

33 U delu 1.2. Alarm izveštaja pomenuli smo *lex specialis* u vezi sa tzv. „Moravskim koridorom”, kojim se pored ostalog derogiraju pravila o javnim nabavkama.

34 Čl. 185 i 242 Nacrta zakona.

35 Član 245 Nacrta.

spvođenja svih ostalih pripremnih aktivnosti u vezi sa organizacijom ispita po novom sistemu, praktično i ne bi bilo moguće sprovođiti ispite, pa tako ni povećavati broj sertifikovanih službenika.

Nacrt ZJN ne daje odgovor ni na pitanje centralizovanog tela za javne nabavke na republičkom nivou, budući da se po Nacrtu Uprava za zajedničke poslove republičkih organa (UZZPRO) ne pominje eksplicitno kao centralizovano telo, niti se u tom pogledu pominje neki drugi organ. Takođe, nejasno je na koji način će MFIN uspevati kvalitetno da vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, s obzirom na broj ugovora koji se svake godine zaključi u Srbiji,³⁶ odnosno nije naznačeno na koji način će se to u praksi zaista realizovati, a podaci o načinu te kontrole i njenim rezultatima će se sigurno tražiti. Upravni sudovi nisu pomenuti u Predlogu strategije, a jedna od preporuka iz poslednjeg Izveštaja EK odnosi se upravo i na jačanje kapaciteta upravnih sudova.

Treba realno sagledati da li će Srbija na svim nivoima, uzimajući u obzir sve naručioce i sve ponuđače, biti spremna da od 1. jula 2020. godine, samo 6 meseci nakon početka primene novog ZJN, krene sa potpunim elektronskim nabavkama, odnosno da li će biti dovoljno vremena da sve zainteresovane strane do tada prođu neophodnu obuku.

Ujedno, bilo bi važno predvideti sveobuhvatan način evidentiranja i pribavljanja svih relevantnih podataka od značaja za izveštavanje Evropske komisije, uzimajući u obzir sve relevantne institucije, kao i sve oblasti od značaja, jer su tako prikupljeni podaci širi od onih koji se dobijaju i sistematizuju putem Portala javnih nabavki.

Konačno, treba imati u vidu i to da Poglavlje 5 može biti privremeno zatvoreno kada se EU saglasi da su ispunjena sva postavljena merila za zatvaranje. S tim u vezi, treba se postarati da kasnijim merama Srbija ne dovede u pitanje dostignut nivo usklađenosti, kao i da eventualno nove pravne tekovine EU takođe treba sprovesti do stupanja u članstvo u EU. Sve su to pitanja koja treba sagledati u Predlogu strategije.

36 Pomenuto i u delu 2.2.2. Alarm izveštaja.

Preporuke:

- Kao odgovorne institucije za donošenje novog ZJN, u Predlogu akcionog plana, pored MFIN i UJN, odrediti i Vladu i Narodnu skupštinu;
- Ako se 1. januar 2020. godine planira kao datum početka primene novog ZJN,³⁷ podzakonske akte bi trebalo doneti u četvrtom kvartalu 2019. godine;
- Predvideti rok za donošenje podzakonskih akata na osnovu izmenjenog i dopunjenog ZJPPK, odnosno rok za početak primene ovog Zakona;
- Predvideti dinamički plan i njegove faze u vezi sa rešavanjem pitanja međunarodnih sporazuma, kao merila za zatvaranje Poglavlja 5;
- Predvideti način i mere koje će sprečiti da se pojedinim zakonima u drugim oblastima derogiraju pravila javnih nabavki;
- Definisati način i aktivnosti kojim će se utvrđivati da li se na svim nivoima, kako na republičkom tako i na lokalnom, pravilno sprovodi i primenjuje nacionalno zakonodavstvo u vezi sa javnim nabavkama;
- Predvideti dalje planove u vezi sa profesionalizacijom službenika za javne nabavke;
- Imati jasnu sliku o načinu funkcionisanja centralizovanih nabavki na republičkom nivou, ako je namera da UZZPRO više ne vrši tu ulogu, imajući u vidu i funkcionisanje naručilaca na centralnom nivou za koje se sada sprovode centralizovane nabavke;
- Predvideti način na koji će MFIN realno i kvalitetno vršiti nadzor nad izvršenjem svih ugovora u javnim nabavkama u Srbiji, s

³⁷ Eventualno novo odlaganje početka primene novog ZJN moglo bi negativno da se odrazi na mišljenje EK u Izveštaju o napretku za 2020. godinu, posebno jer je Srbija (tj. UJN kao glavni korisnik i najbliži partner Projekta) dobila značajnu finansijsku pomoć i podršku kroz Projekat EU – „Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Republici Srbiji”, u kom se jedna od glavnih komponenti upravo odnosi na novi ZJN.

obzirom na potrebne kapacitete, način vršenja kontrole i efekte tih kontrola;

- U Predlog strategije uneti i aktivnosti u vezi sa jačanjem kapaciteta upravnih sudova, s obzirom na njihovu ulogu u vezi sa zaštitom prava;
- Realno sagledati vreme za početak primene elektronskih nabavki, kako bi sve zainteresovane strane blagovremeno prošle obuku; odnosno, pripremiti odgovarajuća uputstva i set obuka sa dinamičkim planom, kako bi se obuke blagovremeno i uspešno realizovale;
- Predvideti sveobuhvatan način evidentiranja i pribavljanja svih relevantnih podataka od značaja za izveštavanje Evropske komisije (što uključuje razmenu informacija sa drugim institucijama relevantnim za javne nabavke, kao i oblastima od značaja za javne nabavke);
- Predvideti izradu kratkoročnih i dugoročnih planova u vezi sa preduzimanjem odgovarajućih koraka za ispunjavanje merila za zatvaranje Poglavlja 5.

2.2. Javne nabavke u drugim strateškim dokumentima i akcionim planovima

Strategija razvoja javnih nabavki povezana je i sa drugim nacionalnim strateškim dokumentima. I u samom Predlogu strategije za period 2019–2023. pominje se više strateških dokumenata, s tim da ćemo se u ovom izveštaju (pored već pomenutog PRUJF) baviti nacionalnim dokumentima u kojima se pominju mere i aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama i koje su još uvek važeće.

Napominjemo da je veoma bitno da se Srbija pridržava rokova koje je sama definisala u vezi sa javnim nabavkama, odnosno da usvojene mere i aktivnosti realizuje u preuzetim rokovima, kao i da mere i aktivnosti iz različitih strateških dokumenata budu međusobno usklađene. Nekada se čak dešava da se iste mere predviđaju (ponavljaju) u

različitim strateškim dokumentima, neretko i sa različitim vremenskim okvirima i sa različitim osnovama i indikatorima.

Koje su mere, aktivnosti i vremenski okviri predviđeni drugim strateškim dokumentima i usvojenim akcionim planovima, videćemo u nastavku ovog izveštaja.

2.2.1. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji

Poseban cilj 3, u okviru Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2018–2020, koji je Vlada usvojila početkom jula 2018. godine, jeste unapređenje upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama. Od aktivnosti koje se odnose na 2019. godinu (poslednji kvartal), predviđeno je usvajanje nove Strategije razvoja sistema javnih nabavki, s tim da je ona predviđena za period 2019–2022. (a ne za period 2019–2023), i objavljivanje smernica za unapređenje zelenih nabavki. Ove smernice, odnosno izrada analize i preporuka za povećanje broja zelenih javnih nabavki, predviđene su za isti period (četvrti kvartal 2019. godine) i u Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja javnih nabavki za period 2019–2020, kao i u Revidiranom akcionom planu za PRUJF za period 2019–2021. (aktivnost pod 2.3.6. u Tabeli 4 Alarm izveštaja).

Rokovi za preostale aktivnosti (četvrti kvartal 2020. godine), sve u vezi sa neposrednom primenom novog ZJN (usvajanje podzakonskih akata, standardni obrasci za objavljivanje oglasa o javnim nabavkama, modeli konkursnih dokumentacija) u ovom akcionom planu (Tabela 7) nisu usklađeni sa rokovima iz Predloga strategije razvoja javnih nabavki za period 2019–2023, kao ni sa rokovima iz Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije,³⁸ ali jesu sa rokovima iz Revidiranog akcionog plana za PRUJF za period 2019–2021. Ovo već može da ukaže na to da se pri izradi određenih strateških dokumenata ne uzimaju u obzir svi dokumenti koji se odnose na javne nabavke, odnosno da se mere i aktivnosti preuzimaju.

38 Deo Alarm izveštaja pod 2.2.2. u nastavku.

Tabela 7

Mera 3.5:		Indikatori sa početnom i ciljnom vrednošću	
Unapređenje sistema javnih nabavki		Vrednost ugovora koji su potpisani na osnovu okvirnog sporazuma ³⁹ PV (2016): 42,7 milijardi RSD CV (2018): preko 35,5 milijardi RSD ⁴⁰ CV (2019): preko 35,5 milijardi RSD CV (2020): preko 35,5 milijardi RSD	
Aktivnosti	Rok za realizaciju	Institucija odgovorna za realizaciju	Partneri u realizaciji
1. Izrada i usvajanje podzakonskih akata koji proističu iz novog ZJN usklađenog sa EU direktivama	4. kvartal 2020.	UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	
2. Izrađeni i objavljeni standardni obrasci za objavljivanje oglasa o javnim nabavkama	4. kvartal 2020.	UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	
3. Izrađeni i objavljeni opšti modeli konkursne dokumentacije	4. kvartal 2020.	UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	
4. Izrađeni i objavljeni modeli okvirnih sporazuma	4. kvartal 2018.	UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	
5. Izrađena analiza i preporuke za unapređenje konkurencije na tržištu javnih nabavki	4. kvartal 2018.	UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	
6. Izrađena i usvojena Strategija razvoja sistema javnih nabavki 2019–2022.	4. kvartal 2019.	MFIN UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	ODU OCD
7. Objavljene smernice za unapređenje zelenih nabavki	4. kvartal 2019.	UJN – Sektor za poslove javnih nabavki	

39 Isti indikator je definisan Zajmom Svetske banke, Program za rezultate – Modernizacija i optimizacija javne uprave (DLI#6 – Vrednost ugovora o nabavkama zaključenim putem okvirnih sporazuma /u RSD/).

40 Početna vrednost indikatora je visoka, budući da je to bila prva godina korišćenja novog mehanizma. Kako vrednost ugovora iznad 35,5 milijardi predstavlja oko 10% ukupne vrednosti javnih nabavki, ovo se može smatrati odrazom efikasnog sistema javnih nabavki. Realizacija Mere 3.5. prati se samo kroz jedan indikator, s obzirom na to da će u ovoj godini nastupiti sveobuhvatna promena regulative. Ovaj indikator neće pretrpeti uticaj promene regulative, jer je u pitanju mehanizam preuzet iz EU direktiva.

U pomenutom Akcionom planu interesantno je i to što se novi ZJN očekivao u drugom kvartalu 2018. godine (Tabela 8) a, kao što je prethodno pomenuto, podzakonski akti potrebni za implementaciju tog Zakona i dr. (oglas, modeli konkursnih dokumentacija) predviđeni su sa rokom dužim od dve godine, što ukazuje na neusaglašenost mera i aktivnosti, odnosno kompletnog teksta u vezi sa javnim nabavkama.

Tabela 8

Posebni cilj	Mera	Preduslovi i pretpostavke	Rizici
3.5. Unapređenje sistema javnih nabavki	Usvojen zakonodavni okvir u skladu sa predviđenom dinamikom, ZJN u drugom kvartalu 2018. godine.	Kašnjenje u izradi podzakonskih propisa i modela dokumenata potrebnih za implementaciju propisa.	Redovne konsultacije zainteresovanih strana i pravovremeno ažuriranje vremenskih planova, kako bi se realizacija aktivnosti sprovela što efikasnije.

2.2.2. Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije

Prva aktivnost u vezi sa javnim nabavkama predviđena Akcionim planom za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019–2020. pod 4.3.1 jeste usvajanje Predloga zakona o javnim nabavkama u drugom kvartalu 2019. godine, za šta su kao odgovorne institucije određeni Vlada i MFIN, a kao partneri u realizaciji UJN i Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu (ITE). Do isteka predviđenog roka (drugi kvartal 2019. godine) nije usvojen Predlog zakona o javnim nabavkama.

Za preostale tri aktivnosti predviđene ovim Akcionim planom, od kojih su dve u neposrednoj vezi sa prethodnim usvajanjem Predloga zakona o javnim nabavkama, kao rok je predviđen četvrti kvartal 2019. godine. U tom pogledu predviđena je izrada novog Portala za javne nabavke (aktivnost pod 4.3.2), gde su kao odgovorne institucije određene MFIN i UJN, a kao partner u realizaciji ITE. Za isti kvartal predviđena je obuka službenika za korišćenje Portala (aktivnost

pod 4.3.3), za koji je kao odgovorna institucija označena Nacionalna akademija za javnu upravu, dok su partneri u realizaciji MFIN i UJN.

Ako je Nacrtom zakona kao rok za početak njegove primene predviđen 1. januar 2020. godine, onda je nesporno da novi Portal mora biti spreman za rad najkasnije u četvrtom kvartalu 2019. godine, kao i da je potrebno da se službenici s njim blagovremeno upoznaju, budući da bi u tom slučaju od 1. januara 2020. godine sa novim javnim nabavkama službenici morali da koriste nove obrasce za oglašavanje javnih nabavki i novi koncept Portala. U tom slučaju ne bi trebalo čekati kraj četvrtog kvartala 2019. godine, jer se u tom slučaju sve aktivnosti teško mogu uspešno realizovati.

I kao poslednja aktivnost (pod 4.3.4) predviđeno je definisanje službenika zaduženih za praćenje izvršenja ugovora po javnoj nabavci i ocenjivanje kvaliteta izvršenog posla izabranog ponuđača. Kao odgovorni za realizaciju ove aktivnosti predviđeni su svi imaoci javnih ovlašćenja koji sprovode javne nabavke, a kao partneri u realizaciji predviđeni su Budžetska inspekcija i Državna revizorska institucija (DRI). Izvršenje ove aktivnosti bi moglo da bude od značaja i za praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama, kao jednog od merila za zatvaranje Poglavlja 5. Međutim, s obzirom da je i po važećem Zakonu o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS”, br. 124/12, 14/15 i 68/15), već više od 6 godina, predviđeno da su naručiocu dužni da internim aktom (procedurama) urede način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, bitno je definisati na koji način će realizacija pomenute aktivnosti u praksi unaprediti praćenje izvršenja ugovora, posebno sa stanovišta ocene kvaliteta izvršenog posla izabranog ponuđača (npr. da li će se dati uputstva u vezi sa ocenom kvaliteta izvršenog posla, na koji način će se to konstatovati, proveravati, eventualno obavestavati Budžetska inspekcija i DRI). Ovo može da bude i u vezi sa odredbom u Nacrtu ZJN, kojom je predviđeno da MFIN vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.⁴¹ Ostaje pitanje, međutim, koliko je realno da jedna institucija kvalitetno prati izvršenje svih ugovora u Republici Srbiji. Prema

41 Član 154 Nacrta zakona.

Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2018. godinu, koji je pripremila i na svojoj internet stranici objavila UJN, u 2018. godini je zaključeno 125.619 ugovora. Po tome se u proseku u Srbiji dnevno zaključi oko 481 ugovor.⁴²

Sve navedene aktivnosti predstavljene su u okviru posebno izdvojene mere (indikatora) 4.3 – E-javne nabavke – uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki. (Tabela 9). Međutim, pri uvođenju elektronskih javnih nabavki, kao što smo već pomenuli, treba biti realan sa rokovima. Ako je Nacrtom zakona predviđen 1. januar 2020. godine kao početak primene novog ZJN, kada i naručioce i ponuđače očekuje dosta novina u primeni, onda je pitanje da li je realno očekivati da će nakon 6 meseci primene svi naručioc i svi ponuđači u Srbiji biti spremni da nova pravila primenjuju u elektronskoj formi. I za zemlje članice Evropske unije je bio predviđen duži vremenski rok za prilagođavanje elektronskim nabavkama, u odnosu na period preuzimanja novih Direktiva u oblasti javnih nabavki.

42 Godišnji broj ugovora podeljen sa brojem radnih dana u 2018. godini (261).

Tabela 9

Mera 4.3: E-javne nabavke – uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki			
Indikatori (pokazatelj učinka):			
1. Prosečan broj ponuđača po tenderu			
PV: 2,5			
CV: 2,6			
2. Smanjenje prosečnog broja dana trajanja postupka javne nabavke			
PV: 63			
CV: 61			
Opis mere			
<p>Uspostaviti elektronski postupak javnih nabavki koji obuhvata sve faze, od postupka planiranja i sprovođenja postupka javnih nabavki, tako i obavezu objavljivanja obaveštenja o dodeli ugovora, koji sadrži detaljne podatke o zaključenom ugovoru, odnosno podatke o ugovorenoj vrednosti i ostale relevantne informacije – jedinstveni portal putem kojeg će se sprovesti sve javne nabavke u Republici Srbiji.</p> <p>Sistem će imati sledeće karakteristike:</p> <ul style="list-style-type: none"> – konkursna dokumentacija i druga pismena koja objavljuje naručilac će biti svima dostupna putem jedinstvenog elektronskog portala; – sistem ne dozvoljava nikome da vidi ponude dok ne istekne rok za njihovo podnošenje. Dakle, u trenutku isticanja roka, odnosno u trenutku otvaranja ponuda sistem će elektronski generisati cene i ostale komercijalne uslove iz podnetih ponuda, a koji su bitni za ponderisanje, odnosno rangiranje istih. Takođe, sistem će elektronski proslediti zapisnik o otvaranju ponuda sa navedenim podacima i to samo i svim ponuđačima koji su učestvovali u postupku javne nabavke, odnosno koji su podneli ponudu preko jedinstvenog portala. Odluka o dodeli je javna, obaveštenja o zaključenim ugovorima se javno objavljuju i sadrže sve relevantne podatke bitne za zaključenje ugovora; – implementirati rešenje da postupak zaštite prava ponuđača bude elektronski i javan na portalu javnih nabavki, a da proces javne nabavke ne bude ugrožen; – kod naručioca je obavezna interna kontrola izvršenja ugovorenih obaveza, implementirati efikasan mehanizam kojim se vrši ocena izvršenja ugovora i implementirati efikasan mehanizam kojim će se ograničiti učešće u javnim nabavkama privrednim subjektima koji su poslovali u svojoj zoni. 			
Opis aktivnosti	Rok za realizaciju/ period realizacije	Institucija odgovorna za realizaciju	Partneri u realizaciji
4.3.1. Usvajanje Predloga zakona o javnim nabavkama.	II kvartal 2019.	Vlada MFIN	UJN ITE
4.3.2. Izrada novog portala za javne nabavke.	IV kvartal 2019.	MFIN UJN	ITE
4.3.3. Obuka službenika za korišćenje portala.	IV kvartal 2019.	Nacionalna akademija za javnu upravu	MFIN UJN
4.3.4. Definisavanje službenika zaduženih za praćenje izvršenja ugovora po javnoj nabavci i ocenjivanje kvaliteta izvršenog posla izabranog ponuđača.	IV kvartal 2019.	Svi imaoци javnih ovlašćenja koji sprovode javne nabavke	Budžetska inspekcija DRI

Kao **indikator** (pokazatelji učinka) mere „E-javne nabavke” navedeni su prosečan broj ponuđača po tenderu (sa 2,5 na 2,6) i smanjenje **prosečnog broja dana trajanja postupka javne nabavke** (sa 63 dana na 61 dan). Kao što smo već pomenuli, prema Izveštaju o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2018. godinu, prosečno trajanje otvorenog postupka u 2018. godini iznosilo je 65 dana, dok smo u Tabeli 5 Alarm izveštaja, u pogledu skraćivanja prosečnog broja dana trajanja otvorenog postupka, izneli indikatore prema revidiranom Akcionom planu za PRUJF (za 2019. 62 dana, za 2020. 61 dan).

U pogledu drugog indikatora koji je postavljen (**prosečan broj ponuđača po tenderu**), početna vrednost je 2,5 i to jeste podatak iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2018. godinu. Prosečan broj od 2,5 ponude je inače najniži nivo u proteklih pet godina (Tabela 10).

Tabela 10⁴³

Prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru u postupcima javnih nabavki po godinama					
2013. godina	2014. godina	2015. godina	2016. godina	2017. godina	2018. godina
2,7	2,6	2,9	2,9	3	2,5

Ono što, međutim, primećujemo jeste da očekivana (ciljna) vrednost po Akcionom planu za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019–2020. u pogledu prosečnog broja ponuda iznosi **2,6**, dok je ta vrednost prema Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja javnih nabavki za period 2019–2020. 3 ponude po postupku javne nabavke (Tabela 10).⁴⁴

43 Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2018. godinu, dostupan na internet stranici <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

44 Indikator za praćenje jačanja konkurencije na tržištu javnih nabavki, kao jednog od posebnih ciljeva.

Tabela 11

Jačanje konkurencije na tržištu javnih nabavki		
Indikator (nivo uticaja)	2018.	2020.
Broj ponuda po postupku JN	2,5	3

Pored izloženog iz Akcionog plana, u Nacionalnom programu za suzbijanje sive ekonomije, a u vezi sa mogućim poslovanjem u svojoj zoni, posebno su istaknute neuobičajeno niske ponude (odnosno neuobičajeno niske cene) koje, kako je navedeno, često podrazumevaju izbegavanje plaćanja poreza na dobra i usluge i radnu snagu koja je neophodna za izvršavanje ugovora po javnoj nabavci. S tim u vezi, ukazujemo da nije zabranjeno da ponuđač da nižu cenu od tržišne, ali je bitno u fazi izvršenja ugovora ispratiti da se realizacija zaista vrši po datim, nižim cenama.⁴⁵

Ujedno, ukazano je na još dve situacije koje spadaju u oblast tzv. sive ekonomije, odnosno neplaćanja poreza, doprinosa i drugih obaveza. Prva, kada je u postupcima javnih nabavki izjava dokaz o ispunjenosti obaveznih uslova za učešće (prema Nacrtu zakona biće uvek način dokazivanja), u šta spadaju i porezi, a ne izvrši se provera kod prvorangiranog ponuđača, s obzirom da takva obaveza ne postoji u postupcima javnih nabavki male vrednosti (npr. situacija da je najbolji ponuđač dao neistinitu izjavu u pogledu ispunjenosti uslova za učešće, odnosno neistinitu izjavu da je platio poreze). Drugo, u praksi se postavilo pitanje ažurnosti podataka u Registru ponuđača (lica upisana u Registar ponuđača ne moraju dokazivati ispunjenost ovog uslova), te se dešava da lica koja ne izvršavaju svoje poreske obaveze budu ponuđači u postupcima javnih nabavki.

Iz navedenih razloga, razmatra se kako implementirati efikasan mehanizam kojim bi se ograničilo učešće u javnim nabavkama privrednim subjektima koji su poslovali u svojoj zoni. Praćenje neuobičajeno niskih cena u realizaciji ugovora i ažurnost Registra ponuđača,

45 Moguće zloupotrebe postoje ako se npr. uopšte ne bi naručivale stavke uz koje su stajale neuobičajeno niske cene, a zahvaljujući kojima je ponuđač dobio ugovor.

odnosno provera prvorangiranog ponuđača u pogledu plaćanja poreza i drugih dažbina, možemo shvatiti kao preporuke u vezi sa praktičnom primenom ZJN.

Sažetak i preporuke

- *Mere, aktivnosti, rokovi u vezi sa javnim nabavkama u različitim strateškim dokumentima nisu u svemu usklađeni, a često se mere, aktivnosti i vremenski okviri (samo) preuzimaju (ponavljaju);*
- *Po Akcionom planu za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019–2020, rok za usvajanje Predloga zakona o javnim nabavkama je bio drugi kvartal 2019. godine – rok nije ispoštovan;*
- *Blagovremeno sprovesti obuke za korišćenje novog Portala javnih nabavki (ne čekati kraj četvrtog kvartala 2019. godine), ako će novi ZJN početi da se primenjuje 1. januara 2020. godine;*
- *Predvideti na koji način će se realizovati aktivnost pod 4.3.4. u delu ocenjivanja kvaliteta izvršenog posla izabranog ponuđača – naručiocima je potrebno dati jasna uputstva;*
- *Pri uvođenju elektronskih javnih nabavki biti realan sa rokovima, odnosno blagovremeno preduzeti i izvršiti sve aktivnosti koje su od značaja za njihovu primenu;*
- *Indikatori (pokazatelji učinka) u pogledu istih zahteva se razlikuju u različitim akcionim planovima. Tako je smanjenje **prosečnog broja dana trajanja otvorenog postupka javne nabavke** postavljeno različito prema Akcionom planu za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019–2020. (sa **63 dana na 61 dan**), u odnosu na revidirani Akcioni plan za PRUJF, za 2019. godinu iznosi **62 dana**, odnosno za 2020. **61 dan**. Pri tome, ako se posmatra godišnji podatak prema Izveštaju UJN o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2018. godinu, realna početna vrednost iznosi **65 dana**;*
- *Drugi indikator (**prosečan broj ponuđača po tenderu**) po Akcionom planu za sprovođenje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije za period 2019–2020. iznosi **2,6**, dok je isti indikator prema*

Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja javnih nabavki za period 2019–2020. godine 3 ponude po postupku javne nabavke;

- *Pratiti neuobičajeno niske cene u realizaciji ugovora;*
- *Obezbediti ažurnost Registra ponuđača, odnosno proveru prvorangiranog ponuđača u pogledu plaćanja poreza i drugih dažbina.*

2.2.3. Prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23

Ministarstvo pravde je u junu 2019. godine na svojoj internet stranici objavilo novu, usaglašenu verziju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava).⁴⁶

U revidiranom Akcionom planu, u poglavlju *Borba protiv korupcije*, naznačeno je da su javne nabavke jedno od ključnih pitanja za prevenciju korupcije, pored sukoba interesa, finansiranja političkih aktivnosti, pristupa informacijama, zaštite uzbunjivača, profesionalizacije i integriteta državne uprave.

Ujedno, u okviru mere 2.2.5. naznačeno je da je potrebno poboljšati pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovo sprovođenje u praksi, između ostalog i u pogledu javnih nabavki.

Konkretne aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama su predstavljene u okviru mere 2.2.8. (Tabela 12).

Kao pokazatelj sprovođenja mera i aktivnosti predviđeno je pozitivno mišljenje Evropske komisije u godišnjem Izveštaju o napretku Srbije, o čemu smo pisali u ranijim poglavljima Alarm izveštaja. U pokazatelje spadaju i godišnji Izveštaj o nadzoru UJN i godišnji Izveštaji Republičke komisije i DRI, koje ćemo pomenuti u sledećem poglavlju izveštaja. Treći pokazatelj je broj pokrenutih i završenih prekršajnih i drugih postupaka za kršenje ZJN, što su mere u okviru borbe protiv korupcije.

⁴⁶ Naznačeno je da je navedena verzija revidiranog Akcionog plana prosleđena i Evropskoj komisiji u Brisel, u cilju davanja mišljenja i preporuka za dalje unapređenje teksta revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.

Prema prelaznom merilu iz Revidiranog akcionog plana, javne nabavke se smatraju rizičnim područjem, pored drugih naznačenih oblasti, u koje spada i zdravstvo (jedna od oblasti u kojoj će se prema Projektu raditi studije slučaja), pa je potrebno preduzimati i ocenjivati uticaj mera preduzetih za smanjenje korupcije u datim oblastima.

I prema ovom Akcionom planu, usvajanje novog ZJN predviđeno je za četvrti kvartal u 2019. godini (aktivnost pod 2.2.8.1). Međutim, interesantno je da se uspostavljanje novog Portala javnih nabavki ne vezuje za novi ZJN, s obzirom da je kao rok za ovu aktivnost (2.2.8.3) predviđen četvrti kvartal, ali 2020. godine.

Ako izuzmemo aktivnost u vezi sa jačanjem kapaciteta UJN (2.2.8.2), koju smo takođe pominjali na početku Alarm izveštaja, ostale aktivnosti možemo smatrati aktivnostima u vezi sa borbom protiv korupcije u javnim nabavkama.

Novina u vezi sa aktivnostima u odnosu na ranije verzije ovog akcionog plana jeste vođenje i redovno ažuriranje evidencije o slučajevima korupcije u oblasti javnih nabavki, koja će se dostavljati i Evropskoj komisiji, a za koju su prevashodno zaduženi Republičko javno tužilaštvo i Ministarstvo pravde (aktivnost pod 2.2.8.6).

Od UJN se očekuje da do kraja prvog kvartala 2021. godine izvrši procenu uticaja mera preduzetih za smanjenje korupcije u oblasti javnih nabavki (aktivnost pod 2.2.8.7), kako bi se postupalo u skladu sa rezultatima te procene. Samo je pitanje da li se uzimaju u obzir i mere iz Nacrta zakona, budući da se njegova primena (ako ne bude novog pomeranja) očekuje (tek) od 1. januara 2020. godine.

Tabela 12

PREPORUKA IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU		REZULTAT SPROVOĐENJA PREPORUKE	INDIKATOR UTICAJA	
2.2.8. Sprovesti mere za jačanje sistema kontrole u javnim nabavkama i pratiti ostvarene rezultate		Mere za jačanje nadzora i kontrole javnih nabavki su u potpunosti sprovedene uz praćenje ostvarenih rezultata	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pozitivna ocena Evropske komisije u Izveštaju o napretku Srbije 2. Godišnji izveštaj o nadzoru UJN, Godišnji izveštaj Republičke komisije i Godišnji izveštaj DRI 3. Broj pokrenutih i okončanih prekršajnih i drugih postupaka za kršenje Zakona o javnim nabavkama 	
<p>Prelazno merilo: Srbija primenjuje i procenjuje uticaj mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u ranjivim oblastima (zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna samouprava, privatizacija, javne nabavke i policija), preduzima korektivne mere gde je potrebno i organizuje inicijalnu evidenciju merljivog umanjenja stepena korupcije u navedenim oblastima</p>				
AKTIVNOSTI		NOSILAC AKTIVNOSTI	ROK	POKAZATELJI REZULTATA
2.2.8.1.	Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama u cilju povećanja transparentnosti i efikasnosti u javnim nabavkama i jačanju procedura kontrole javnih nabavki, sa ciljem daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije	<ul style="list-style-type: none"> – UJN – MFIN – Vlada – Narodna skupština 	IV kvartal 2019.	Usvojen novi Zakon o javnim nabavkama

Sažetak

- *Javne nabavke su jedno od ključnih pitanja prevencije korupcije i smatraju se rizičnim područjem, te je potrebno preduzimati mere za smanjenje korupcije i ocenjivati njihov uticaj;*
- *Akcentat je na jačanju kontrole u javnim nabavkama i praćenju ostvarenih rezultata;*
- *Potrebno je poboljšati pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i njihovo sprovođenje u praksi, između ostalog i u pogledu javnih nabavki;*
- *Pozitivno mišljenje Evropske komisije u godišnjem Izveštaju o napretku Srbije je jedan od pokazatelja koji će se pratiti;*

- *Kao pokazatelji koristiće se i godišnji Izveštaj o nadzoru UJN, kao i godišnji izveštaji Republičke komisije i DRI;*
- *Treći pokazatelj je broj pokrenutih i završenih prekršajnih i drugih postupaka za kršenje ZJN;*
- *Zahteva se vođenje i redovno ažuriranje evidencije o slučajevima korupcije u oblasti javnih nabavki, koja će se dostavljati i Evropskoj komisiji, a za koju su prevashodno zaduženi Republičko javno tužilaštvo i Ministarstvo pravde;*
- *Kontinuiranu aktivnost predstavlja sprovođenje obuka za pripadnike policije, tužioce i sudije, kako bi se slučajevi korupcije u javnim nabavkama efikasnije procesuirali.*

2.2.4. Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji za period 2017–2020.

U ovoj strategiji navedeno je da godišnji izveštaji o obavljenim revizijama i aktivnostima interne revizije, koji su dostavljeni Centralnoj jedinici za harmonizaciju (CJH), pružaju informacije o specifičnim nedostacima interne kontrole kod korisnika javnih sredstava, koji treba da se otklone. Pored nedostataka koji se odnose na sisteme interne kontrole, navedeno je da javne nabavke i računovodstvo i izveštavanje predstavljaju dve dodatne kritične oblasti, koje u smislu praktične primene propisa treba da reše i korisnici javnih sredstava, dok vodeće sektorske institucije na nacionalnom nivou koje koordiniraju aktivnosti u ovim oblastima treba da ih reše u smislu detaljnog analiziranja i rešavanja svih uočenih nedostataka.⁴⁷

Ujedno, naznačeno je da je Strategijom razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014–2018, u odeljku 4.2. *Unapređenje mera za suzbijanje neregularnosti i mere za borbu protiv korupcije*, predviđena obuka rukovodilaca o upravljačkoj odgovornosti i ulozi u sprovođenju internih akata i procedura, koju sprovodi Sektor za internu kontrolu i

⁴⁷ Posebne mere su definisane u okviru stubova 3 i 5 PRUJF, koje rešavaju sistemske probleme u vezi sa unapređenjem javnih nabavki, računovodstva, praćenjem i izveštavanjem.

internu reviziju (u okviru MFIN). Shodno tome, navodi se da će CJH, u okviru svojih redovnih aktivnosti a u saradnji sa UJN, sprovesti obuku rukovodilaca o upravljačkoj odgovornosti i ulozi u sprovođenju internih akata i procedura.

U Izveštaju o sprovođenju PRUJF za period januar–decembar 2018. godine, naznačeno je da je ostvaren napredak krajem 2018. godine, da je osnovana Radna grupa za koordinaciju poslova iz IFKJ u okviru Saveta za reformu javne uprave, i da je čine predstavnici CJH, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Republičkog sekretarijata za javne politike, Sektora budžeta MFIN, UJN, Ministarstva pravde i Ministarstva privrede. Osnovni zadaci Radne grupe su koordinacija poslova iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije, kao i praćenje procesa izveštavanja o uspešnosti sprovođenja Strategije razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u RS za period 2017–2020.

Sažetak

- *Prema godišnjim izveštajima o obavljenim revizijama i aktivnostima interne revizije, javne nabavke predstavljaju jednu od kritičnih oblasti;*
- *Predviđeno je da CJH, u saradnji sa UJN, sprovodi obuku rukovodilaca o upravljačkoj odgovornosti i ulozi u sprovođenju internih akata i procedura.*

2.2.5. Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020.

U okviru principa 5 – *Prilagoditi sredstva javne politike potrebama malih i srednjih preduzeća*, predviđena je mera „Poboljšanje uslova za učešće MSPP u javnim nabavkama”. Naznačeno je da je potrebno omogućiti bolji pristup MSPP javnim nabavkama, poboljšati njihovu informisanost o različitim aspektima učešća u postupcima javnih nabavki i smanjiti administrativne prepreke za učešće MSPP na tenderima, pored ostalog, i većim korišćenjem mogućnosti elektronskih javnih nabavki.

Sažetak i preporuke

- *Potrebno je poboljšati informisanost MSPP o različitim aspektima učešća u postupcima javnih nabavki, posebno nakon usvajanja novog ZJN;*
- *Potrebno je smanjiti administrativne prepreke za učešće MSPP na tenderima, pored ostalog i većim korišćenjem mogućnosti elektronskih javnih nabavki;*
- *Nedostaju akcioni planovi za sprovođenje mera i aktivnosti za 2019. i 2020. godinu: sastavni deo navedene strategije bio je Akcioni plan koji se odnosio na 2015. i 2016. godinu, ali nakon toga nisu doneti novi godišnji akcioni planovi.*

2.2.6. Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine

Prema ovoj strategiji, Urbana agenda EU, kao jedna od 12 prioritarnih tema urbanog razvoja,⁴⁸ za države članice određuje inovativne i odgovorne javne nabavke.

Za postizanje posebnih ciljeva ustanovljavaju se paketi mera koji predstavljaju skup ključnih i povezanih aktivnosti, koje doprinose ostvarenju održivog urbanog razvoja u Republici Srbiji do 2030. godine. U okviru paketa mera pod 5.2. *Unapređenje upravljanja javnim finansijama za održivi urbani razvoj*, pod tačkom 5.2.1. predviđeno je *Uključivanje urbanih i prostornih intervencija u projektno budžetiranje na nacionalnom, pokrajinskom i nivou JLS, unapređenje sistema javnih nabavki, JPP.*

Kada je reč o kriterijumima selekcije prioritarnih projekata urbanog razvoja (pod 7.3.2 u ovoj Strategiji), odnosno kriterijuma za vrednovanje i izbor prioritarnih projekata urbanog razvoja, koji se dele na osnovne, tj. obavezujuće (primenjuju se za sve projekte) i komplementarne i dopunske (primenjuju se selektivno u zavisnosti od vrste i očekivanih efekata projekta), zelene javne nabavke su smeštene u komplementarne i dopunske.

48 Tu su i radna mesta i veštine u lokalnoj ekonomiji, urbano stanovništvo, stanovanje, inkluzija migranata i izbeglica i dr.

B. Komplementarni i dopunski

- 1) ekološka prihvatljivost projekta urbanog razvoja, **zelene javne nabavke**;
- 2) očekivani efekti projekta urbanog razvoja na ekonomski razvoj urbanog naselja i JLS;
- 3) očekivani efekti projekta urbanog razvoja na društveno blagostanje u urbanom naselju i JLS.

Ovu strategiju je Vlada usvojila u junu 2019. godine. Predviđeno je da se prvi trogodišnji Akcioni plan za primenu Strategije održivog urbanog razvoja RS do 2030. godine usvoji u roku od 90 dana od usvajanja Strategije.

Sažetak

- *Inovativne i odgovorne javne nabavke su jedan od 12 prioriternih tema urbanog razvoja;*
- *Zelene javne nabavke spadaju u komplementarne i dopunske, sa stavovišta kriterijuma selekcije prioriternih projekata urbanog razvoja;*
- *U narednom periodu očekuje se prvi trogodišnji Akcioni plan za primenu ove Strategije.*

2.2.7. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018.

Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018. ostavili smo za kraj u navođenju strateških dokumenata samo iz razloga što se više ne odnosi na važeći, odnosno naredni period. Međutim, smatramo bitnim da napomenemo pojedine ciljeve, indikatore i mere u vezi sa javnim nabavkama koje su naznačene u Izveštaju o sprovođenju ove strategije, koji je u martu 2019. godine izradila Agencija za borbu protiv korupcije.⁴⁹

49 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-strategija-web.pdf>

Tako je kao **cilj**, pod 3.2.2.2, predviđena *Dosledna primena Zakona o javnim nabavkama i uspostavljena evidencija o postupanju nadležnih organa povodom nepravilnosti utvrđenih u njihovim izveštajima.*

Kao **indikator cilja** naznačeni su *Obim i vrsta nepravilnosti utvrđenih u izveštajima nadležnih kontrolnih i regulatornih tela.*

Revidiranim Akcionim planom iz 2016. godine, kao jedna od pet mera bila je predviđena i **mera 3.2.2.2.1.** – *Uspostaviti evidenciju o postupanju nadležnih organa povodom nepravilnosti utvrđenih u izveštajima kontrolnih i regulatornih tela.*

Kao odgovorni subjekt za realizaciju ove mere, koja predstavlja kontinuiranu aktivnost (izraditi i ažurirati evidenciju), određeno je MFIN. Aktivnost nije realizovana i bilo je pitanje na koji je način uopšte i zamišljena njena realizacija, o postupanju kojih nadležnih organa je reč (da li najverovatnije tužilaštva ili prekršajnih sudova), po izveštajima kojih sve kontrolnih i regulatornih tela se postupa (da li DRI, UJN...), a diskutabilno je i to što je MFIN određeno da vodi evidenciju o postupanju drugih nadležnih organa povodom nepravilnosti utvrđenih u izveštajima kontrolnih i regulatornih tela. MFIN je izveštavalo da realizuje ovu aktivnost tako što Odeljenje za budžetsku inspekciju (kao deo MFIN) vodi evidenciju o postupanju povodom nepravilnosti utvrđenih u kontroli svih korisnika javnih sredstava.

Ovu meru smo pomenuli samo da bismo pokazali da mera koja nije jasno i realno postavljena, teško može da dovede do adekvatne realizacije.

Druge mere odnosile su se na faze uvođenja elektronskih nabavki, jačanja kapaciteta UJN, sprovođenje odluka Republičke komisije.

Drugi **cilj** koji smatramo da je korisno napomenuti je određen pod 3.2.2.3. – *Unapređena saradnja i koordinacija aktivnosti na suzbijanju korupcije između relevantnih institucija, na svim nivoima vlasti.*

Kao **indikator** cilja određen je *Procenat slučajeva u vezi sa javnim nabavkama procesuiranih u okviru predviđenih rokova uvećan je za 30% do kraja 2017. godine, u odnosu na 2012. godinu.*

Revidiranim akcionim planom su za ostvarenje ovog cilja predviđene tri mere:

1. Mera 3.2.2.3.1. *Obučiti pripadnike policije i javnog tužilaštva u vezi sa javnim nabavkama, radi vođenja delotvornijih istraga kod krivičnih dela, kao i sudija radi efikasnijeg sudskih postupaka u slučajevima utvrđivanja krivične odgovornosti iz oblasti javnih nabavki, i obučiti prekršajne sudije radi efikasnijeg vođenja postupaka za prekršaje iz Zakona o javnim nabavkama.*

Za realizaciju ove mere bilo je predviđeno da Pravosudna akademija izradi priručnike sa uputstvom, kao i da se obuke sprovede kontinuirano.

2. Mera 3.2.2.3.2. *Uspostaviti evidenciju o postupanju prekršajnih sudova, tužilaštava i sudova opšte nadležnosti povodom nepravilnosti utvrđenih u izveštajima DRI i UJN.*

Izvršenje ove mere podrazumevalo je tri aktivnosti: 1) da Pravosudna akademija kontinuirano obezbeđuje edukaciju zaposlenih u DRI i UJN o pojavnim obeležjima koruptivnih krivičnih dela; 2) da DRI i UJN kontinuirano podnose prekršajne prijave i dostavljaju svoje nalaze nadležnom tužilaštvu; 3) da organ vlasti kod kojeg se vodi upisnik koruptivnih krivičnih dela kontinuirano (od formiranja upisnika)⁵⁰ obezbedi da novi upisnik o slučajevima koruptivnih krivičnih dela sadrži evidenciju o postupanju nadležnih organa povodom nalaza DRI i UJN.

Prve dve aktivnosti su realizovane, dok je za treću Nacrtom revidiranog akcionog plana za Poglavlje 23 (potpoglavlje Borba protiv korupcije) formiranje upisnika o slučajevima koruptivnih krivičnih dela predviđeno da bude realizovano do četvrtog kvartala 2020. godine.

3. Mera 3.2.2.3.3. *Uspostaviti efikasnu saradnju OCD i regulatornih, kontrolnih i represivnih organa na prevenciji i suzbijanju korupcije u javnim nabavkama.* Sastoji se od dve aktivnosti.

Prva je kontinuirano sprovođenje specijalizovanih seminara i radionica, preko Pravosudne akademije u saradnji sa UJN.

Drugom aktivnošću je predviđeno da organ vlasti kod kojeg se vodi upisnik koruptivnih krivičnih dela kontinuirano vodi evidenciju o postupanju nadležnih organa povodom prijava OCD u novom

⁵⁰ Rok za aktivnost 2.3.4.3. u novoj verziji Akcionog plana za Poglavlje 23 je drugi kvartal 2021.

upisniku o slučajevima koruptivnih krivičnih dela. Za realizaciju druge aktivnosti važi isto ono što smo pomenuli kod prethodne mere.

Preporuke:

- Nastaviti sa obukama pripadnika policije i javnog tužilaštva u vezi sa javnim nabavkama, radi vođenja delotvornijih istraga, kao i sudija radi efikasnijih sudskih postupaka u slučajevima utvrđivanja krivične odgovornosti iz oblasti javnih nabavki; obučiti prekršajne sudije radi efikasnijeg vođenja postupaka za prekršaje iz Zakona o javnim nabavkama, posebno što se očekuje donošenje novog ZJN;
- Izraditi odgovarajuće priručnike sa uputstvom i praktičnim primerima, kako za regulatorna i kontrolna tela tako i za represivne organe, u cilju boljeg razumevanja rada drugih organa i efikasnije koordinacije i razmene podataka u vezi sa nepravilnostima i koruptivnim radnjama u javnim nabavkama;
- Nastaviti sa edukacijom zaposlenih u DRI i UJN, ali i drugih institucija koje imaju ovlašćenja i nadležnosti u vezi sa javnim nabavkama, o pojavnim obeležjima koruptivnih krivičnih dela u cilju dostavljanja odgovarajućih nalaza nadležnim tužilaštvima;
- Uspostaviti evidenciju o postupanju prekršajnih sudova, tužilaštava i sudova povodom nepravilnosti utvrđenih u izveštajima i nalazima DRI, UJN, Republičke komisije, Budžetske inspekcije, Agencije za borbu protiv korupcije;
- Nastaviti sa edukacijom OCD i novinara u vezi sa javnim nabavkama;
- Uspostaviti evidenciju o postupanju nadležnih organa povodom prijave OCD u vezi sa javnim nabavkama, odnosno objediniti podatke od različitih regulatornih, kontrolnih i represivnih organa radi izrade godišnjih izveštaja.

3. Javne nabavke u izveštajima nadležnih organa za 2018. godinu

U delu 2.2.3. Alarm izveštaja, koji se odnosi na Prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, pomenuli smo da će se kao jedan od pokazatelja sprovođenja mera i aktivnosti, odnosno preporuka iz Izveštaja o skriningu za Poglavlje 23, koristiti i godišnji Izveštaj o nadzoru UJN, kao i godišnji izveštaji Republičke komisije i DRI.

U tom pogledu potrebno je pratiti nalaze i preporuke iz godišnjih izveštaja navedenih institucija i nadzornih tela, kao i sprovođenje tih preporuka.

3.1. Izveštaj UJN za 2018. godinu

Na osnovu važećeg ZJN, UJN priprema dva godišnja izveštaja o javnim nabavkama. Prvi izveštaj pravi se shodno članu 133, na osnovu kvartalnih (tromesečnih) izveštaja svih naručilaca u Srbiji, zbog čega on sadrži dosta statističkih podataka, pregleda, poređenja u vezi sa javnim nabavkama u Srbiji, kao i predlog opštih i pojedinačnih mera za unapređenje sistema javnih nabavki. Ovaj izveštaj UJN objavljuje na svojoj internet stranici i dostavlja Vladi.

Kad je u pitanju drugi godišnji izveštaj, koji se odnosi na sprovođenje nadzora nad primenom ZJN, Uprava nije u obavezi da ga objavljuje na svojoj internet stranici, već ga dostavlja Vladi i odboru Narodne skupštine nadležnom za finansije. Dakle, ovaj izveštaj do sada nije bio javno dostupan, ali je zato, kao što smo prethodno pomenuli, naznačen kao jedan od pokazatelja sprovođenja mera i aktivnosti u okviru Poglavlja 23.

Ako pogledamo Nacrt zakona, možemo konstatovati da je i dalje predviđena obaveza za UJN da priprema poseban godišnji izveštaj o javnim nabavkama,⁵¹ kao i godišnji izveštaj o sprovedenom monitoringu, odnosno nadzoru.⁵²

Za razliku od važećeg ZJN, Nacrt zakona predviđa detaljnu sadržinu godišnjeg izveštaja o javnim nabavkama, tako da on naročito sadrži: podatke o najučestalijim uzrocima nepravilne primene ovog Zakona, uključujući moguće strukturne probleme ili probleme koji se ponavljaju u primeni ovog Zakona i podzakonskih akata donetih na osnovu ovog Zakona; podatke o stepenu učešća malih i srednjih preduzeća u postupcima javnih nabavki; statističke podatke o javnim nabavkama u Republici Srbiji; podatke o merama koje su preduzete u cilju sprečavanja, otkrivanja i prijavljivanja korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti u primeni ovog Zakona; predlog mera za suzbijanje neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama, jačanje efikasnosti sistema javnih nabavki i povećanje konkurencije u postupcima javnih nabavki; druge podatke od značaja za sistem javnih nabavki.

Prema Nacrtu zakona, UJN⁵³ pomenuti izveštaj podnosi Vladi i objavljuje na Portalu javnih nabavki do kraja marta tekuće godine za prethodnu godinu. Za godišnji izveštaj o sprovedenom monitoringu je predviđen isti rok za dostavljanje Vladi, ali smatramo da bi i za ovaj izveštaj trebalo predvideti obavezu objavljivanja, posebno što je on jedan od pokazatelja za praćenje prema Akcionom planu za Poglavlje 23.

Ako pogledamo sadržinu Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1.1.2018–31.12.2018. godine, koji je UJN pripremila i objavila i koji smo više puta pomenuli u ovom Alarm izveštaju, od zaključaka i preporuka u nastavku možemo izvući sledeće:

51 Član 182 Nacrta zakona.

52 Član 180 Nacrta zakona.

53 Prema Nacrtu zakona, novi naziv Uprave za javne nabavke je Kancelarija za javne nabavke.

Sažetak i preporuke

- *Kao jedan od faktora koji deluje ograničavajuće na povećanje intenziteta konkurencije identifikovano je nedovoljno istraživanje tržišta od strane naručilaca;*
- *Zainteresovane strane mogu da koriste podatke sa Portala kroz tzv. „open data” format, koji je informatički čitljiv i obradiv (podaci se nalaze u CSV formatu i svakodnevno se objavljuju na Portalu javnih nabavki);*
- *Nastaviti kontrolu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje;*
- *Dalje promovisati i sprovesti okvirne sporazume;*
- *Promovisati primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude;*
- *Promovisati tzv. „zelene nabavke” i „inovativne nabavke”.*

Ovde bismo dodali i preporuku da se Nacrtom zakona predvidi obaveza objavljivanja godišnjeg izveštaja UJN o sprovedenom nadzoru (monitoringu) na Portalu javnih nabavki.

3.2. Izveštaj Republičke komisije za 2018. godinu

Do dana izrade ovog Alarm izveštaja, na internet stranici Republičke komisije nije bio javno dostupan Izveštaj za 2018. godinu, iako je on sredinom maja bio predmet razmatranja na sednici Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava Narodne skupštine.

3.3. Izveštaj DRI za 2018. godinu

U Izveštaju o radu DRI za 2018. godinu⁵⁴ naznačeno je da je revizijom pravilnosti poslovanja u delu primene ZJN kod 66 revidiranih subjekata, utvrđeno da su izvršene nabavke dobara, usluga i radova, koje nisu u skladu sa navedenim zakonom, i to u 373 slučaja, u ukupnom iznosu

54 Dostupan na <http://www.dri.rs/документи/годишњи-извештаји-о-раду.43.html>

od 1,82 milijarde dinara. Iznos učešća nepravilnosti utvrđenih u javnim nabavkama u odnosu na iznos obuhvaćen revizijom iznosi 7,46%.

Najveći iznos nepravilnosti odnosi se na:

- Zaključene ugovore i izvršene rashode **bez sprovedenog postupka javne nabavke** (a da pritom nisu postojali razlozi za izuzeće od primene ZJN), u iznosu od 580,39 miliona dinara kod 48 subjekata revizije, što čini 31,88% ukupnih nepravilnosti (165 slučajeva);
- Zaključene ugovore u kojima je izvršena **povreda/narušavanje načela javnih nabavki**, u iznosu od 287,21 miliona dinara kod 15 subjekata revizije, što čini 15,77% ukupnih nepravilnosti (50 slučajeva);
- Zaključene ugovore gde su u konkursnoj dokumentaciji **određeni (dodatni) uslovi za učešće u postupku javne nabavke, koji nisu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke**, u iznosu od 224,95 miliona dinara kod osam subjekata revizije, što čini 12,35% ukupnih nepravilnosti (17 slučajeva);
- Zaključene ugovore u kojima **nisu ispunjeni uslovi za donošenje određenog akta ili primenu postupka**, u iznosu od 133,34 miliona dinara kod četiri subjekta revizije, što čini 7,32% ukupnih nepravilnosti (38 slučajeva);
- Zaključene ugovore u postupcima u kojima pripremljenom i objavljenom konkursnom dokumentacijom **nije jasno dat opis predmeta nabavke**, odnosno konkursnom dokumentacijom nisu precizno određene tehničke karakteristike (specifikacije), kvalitet, količina i opis predmeta nabavke, u iznosu od 127,78 miliona dinara kod sedam subjekata revizije, što čini 7,02% ukupnih nepravilnosti (26 slučajeva);
- Ugovore gde je **izvršena izmena ugovornih uslova tokom realizacije bez donošenja odluke o izmeni ugovora**, u iznosu od 94,75 miliona dinara kod četiri subjekta revizije, što čini 5,20% ukupnih nepravilnosti (pet slučajeva);
- **Sprovedene nabavke za koje nisu planirana i opredeljena sredstva**, u iznosu od 74,24 miliona dinara kod tri subjekta revizije, što čini 4,08% ukupnih nepravilnosti (osam slučajeva);

- Sprovedene nabavke u kojima **naručilac nije odbio ponudu izabranog ponuđača, a koja sadrži bitne nedostatke**, u iznosu od 48,56 miliona dinara kod šest subjekata revizije, što čini 2,67% ukupnih nepravilnosti (14 slučajeva);
- Nabavke u kojima **procenjena vrednost nije utvrđena na propisan način**, u iznosu od 46,89 miliona dinara kod pet subjekata revizije, što čini 2,53% ukupnih nepravilnosti (14 slučajeva);
- **Ostale nepravilnosti** (nije objavljeno na Portalu javnih nabavki, nije dostavljen propisani izveštaj, obim i količina izvedenih radova značajno odstupaju u odnosu na obim radova zahtevan konkurnom dokumentacijom itd.), u iznosu od 203,39 miliona dinara kod 17 subjekata revizije, što čini 11,17% ukupnih nepravilnosti.

Subjektima revizije koji nisu otklonili otkrivene nepravilnosti u toku revizionog postupka, DRI je dala 126 preporuka radi otklanjanja nepravilnosti i unapređenja sistema internih kontrola⁵⁵.

U pogledu ZJN, u svom izveštaju DRI je iznela predlog za izmenu propisa u smislu redefinisanja pojma naručioca, tako da se pored organa jedinice lokalne samouprave naručiocima smatraju i same jedinice lokalne samouprave (kao jedinstven entitet sa pravnim subjektivitetom, i u kojima je opštinska i gradska uprava organizovana kao jedinstven organ, kao i organi gradskih opština).

Sažetak i preporuke

- *Na osnovu nepravilnosti u javnim nabavkama koje je konstatovala DRI u svojim izveštajima, pripremati i objavljivati uputstva, pojašnjenja (npr. šta jesu izuzeci od primene ZJN, a šta ne; primeri kada postoji narušavanje načela javnih nabavki; kada su dodatni uslovi za učešće postavljeni u logičnoj vezi sa predmetom nabavke, a kada ne...) i sprovoditi obuke za naručioce kako bi se konstatovane nepravilnosti smanjile i otklanjale. Ove aktivnosti prevashodno može da*

⁵⁵ Ukupan broj preporuka, za sve oblasti je 2.098, najviše je dato u oblasti rashoda i izdataka.

sprovodi UJN, ali i Republička komisija kroz predstavljanje nepravilnosti konstatovanih kroz donošenje svojih odluka;

- *Sagledati predloge DRI u vezi sa izmenom propisa u vezi sa javnim nabavkama.*

3.4. Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu

U Izveštaju o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu,⁵⁶ naznačeno je da je Agencija u okviru nadležnosti pokrenula 105 prethodnih provera i ukupno 305 postupaka zbog povrede Zakona o Agenciji, od toga dva zbog nepoštovanja obaveštenja o učešću u postupku javnih nabavki.

Ujedno je navedeno i to da Agencija vodi i objavljuje listu pravnih lica, u kojima su funkcioneri vlasnici više od 20% udela ili akcija u postupcima javnih nabavki. Tokom 2018. godine, 8 pravnih lica dostavilo je Agenciji 144 obaveštenja o učešću u postupcima javnih nabavki, kao i 185 obaveštenja o okončanju postupka.⁵⁷

Takođe, naznačeno je i da se Agencija u 16 slučajeva obratila UJN, i Republičkoj komisiji u 6 slučajeva.

Sažetak i preporuke

- *Na osnovu podataka iz Registra koji vodi i objavljuje Agencija za borbu protiv korupcije (Pretraga postupka javnih nabavki), mogu se pratiti podaci od 2010. godine u pogledu učešća u postupcima javnih nabavki ponuđača u kojima su funkcioneri vlasnici više od 20% udela ili akcija (pretraga se može vršiti po različitim parametrima – npr. po ponuđaču koji je podnosilac izveštaja, po naručiocu u čijem postupku ponuđač učestvuje, periodu učešća, ishodu postupka...).*

56 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-izvestaj-web.pdf>

57 <http://www.acas.rs/acasPublic/pretragaJavneNabavke.htm>

3.5. Izveštaj Komisije za javno-privatno partnerstvo za 2018. godinu

Izveštaj o radu Komisije za javno-privatno partnerstvo za 2018. godinu⁵⁸ je jedini javno objavljen izveštaj o radu ove komisije. Međutim, uvidom u sadržinu ovog izveštaja možemo konstatovati da je reč o generalnom izveštaju o radu ove komisije, od početka njenog rada, a ne o izveštaju samo za 2018. godinu. U Izveštaju nema naznaka u vezi sa Poglavljem 5.

3.6. Izveštaj Komisije za zaštitu konkurencije za 2018. godinu

U Izveštaju o radu Komisije za zaštitu konkurencije za 2018. godinu,⁵⁹ naznačeno je više predmeta u vezi sa javnim nabavkama. Za svaki od predmeta dat je sažet opis postupka, navedene su stranke u postupku i odluke Komisije.

Najčešći razlozi za povredu konkurencije odnosili su se na: utvrđivanje prodajnih cena i drugih uslova trgovine na tržištu predmeta javne nabavke; utvrđivanje cena u daljoj prodaji tako što je određen procenat umanjenja u odnosu na zvanični cenovnik; udruživanje stranaka u postupku, iako su direktni konkurenti na tržištu predmeta javne nabavke i iako su bili u mogućnosti da samostalno učestvuju u postupku javne nabavke (nije bilo razloga za zaključenje sporazuma o zajedničkom nastupanju i podnošenju zajedničke ponude); podela tržišta snabdevanja zdravstvenih ustanova u okviru centralizovanih javnih nabavki lekova.

Komisija za zaštitu konkurencije je ujedno naznačila da se postupanje koje je okončano bez pokretanja postupka po službenoj dužnosti u najvećem broju slučajeva (36)⁶⁰ odnosilo na postupke javnih nabavki u kojima bi se nadležnost Komisije mogla odnositi na zabranjene

58 Dostupan na internet stranici <http://jpp.gov.rs/dokumenta/izveštaji>

59 <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/06/GI-2018-srb1.pdf>

60 Na druga tržišta odnosio se 61 slučaj.

sporazume ponuđača i/ili zainteresovanih lica, poznate kao „nameštene ponude”. Ni u jednom od slučajeva u kojima se pominjalo eventualno dogovaranje naručioca sa konkretnim ponuđačem, ili propisivanje tenderskih uslova koje su podnosioci inicijativa smatrali diskriminatorskim i kojima se favorizuje određeni ponuđač, Komisija nije mogla osnovano da pretpostavi postojanje povrede konkurencije, odnosno nije mogla da postupi u okviru svojih nadležnosti.

Komisija je naglasila da je izuzetna pažnja posvećena oblasti javnih nabavki, odnosno otkrivanju i sprečavanju tajnog koordinisanja ponuđača (tzv. „nameštena” ili „lažirana ponuda”).

Sažetak i preporuke

- *Sve veći broj slučajeva u vezi sa javnim nabavkama pojavljuje se pred Komisijom za zaštitu konkurencije i posebna pažnja se posvećuje ovoj oblasti;*
- *Komisija naglašava potrebu sistematskog monitoringa podataka u javnim nabavkama kako bi se otkrilo nedozvoljeno ponašanje i udruživanje.*

4. Javne nabavke u drugim izveštajima i inicijativama

Javne nabavke možemo posmatrati i kroz druge izveštaje, metodologije i inicijative.

4.1. Preporuke Nacionalnog konventa

U 2019. godini objavljena je *Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2017/2018*.⁶¹ U nastavku ćemo navesti neke od konstatacija i preporuka koje smatramo važnim, a koje nismo ranije pominjali u ovom Alarm izveštaju.

Sažetak i preporuke

- U delu koji se odnosi na javne nabavke, prioriteti koje uočava Evropska komisija u velikoj meri su podudarni sa ranijim predlozima civilnog društva u Srbiji i sa aktuelnim ocenama stanja u ovoj oblasti;
- Ne funkcioniše osnovni sistem za kažnjavanje kršenja zakona (prekršajne sankcije), usled neusaglašenosti važećeg ZJN i Zakona o prekršajima;⁶²
- U pogledu smanjenja korupcije u sistemu javnih nabavki, i dalje ne postoji dovoljno podataka na osnovu kojih bi mogao da se izvede zaključak o ostvarivanju napretka;

61 <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2019/01/Knjiga-preporuka-Nacionalnog-konventa-o-EU-2017-2018.pdf>

62 Pomenuli smo da su pokrenuti i završeni prekršajni postupci jedan od pokazatelja za praćenje napretka u javnim nabavkama u Poglavlju 23.

- *Jačati proaktivan pristup u otkrivanju nepravilnosti u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, i otklanjanju štetnih posljedica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki;*
- *Stvaranje zakonskih uslova za veću funkcionalnost podataka o javnim rashodima i podataka koji se objavljuju na Portalu javnih nabavki (otvoreni podaci u mašinski čitljivom obliku);*
- *Brižljivo razmotriti sve predloge OCD na aktuelni Nacrt zakona, prihvatiti predloge koji doprinose rešavanju uočenih problema;*
- *Jačati efikasnosti nadzora nad planiranjem javno-privatnih partnerstava i izvršenjem ugovornih obaveza privatnog partnera;*
- *Propisati kazne za slučajeve kršenja pravila o javno-privatnim partnerstvima.*

4.2. Mišljenje Fiskalnog saveta

Fiskalni savet je početkom jula 2019. godine na svojoj internet stranici objavio *Mišljenje na Nacrt fiskalne strategije za 2020. godinu sa projekcijama za 2021. i 2022. godinu*. Tu se navodi da se izdaci za robu i usluge tradicionalno projektuju tako što se uvećavaju za procenat inflacije. Iskustvo, kako se dalje navodi, pokazuje da je ovo ispravno opredeljenje i da je ukupni okvir za robu i usluge odgovarajući i dobro planiran. Ipak, naglašava se da javne nabavke treba da budu bolje usmerene.

Sažetak i preporuke

- *Potrebno je unutar ukupnih javnih nabavki promeniti njihovu strukturu – smanjiti nepotrebne kupovine;*
- *Kontrolisati da se nabavke ne preplate;*
- *Povećati javne nabavke u delovima javnog sektora u kojima su potrebe očigledne (prevashodno zdravstvo i školstvo).*

4.3. Izveštaj SIGME

Izveštaj SIGME⁶³ predstavlja osnov za izradu Izveštaja EK. Iz tog razloga od značaja je da državni organi i institucije obezbede i dostavljaju sveobuhvatne informacije i podatke iz oblasti javnih nabavki, koje su važne za kvalitet izveštaja.

SIGMA prati sprovođenje tzv. principa (načela) javne uprave kroz proces godišnje ocene. Principi definišu ono što dobro upravljanje podrazumeva u praksi, i daju glavne zahteve koje zemlje u procesu EU integracija treba da poštuju.

Prema *Metodološkom okviru za praćenje principa javne administracije*, koji je SIGMA objavila u maju 2019. godine,⁶⁴ oblast „Finansijsko upravljanje u javnom sektoru” uključuje i principe 10–14, koji se odnose na javne nabavke (Tabela 13).

Tabela 13

PRINCIP 10	Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa <i>EU acquis</i> , ali obuhvataju i dodatne oblasti, usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima i propisno se sprovode.
PRINCIP 11	Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki.
PRINCIP 12	Sistem pravnih lekova je usklađen sa standardima <i>EU acquis</i> , koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost, te je omogućeno brzo i kompetentno rešavanje žalbi i sankcionisanje.
PRINCIP 13	Sistem javnih nabavki je u skladu sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti, uz obezbeđivanje najefikasnije upotrebe javnih sredstava i najbolje primene modernih tehnika i metoda nabavke.
PRINCIP 14	Naručioci imaju odgovarajuće kapacitete, praktične smernice i alate koji obezbeđuju profesionalno upravljanje celokupnim ciklusom javne nabavke.

63 SIGMA je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), čiji je cilj da podrži reformu administracije zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

64 <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>

SIGMA koristi metodološki okvir za praćenje principa (načela), kroz kvalitativne i kvantitativne indikatore, sa ocenama od najnižeg do najvišeg rezultata.

Primeri radi, jedan od **kvantitativnih** indikatora odnosi se na broj prigovora u odnosu na broj objavljenih obaveštenja o javnoj nabavci, drugi na broj ugovora dodeljenih u konkurentskim postupcima, treći na broj preporuka DRI koji je subjekat revizije prihvatio i sproveo, itd.

Primeri za **kvalitativni** indikator mogu biti: stepen do kojeg postoji i sprovodi se potpuno zakonodavstvo o javnim nabavkama, stepen do koga DRI koristi standarde da obezbede kvalitet revizorskog rada, kvalitet izveštaja interne revizije, itd.

Svaki princip sastoji se od indikatora i više podindikatora; za svaki podindikator je predviđen način na koji se boduje i broj bodova koji se dobija, a koji na kraju daju konačnu ocenu.

Na osnovu ukupnih rezultata u pogledu ispunjenosti principa omogućava se praćenje napretka u oblasti javnih nabavki tokom vremena (npr. na nivou godine, poređenje na nivou dve godine i sl.).

Za Princip 10 predviđeni su sledeći indikatori i podindikatori:

Indikator: *Kvalitet zakonodavnog okvira javne nabavke i JPP/koncesija*

Podindikatori / Maksimum poena:

*Usklađenost zakonodavstva javnih nabavki sa **acquis-em** iznad EU pragova*

1. Nivo usklađenosti zakonodavstva o javnim nabavkama sa direktivama EU 6
2. Obim zakonodavstva o javnim nabavkama 6
3. Postupci javnih nabavki 4
4. Objavljivanje i transparentnost 5
5. Izbor učesnika i dodela ugovora 5
6. Dostupnost proceduralnih opcija 4

Procedure javnih nabavki ispod EU pragova

7. Oglašavanje postupaka javnih nabavki 3

8. Postupci dodele ugovora 7

Mogućnost učešća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama

9. Mogućnost učešća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama 5

Dostupnost mera za praktičnu primenu zakonodavnog okvira

10. Dostupnost mera za praktičnu primenu zakonodavnog okvira 5

Kvalitet zakona o JPP/koncesije

11. Pokrivenost JPP/koncesija zakonodavstvom 2

12. Vrednost za novac, slobodna konkurencija, transparentnost, jednak tretman, uzajamno priznavanje i proporcionalnost JPP/koncesija 8

Ukupno poena	0–10	11–20	21–30	31–40	41–50	51–60
Konačna vrednost indikatora	0	1	2	3	4	5

Svaki podindikator ima dalje detaljan opis u Metodologiji.

Tako je, primera radi, ocena podindikatora 1 - *Nivo usklađenosti zakonodavstva o javnim nabavkama sa direktivama EU*, predstavljena na sledeći način:

Metodologija: Ekspertsko razmatranje zakonodavstva

Raspodela poena: Za usklađivanje zakonodavstva u oblasti javnih nabavki sa odgovarajućim direktivama, poeni se dodeljuju kao što je naznačeno (ukupno 6 poena):

- Direktiva 2014/24 (klasičan sektor):
 - 3 poena = puna usklađenost
 - 2 poena = delimično usklađeno, sa manjim odstupanjima
 - 1 poen = delimično usklađeno, sa većim odstupanjima
 - 0 poena = nije usklađeno

- Direktiva 2014/25 (komunalni sektor):
 - 2 poena = puna usklađenost
 - 1 poen = delimično usklađeno
 - 0 poena = nije usklađeno
- Direktiva 2009/81 (oblast odbrane i bezbednosti):
 - 1 poen = puna usklađenost
 - 0 poena = nije usklađeno

Za Princip 11 predviđeni su sledeći indikatori i podindikatori:

Indikator: *Centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za efikasnu i delotvornu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki*

Podindikatori / Maksimum poena:

Kvalitet okvira politike javnih nabavki

1. Kvalitet strategije razvoja javnih nabavki i JPP/koncesija 5
2. Kvalitet operativnog akcionog plana 5
3. Sprovođenje strategije i akcionog plana (%) 5
4. Praćenje implementacije strategije 5

Efikasnost centralnih institucija i njihov učinak

5. Adekvatnost pravnog okvira za obezbeđivanje efikasnih institucija 10
6. Definisavanje centralnih funkcija nabavke i zadataka (i njihova raspodela) pravnim okvirom 10
7. Učinak institucija, njihov kapacitet i resursi 20

Sveobuhvatnost i efikasnost sistema za praćenje i izveštavanje o javnim nabavkama

8. Prisutnost i kvalitet praćenja i prikupljanja podataka 10
9. Pristupačnost prikupljenih podataka o javnim nabavkama 10

Ukupno poena	0–12	13–25	26–39	40–53	54–67	68–80
Konačna vrednost indikatora	0	1	2	3	4	5

Za Princip 12 predviđeni su sledeći indikatori i podindikatori:

Indikator: *Nezavisnost, pravovremenost i nadležnost sistema za rešavanje žalbi*

Podindikatori / Maksimum poena:

Zakonski mehanizmi za postupanje po žalbi u odnosu na direktive EU

1. Pravo na osporavanje odluka o javnim nabavkama 5
2. Vremenski rok za osporavanje odluka koje donose naručioc 2
3. Mehanizmi za sprečavanje neefikasnosti ugovora i izricanje kazni 3
4. Mehanizmi obezbeđenja sprovođenja odluka organa nadležnog za preispitivanje odluka koje donose naručioc 2
5. Pravo na osporavanje odluka organa nadležnog za preispitivanje odluka koje donose naručioc 3

Institucionalna postavka za postupanje po žalbama

6. Pravne odredbe kojima se obezbeđuje da organ nadležan za preispitivanje i njegovi članovi imaju punu nezavisnost 7
7. Adekvatna organizacija i procedure organa nadležnog za preispitivanje 4
8. Dostupnost javnosti i blagovremenost podataka o sistemu preispitivanja 4

Efikasnost žalbenog sistema

9. Naknade za podnošenje žalbi ne ometaju pristup pravdi 3
10. Stvarno vreme obrade žalbi 3
11. Podnošenje žalbi u praksi 4
12. Kvalitet odluka organa nadležnog za preispitivanje 4
13. Predmeti izmenjeni ili vraćeni na ponovno odlučivanje organa nadležnog za preispitivanje odlukom suda (%) 2

Efikasnost žalbenog sistema u JPP/koncesijama

14. Pravo na osporavanje zakonitosti postupaka JPP/koncesija 5

15. Pravne odredbe obezbeđuju nezavisnost organa nadležnog za preispitivanje JPP/koncesija 5
16. Ažurnost i efikasnost sistema za rešavanje žalbi u slučajevima JPP/koncesija 5

Ukupno poena	0–8	9–19	20–30	31–41	42–52	53–61
Konačna vrednost indikatora	0	1	2	3	4	5

Za Princip 13 predviđeni su sledeći indikatori i podindikatori:

Indikator: *Efikasnost, nediskriminacija, transparentnost i jednak tretman u postupcima javnih nabavki*

Podindikatori / Maksimum poena:

Planiranje i priprema postupka javne nabavke

1. Posebna pažnja posvećena je procesu planiranja 5
2. Primena metoda procene troškova i budžetiranja 2
3. Ocena kvaliteta konkursne dokumentacije od strane ponuđača (%) 4

Konkurentnost i transparentnost sprovedenih postupaka

4. Korektnost sagledavanja procedure za preduzeća (%) 4
5. Ugovori dodeljeni u konkurentnim postupcima javnih nabavki (%) 5
6. Ugovori koji se dodeljuju samo na osnovu nabavne cene (%) 5
7. Prosečan broj ponuda u konkurentnom postupku javne nabavke 3
8. Ugovori kod kojih je samo jedan ponuđač dostavio ponudu (%) 2

Korišćenje modernih metoda nabavke

9. Pravni okvir za korišćenje okvirnih sporazuma 5
10. Pravni i institucionalni okvir za centralizovane javne nabavke 5
11. Zastupljenost elektronskih nabavki u sistemu javnih nabavki 5

Upravljanje ugovorima i praćenje učinka

12. Mehanizmi za upravljanje ugovorom 6

13. Ugovori koji su izmenjeni posle dodeljivanja (%) 4
14. Postojanje *ex post* ocene postupka javne nabavke i izvršenja ugovora 6

Upravljanje rizikom za očuvanje integriteta sistema javnih nabavki

15. Postojanje mehanizama za obezbeđivanje integriteta u javnim nabavkama 4

Ukupno poena	0–12	13–23	24–34	35–45	46–56	57–65
Konačna vrednost indikatora	0	1	2	3	4	5

Za Princip 14 predviđeni su sledeći indikatori i podindikatori:

Indikator: *Dostupnost i kvalitet podrške naručiocima i ponuđačima u cilju jačanja profesionalizacije u javnim nabavkama*

Podindikatori / Maksimum poena:

Dostupnost i kvalitet priručnika, smernica, modela konkursne dokumentacije i drugih praktičnih alata

1. Dostupnost i kvalitet priručnika i smernica 5
2. Dostupnost i kvalitet standardne konkursne dokumentacije, standardnih obrazaca i standardnih modela ugovora 5

Dostupnost i kvalitet obuka i stručne podrške

3. Pristup kvalitetnoj obuci lica koja sprovode postupke javnih nabavki 5
4. Dostupnost saveta i podrške naručiocima i ponuđačima 5

Obustavljeni i poništeni postupci javnih nabavki

5. Obustavljeni i poništeni postupci javnih nabavki (%) 5

Ukupno poena	0–4	5–8	9–12	13–16	17–20	21–25
Konačna vrednost indikatora	0	1	2	3	4	5

Sažetak i preporuke

- *Nadležne institucije bi trebalo da razmotre Metodološki okvir, koji je SIGMA objavila u maju 2019. godine, u delu principa za javne nabavke;*
- *Sagledati način ocenjivanja svakog podindikatora, u okviru svih principa za javne nabavke;*
- *Navedeni unapred poznati principi, indikatori i način ocenjivanja podindikatora, omogućavaju institucijama nadležnim za javne nabavke da prave poboljšanja i unapređenja, i pokazuju na kojim se sve podacima i ocenama u najvećoj meri zasniva Izveštaj Evropske komisije.*

Ključne poruke Alarm izveštaja zaključno sa 30. septembrom 2019.

1. Usvojiti novi Zakon o javnim nabavkama.
2. Izmeniti Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.
3. Usvojiti novu Strategiju razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023. i nastaviti sa donošenjem i realizacijom godišnjih akcionih planova.
4. Ispunjavati obaveze u vezi sa javnim nabavkama iz drugih usvojenih strategija i akcionih planova, ne prolongirati rokove za ispunjavanje aktivnosti, ne duplirati iste mere i aktivnosti sa različitim vremenskim okvirima, objavljivati evaluaciju rezultata njihovog sprovođenja.
5. Realizovati aktivnosti koje su u vezi sa omogućavanjem primene novog Zakona o javnim nabavkama od 1. januara 2020. godine (blagovremeno doneti podzakonske akte, sprovesti obuke predstavnika naručilaca za korišćenje novog Portala javnih nabavki).
6. Postaviti realne rokove za uvođenje elektronskih nabavki, kako bi se svi naručioci i ponuđači u Srbiji blagovremeno pripremili za novi koncept u sprovođenju postupaka i podnošenja ponuda.
7. Utvrditi i primeniti proceduru koja će i u slučaju međudržavnih sporazuma biti transparentna i omogućiti učešće i privrednim društvima iz EU.
8. Jačati kapacitete Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisije za javno-privatno partnerstvo kao i kapacitete upravnih sudova.
9. Nastaviti sa jačanjem međuinstitucionalne saradnje i koordinacije u vezi sa javnim nabavkama.
10. Napraviti značajnije pomake u borbi protiv korupcije i sukoba interesa.
11. Preduzimati mere i aktivnosti za realizaciju merila za zatvaranje Poglavlja 5.