

REPUBLIKA SRBIJA
MINISTARSTVO FINANSIJA

ul. Kneza Miloša br. 20
11000 Beograd

U Beogradu, 9.maja 2021.

Zakon o javnim nabavkama usvojen decembra 2019. godine, koji je otpočeo je sa primenom 1. jula 2020. godine, uz brojne pozitivne promene koje je doneo, a pre svega elektronske nabavke i unapređen Portal javnih nabavki, ostavio je neregulisanim važan segment postupka javnih nabavki koji se tiče praćenja izvršenja ugovora o javnim nabavkama.

U vezi sa navedenim, ističemo da u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavci ceo prethodno sprovedeni postupak javne nabavke može biti obesmišljen, ukoliko se izabranom ponuđaču dozvoli neosnovano povećanje cena, zatim, ukoliko se vrši isplata javnih sredstava za ono što nije realizovano, te ukoliko naručilac toleriše nepoštovanje rokova i traženog kvaliteta dobara, usluga ili radova, koji su predmet javne nabavke, ne realizujući sredstva finansijskog obezbeđenja koja je zahtevao (menica, bankarska garancija itd.).

Zakon nije jasan u pogledu načina na koji će Ministarstvo finansija, koje je određeno da vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama (član 154. stav 5) uspeti da kvalitetno vrši ovakav nadzor, naročito imajući u vidu broj ugovora koji se u toku godine zaključi u Srbiji. Naime, u Zakonu nije propisana procedura nadzora, niti je predviđeno ovlašćenje za donošenje podzakonskog akta kojim bi bliže bila uređena ta procedura. S tim u vezi Centar za primenjena evropske studije – CPES se obraćao Ministarstvu finansija, kao i Kancelariji za javne nabavke sa pitanjima ko će i na koji način u okviru Ministarstva vršiti nadzor, da li je planirano donošenje posebnog akta kojim će biti uređena procedura nadzora, odnosno da li će podaci o izvršenju biti objavljujivani na Portalu. Iz odgovora Ministarstva i Kancelarije, međutim, nije moguće utvrditi da li je planirano preduzimanje bilo kakvih konkretnih mera/koraka u pogledu unapređenja i preciznijeg regulisanja nadzora nad izvršenjem ugovora, odnosno transparentnosti ove faze postupka javne nabavke¹.

Ukoliko je ideja predlagača Zakona bila da taj posao obavlja budžetska inspekcija pri Ministarstvu finansija, ističemo da to neće biti moguće za one naručioce koji nisu korisnici budžeta, kao što su javna preduzeća, a koja su upravo najveći naručioci u Republici Srbiji (videti spisak najvećih naručioca iz godišnjih izveštaja Uprave za javne nabavke). Isto tako, ostaje nejasno da li će Ministarstvo finansija vršiti nadzor nad svim ili samo pojedinim ugovorima o javnim nabavkama, te kako će, u tom smislu, biti izvršen izbor ugovora nad čijim izvršenjem će se vršiti nadzor. Svakako da će i nedostatak bilo kakvih podataka o izvršenju ugovora na Portalu javnih nabavki, dodatno otežavati vršenje tog nadzora. Zbog prethodno navedenih nepreciznosti u pogledu nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, smatramo da ta faza, kao jedna od ključnih za suzbijanje moguće korupcije, nije transparentna.

¹ Detaljnije na <https://cpes.org.rs/inicijative/>

Naime, zakonom je propisana obaveza naručilaca da objavljuju izmene ugovora samo u pogledu dodatnih dobara, usluga ili radova, odnosno usled nepredviđenih okolnosti (čl. 157. i 158. ZJN). Zakon, međutim, **ne predviđa mogućnost objavljivanja bilo kakvih drugih informacija o izvršenju ugovora o javnoj nabavci**. Dakle, nije moguće imati uvid u podatke o vrednosti i stepenu izvršenja ugovora tj. vrednosti isporučene robe, usluga, radova, podatke o izvršenim plaćanjima po ugovoru, podatke o poštovanju rokova izvršenja, o eventualno preduzetim merama kojima se sankcioniše nepoštovanje ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača (naplaćene ugovorne kazne, realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja itd.).

U tom smislu, napominjemo i da je u okviru merila za zatvaranje pregovora sa EU za Poglavlje 5, pored ostalog, navedeno da Srbija treba da uspostavi adekvatne administrativne i institucionalne kapacitete na svim nivoima i preduzme odgovarajuće mere kako bi obezbedila pravilno sprovođenje i primenu nacionalnog zakonodavstva u ovoj oblasti pre pristupanja, te da to naročito uključuje: „jačanje mehanizama kontrole, uključujući i detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika uz prioritizaciju kontrola u osetljivim oblastima i procedurama“.

U skladu sa gore navedenim, ističemo da možemo ministarstvu predložiti vrlo konstruktivne, jednostavne, a opet efikasne načine vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora, koji bi podrazumevali sledeće, u osnovnom:

- Formiranje jednostavnih elektronskih obrazaca, dostupnih na internet stranici ministarstva, ili još bolje Portala javnih nabavki, koje bi periodično (mesečno, kvartalno, ili na drugi period) popunjavali sami naručioci, i koji bi sadržao osnovne podatke o izvršenju ugovora koji bi se odnosili na:
 - o Podatke o ugovoru o javnoj nabavci;
 - o Podatke o vrednosti i stepenu izvršenja ugovora (vrednost isporučene robe, usluga, radova);
 - o Podatke o stepenu plaćanja po ugovoru (koliko je plaćeno za gore navedenu isporučenu robu, usluge, radove);
 - o Eventualno druge značajne podatke o plaćanju (postojanje avansa npr.);
 - o Podatke o poštovanju rokova izvršenja;
 - o Podatke o preduzetim merama kojima se sankcioniše nepoštovanje ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača (naplaćene ugovorne kazne, realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja itd.).
- Navedeni popunjeni obrasci o izvršenju ugovora bili bi javno dostupni na sajtu ministarstva ili Portalu javnih nabavki (naravno, osim za one ugovore koji su u skladu sa pozitivnim propisima pod određenim stepenom tajne, odnosno poverljivosti).

Na navedeni način, znatno se olakšava vršenje nadzora nad izvršenjem ugovora jer ministarstvo od samih naručioca dobija osnovne podatke, gde se u slučaju neslaganja ili nelogičnih odnosa u popunjenim podacima, može stvoriti potreba za daljim konkretnim radnjama u pogledu vršenja detaljnijeg nadzora nad izvršenjem konkretnog ugovora.

Samo postojanje ovakve platforme već je značajan korak u vršenju ovlašćenja i obaveza vezanih za nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.

Istovremeno, javna dostupnost navedenih podataka i obrazaca (na elektronskim platformama ministarstva i/ili Portala javnih nabavki) značila bi i ispunjenost obaveza Republike Srbije iz pregovaračkog procesa koje se odnose na „detaljno praćenje i povećanu transparentnost u fazi izvršenja ugovora o javnim nabavkama i sistematsku procenu rizika“.

Jasna Filipović, direktorka



Centar za primenjene evropske studije – CPES
Njegoševa 31v, I sprat
11000 Beograd
office@cpes.org.rs
Telefon: +381.11.4030.536
www.cpes.org.rs