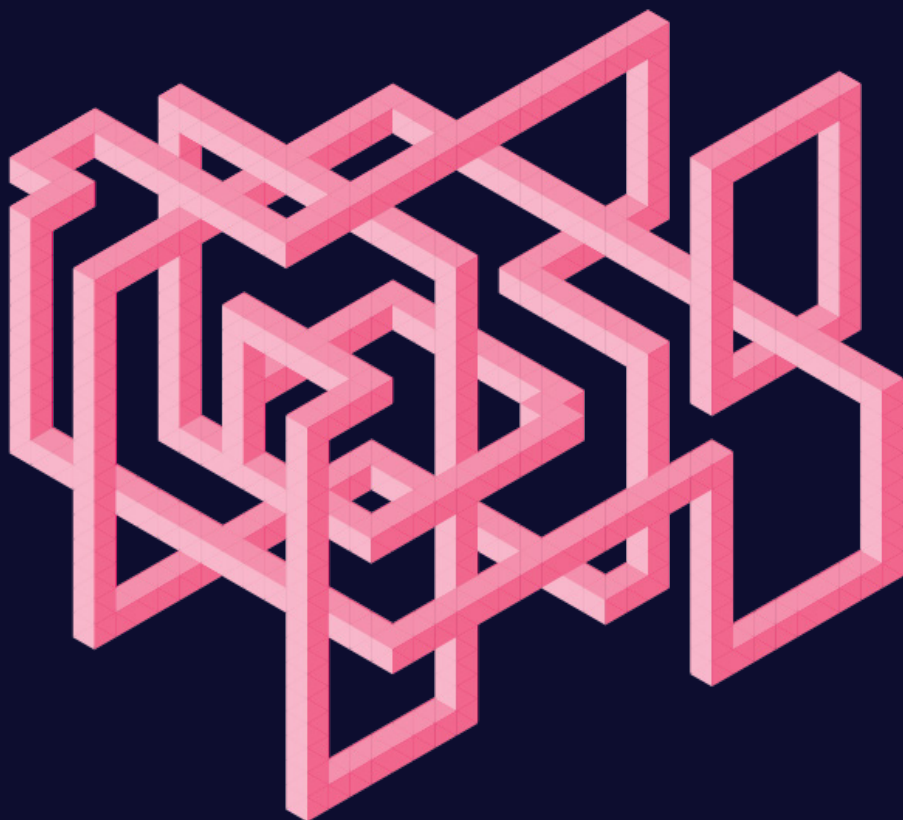


**ALARM IZVEŠTAJ**  
**o stanju u oblasti javnih nabavki**  
**u Srbiji 2023. godine**





# **ALARM IZVEŠTAJ**

## **o stanju u oblasti javnih nabavki u Srbiji 2023. godine**

**Januar 2024.**

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

**Januar 2024.**

Priredio:

**Centar za primenjene evropske studije – CPES**

**Njegoševa 31v, 11000 Beograd**

**office@cpes.org.rs**

**www.cpes.org.rs**

© Centar za primenjene evropske studije, Beograd,  
januar 2024.

Preuzimanje delova teksta ili teksta u celini je dozvoljeno,  
uz postavljanje linka ka izvornom tekstu na [www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

# Sadržaj

<b>Uvod i ključni nalazi</b>	<b>5</b>
<b>1. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2023. godinu</b>	<b>11</b>
<b>2. Izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama</b>	<b>14</b>
1. Koje su najznačajnije izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama?	15
2. Načelo zaštite životne sredine i obaveza poštovanja ekoloških principa	16
3. Kriterijumi za dodelu ugovora	17
4. Obaveza objavljivanja podataka o zaključenim ugovorima i njihovim izmenama	19
<b>3. Šta je još potrebno izmeniti u Zakonu o javnim nabavkama?</b>	<b>22</b>
1. Pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje	22
2. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva	23
3. Okvirni sporazum sa jednim ponuđačem	24
4. Planiranje nabavki i istraživanje tržišta	25
5. Zaštita integriteta postupka	28
6. Osnovi za isključenje privrednih subjekata	29
7. Monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama	31
8. Pravna shvatanja Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	33
<b>4. Studije slučaja</b>	<b>34</b>
1. Vodič za penzionere (2023)	34
2. Poklon-vaučeri (2022/23)	36
<b>5. Preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki u Srbiji</b>	<b>40</b>



# Uvod i ključni nalazi

Protekla godina u pogledu javnih nabavki u Srbiji nije donela previše promena u odnosu na prethodnu godinu. Stari problemi na koje smo ukazivali u prethodnim izdanjima Alarma su ostali, a delimično rešavanje jednog (manjeg) dela ovih problema je nagovešteno usvajanjem Izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama u julu mesecu 2023. godine (čija primena je počela od 1. januara 2024. godine).

Izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, između ostalog, **uvvedeno je načelo zaštite životne sredine** u postupcima javnih nabavki, zatim **obaveza naručioca u pogledu upotrebe kriterijuma kvaliteta** kod određenih usluga, kao i **obaveza naručioca u pogledu objavljivanja podataka o zaključenim ugovorima na Portalu javnih nabavki**. I pored nesumnjivog značaja usvojenih izmena, ostaje nejasno zašto zakonodavac njima nije obuhvatio i mnoge druge slabosti Zakona koje su ranije bile uočene i na koje je ukazivano još u vreme usvajanja Zakona 2019. godine. U tom smislu treba napomenuti i to da prilikom usvajanja ovih izmena nije prihvaćen gotovo nijedan predlog civilnog sektora i stručne javnosti.

S druge strane, po ko zna koji put i bez bilo kakvog obrazloženja **odloženo je donošenje Izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama**. Na izmenama ovog Zakona posebno insistira Evropska komisija (EK) u godišnjim izveštajima o napretku Srbije, radi potpune harmonizacije propisa u oblasti javnih nabavki sa evropskim tekovinama. O aktivnostima radne grupe koja je formirana pre nekoliko godina u cilju izrade predloga ovog zakona takođe i dalje nema nikakvih informacija.

Isto tako, **nastavljeno je sa praksom donošenja posebnih zakona (lex specialisa) koji omogućavaju suspenziju sistemskog Zakona o javnim nabavkama** za najvrednije infrastrukturne projekte. Iako se na trenutak učinilo da je država odlučila da stane na kraj ovoj praksi, kada je posle više od tri godine primene, pod pritiskom Evropske unije i domaće javnosti stavljen van snage Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS”, br. 9/2020; u daljem tekstu: Zakon o linijskim infrastrukturnim projektima), to međutim nije bio slučaj. Naime, posle samo dva meseca, usvojen je Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027 („Službeni glasnik RS”, broj 92/23; u daljem tekstu: Zakon EXPO Belgrade 2027), koji na potpuno isti način suspenduje primenu Zakona o javnim nabavkama, ovog puta za projekte u vezi sa organizacijom izložbe EXPO Belgrade 2027 (u vrednosti od preko jedne milijarde evra). Ovim je nastavljen trend „napredovanja u nazadovanju”, kako smo u ranijim brojevima Alarm izveštaja ocenili stanje u javnim nabavkama, konstatujući da su često nakon jednog koraka napred sledila dva koraka nazad. U prilog ovoj konstataciji stoji činjenica da je Srbija u okviru pregovora o pristupanju Evropskoj uniji otvorila Poglavlje 5 – javne nabavke još u decembru 2016. godine, da je od tada prošlo punih sedam godina, a da je u izveštaju Evropske komisije za 2023. godinu konstatovan umeren napredak i da su ključne preporuke za ovu oblast potpuno iste kao što su bile i prethodne tri godine. Iz svega navedenog može se zaključiti da se ključni problemi u ovoj oblasti u suštini uopšte ne rešavaju.

Ako se sada vratimo Zakonu o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027, i uporedimo sa ga sa Zakonom o linijskim infrastrukturnim projektima primetićemo da je čak i obrazloženje za donošenje ovog Zakona bilo gotovo identično. „Na osnovu dosadašnjeg iskustva u realizaciji projekata, došlo se do zaključka da u procesu realizacije projekata *puno vremena oduzima rešavanje imovinskopravnih odnosa pre izdavanja potrebnih dozvola i da zbog toga radovi često kasne sa realizacijom*. Tu

se misli na izradu Projekata parcelacije i preparcelacije, zatim sprovođenje procedura u katastru po tim projektima i na kraju sam proces eksproprijacije, koji je dugotrajan, jer se ti objekti planiraju, projektuju i grade na više katastarskih parcela. Imajući u vidu rokove preuzete u skladu sa međunarodno-preuzetim obavezama Republike Srbije kao domaćina međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027, usvajanjem ovakvog zakonskog rešenja, ubrzala bi se realizacija projekata i time bi Republika Srbija bila u situaciji da na vreme ispuni svoje međunarodno-preuzete obaveze i uspešno organizuje navedenu manifestaciju, neophodnost za donošenje posebnog zakona ogleda se u tome da će se sa realizacijom Projekta početi istovremeno na više različitih lokacija, što zahteva sistemsko rešavanje svih pitanja i prevazilaženje svih eventualnih problema koji se mogu javiti u samoj realizaciji.”

Dakle, budući da dugo traju, pravne procedure i propise koji predstavljaju temelj pravne države prosto treba preskočiti, a sve to da bi se na vreme organizovala izložba.

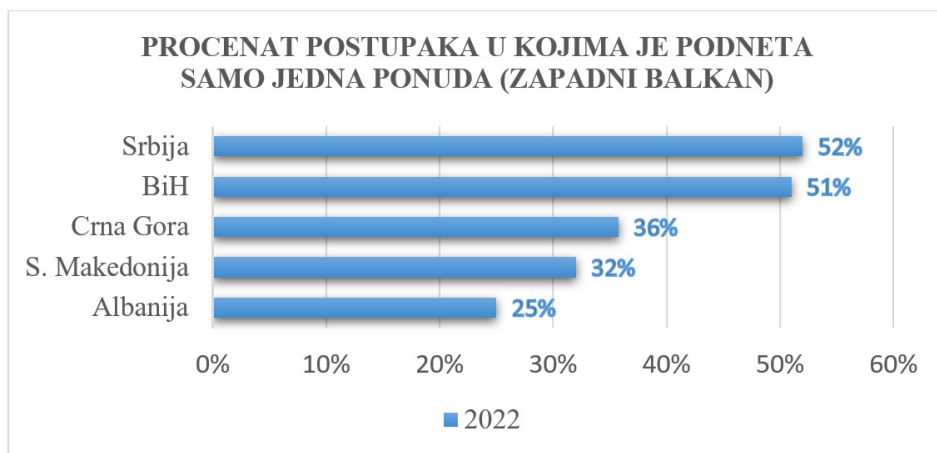
Posebno je bio zanimljiv tajming stavljanja van snage Zakona o linijskim infrastrukturnim projektima, odnosno usvajanja Zakona EXPO Belgrade 2027. Naime, prvi Zakon je stavljen van snage u julu mesecu, dakle, dok je još uvek pisan godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije, dok je potonji Zakon EXPO Belgrade 2027 usvojen u oktobru mesecu kada je izveštaj praktično bio završen. Samim tim, u poslednjem izveštaju Evropske komisije Srbija je „pohvaljena” zbog stavljanja van snage Zakona o linijskim infrastrukturnim projektima (budući da je to i traženo od Srbije u nekoliko prethodnih izveštaja), a istovremeno je izbegla „packe” zbog usvajanja novog Zakona kojim se ponovo suspenduje Zakon o javnim nabavkama. Usvajanje Zakona EXPO Belgrade 2027 je u poslednjem izveštaju samo konstatovano u okviru pravno-institucionalnog okvira o javnim nabavkama u Srbiji.

Ovde bi trebalo pomenuti i Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije („Sl. glasnik RS”, br. 40/2021 i 35/2023) koji je usvojen još 2021. godine, a koji je iz nekog razloga uvek prolazio „ispod radara” i pored toga što takođe omogućava suspenziju Zakona o javnim nabavkama. Ovim Zakonom je predviđeno da se za gradnju solarnih



elektrana i elektrana na vetar može u posebnom postupku izabrati „strateški partner” mimo odredbi sistemskog Zakona o javnim nabavkama.<sup>1</sup> Tako je u julu 2023. godine u skladu sa ovim Zakonom doneta Uredba o izboru strateškog partnera za realizaciju projekta izgradnje bez upravljanja i održavanja samobalansiranih solarnih elektrana velikog kapaciteta sa baterijskim sistemima za skladištenje električne energije u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, broj 58/23), što je konstatovano i u najnovijem izveštaju Evropske komisije kao uspostavljanje prakse izbegavanja propisa u oblasti javnih nabavki.

Kada je reč o konkurenciji, prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke je u 2022. godini iznosio 2,5 (kao i 2021. godine), ali je u čak 51,6% postupaka podneta samo jedna ponuda!<sup>2</sup> Ovo je zaista poražavajući podatak i po tome je Srbija, na žalost, lider na Zapadnom Balkanu. 2021. godine ovaj procenat je bio i neznatno veći.



1 Članom 87, stav 4 Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije je propisano da se prilikom izbora i sprovođenja javnog poziva za izbor strateškog partnera i zaključenja ugovora o realizaciji projekta sa strateškim partnerom ne primenjuju propisi kojima se uređuje postupak javne nabavke i propisi kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo.

2 <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

Što se transparentnosti pak tiče, treba reći da je u 2022. godini relativno smanjeno učešće pregovaračkih postupaka bez objavljivanja poziva (kao najmanje transparentnih postupaka) u ukupnom broju postupaka, te da je prema izveštaju Kancelarije za javne nabavke u 2022. godini učešće ovih postupaka iznosilo 0,97%, dok je 2020. i 2021. godine učešće iznosilo preko 2%.<sup>3</sup>

Isto tako, nedavne izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama bi trebalo da fazu izvršenja ugovora učine transparentnijom, budući da je ustanovljena obaveza naručilaca da na Portalu objavljuju podatke o svim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke, kao i o svim kasnijim izmenama ugovora. Ostaje da se vidi da li će ovakvo zakonsko rešenje u tom pogledu zaista i dati rezultate u praksi.

**Ono što veoma zabrinjava jeste činjenica da i dalje ne postoje nikakvi podaci o vršenju nadzora nad fazom izvršenja ugovora o javnim nabavkama.** Podsećamo, Ministarstvo finansija koje je po zakonu nadležno da vrši nadzor, tek je početkom 2023. godine (2,5 godine od početka primene Zakona) obezbedilo uslove za vršenje nadzora i to usvajanjem posebnog Zakona o budžetskoj inspekciji („Sl. glasnik RS”, br. 118/2021) kojim je centralizovana budžetska inspekcija. Međutim, ni do dan-danas nije poznato da li je budžetska inspekcija počela sa vršenjem nadzora.

Na kraju, kada su u pitanju krivična i prekršajna odgovornost u vezi sa javnim nabavkama, takođe nekih većih pomaka u prethodnom periodu nije bilo.

Prema statistici koruptivnih krivičnih dela na sajtu Ministarstva pravde, u toku 2022. godine, posebnim odeljenjima za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva i Tužilaštvu za organizovani kriminal podneto je 67 novih krivičnih prijava za krivično delo zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, doneta su 83 rešenja o odbačaju krivične prijave, 2 naredbe o sprovođenju istrage i podignuto 9 optužnih

---

<sup>3</sup> Kako je navedeno u Izveštaju EK za 2021. godinu, u drugoj polovini 2020. godine ovaj udeo je skočio na čak 23,2% kada je stupio na snagu novi Zakon o javnim nabavkama, a pregovarački postupak se u tom periodu pretežno koristio za nabavke u vezi sa pandemijom bolesti COVID-19.

predloga. Prema ovim podacima, izrečeno je samo 7 uslovnih osuda i nijedna kazna zatvora.<sup>4</sup>

**Kada su u pitanju prekršaji u oblasti javnih nabavki, zvanični statistički podaci i dalje ne postoje.** Ako, međutim, pogledamo godišnje izveštaje Kancelarije za javne nabavke, može se zaključiti da je povećan broj prekršajnih postupaka koji se vode pred prekršajnim sudovima. Tako je Kancelarija u 2021. godini podnela 143 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, dok je u 2022. godini podnela čak 429 takvih zahteva. Nasuprot tome, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja je pored Kancelarije ovlašćena da inicira prekršajne postupke, u 2022. godini podnela je samo 6 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.

---

4 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>

# 1. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2023. godinu

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2023. godinu je objavljen 8. novembra 2023. godine i u njemu je ocenjeno da je Srbija umereno pripremljena u oblasti javnih nabavki. Konstatovano je i da je ostvaren izvestan napredak prestankom važenja Zakona o linijskim infrastrukturnim projektima, koji je ozbiljno ugrožavao efikasno sprovođenje Zakona o javnim nabavkama, ali je, kao i prethodnih nekoliko godina, ponovljeno da Srbija treba da obezbedi:

- da međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama ne ograničavaju neopravdano konkurenciju i da budu u skladu sa osnovnim načelima javnih nabavki, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i pravnim tekovinama EU;
- dalje usklađivanje sa direktivama EU o javnim nabavkama iz 2014. godine, pre svega usvajanjem Izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i tako što će se postarati da projekti koji se finansiraju iz javnih fondova podležu postupcima javne nabavke;
- da se dodatno ojačaju kapaciteti ključnih institucija u sistemu javnih nabavki – Kancelarije za javne nabavke, Komisije za javno-privatno partnerstvo i koncesije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda.

Dakle, ako pogledamo izveštaje EK u poslednje tri godine, Srbija je postupila samo po jednoj preporuci stavivši van snage Zakon o linijskim infrastrukturnim projektima. Međutim, kao što smo već naveli,

samo tri meseca nakon toga usvojen je novi *lex specialis* koji omogućava suspenziju Zakona o javnim nabavkama – Zakon EXPO Belgrade 2027, tako da suštinski nikakav napredak u tom pogledu zapravo nije ostvaren. Najverovatnije zbog toga što je donet samo mesec dana pre objavljivanja izveštaja, Evropska komisija je uspela samo da konstatuje usvajanje ovog Zakona u delu koji se odnosi na pravno-institucionalni okvir za javne nabavke u Srbiji.

Osim toga, Evropska komisija je ukazala i na činjenicu da je Vlada Srbije u julu 2023. godine usvojila Uredbu o izboru strateškog partnera za realizaciju projekta izgradnje bez upravljanja i održavanja samobalansiranih solarnih elektrana velikog kapaciteta sa baterijskim sistemima za skladištenje električne energije u Republici Srbiji, koja uvodi praksu odstupanja od Zakona o javnim nabavkama i Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Takva formulacija, međutim, nije najpreciznija. Naime, kao što smo već naveli, Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije je u Srbiji na snazi od 2021. godine i upravo je njime omogućena suspenzija Zakona o javnim nabavkama prilikom gradnji solarnih elektrana i elektrana na vetar kroz propisivanje posebne procedure izbora „strateškog partnera”.

Dakle, donošenje pomenute Uredbe kao podzakonskog akta ne bi ni bilo moguće bez zakona koji omogućava suspenziju propisa iz oblasti javnih nabavki. Ili, drugačije rečeno, praksu odstupanja od propisa iz oblasti javnih nabavki ne uspostavlja Uredba, kako se navodi u Izveštaju Evropske komisije, već sâm Zakon. Zbog toga bi u narednim izveštajima, pored stavljanja van snage Zakona EXPO Belgrade 2027, svakako trebalo insistirati i na stavljanju van snage odredaba Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije koje omogućavaju izbegavanje propisa o javnim nabavkama.

Kada je reč o međuvladinim sporazumima, u Izveštaju se konstatuje da su izuzeća od primene Zakona o javnim nabavkama po osnovu ovih sporazuma značajno pala na 0,5% ukupne vrednosti izuzeća u 2022. godini, odnosno 33 miliona evra, u poređenju sa 735 miliona evra prijavljenih u 2021. godini. Dalje se navodi i to da je s obzirom na veliki obim najvećih infrastrukturnih projekata koji su zaključeni na osnovu međuvladinih sporazuma, prijavljena ukupna vrednost izuzeća niska. Konstatovano je i da međudržavni sporazumi nisu uvek u skladu sa načelima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije i transparentnosti ili pravilima konkurencije.

U delu koji se odnosi na upravljanje javnim finansijama je ukazano da Srbija treba da primeni pravni okvir i metodologiju za upravljanje kapitalnim projektima, kao i postupke javnih nabavki na sve kapitalne investicije, bez obzira na vrstu investicije ili izvor finansiranja.

Takođe, u Izveštaju je izražena zabrinutost u pogledu podatka da je Državna revizorska institucija utvrdila nepravilnosti u predmetima koji obuhvataju 18,88% vrednosti ugovora o javnim nabavkama koje su uočene u 2022. godini.

Primećeno je i da se procenat otvorenih postupaka povećao sa 91,3% u 2021. godini na čak 98,8% u 2022. godini, te da je korišćenje kriterijuma najboljeg odnosa cene i kvaliteta i dalje na niskom nivou od 4% u 2022. godini, dok je korišćenje najniže cene kao kriterijuma za odabir preovlađujuće u 96% slučajeva sprovedenih postupaka javnih nabavki.

## 2. Izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama usvojen je 26.10.2023. godine, stupio je na snagu 4. novembra 2023. godine, a počeo je da se primenjuje od 1. januara 2024. godine.<sup>5</sup>

Izmene i dopune Zakona su usledile tri godine nakon početka njegove primene, a kao razlog je, između ostalog, navedena potreba za daljim usklađivanjem zakonodavnog okvira u oblasti javnih nabavki u Republici Srbiji sa pravnim tekovinama Evropske unije. Kako je u obrazloženju Predloga zakona navedeno, izmene i dopune zakona „doprineće povećanju transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti postupaka javnih nabavki, uticaju na životnu sredinu u skladu sa ciljevima definisanim Zelenom agendom za Zapadni Balkan, jačanju konkurencije na tržištu javnih nabavki, smanjenju rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki, odnosno većem stepenu pravne zaštite učesnika u postupcima javnih nabavki, ali i pojačanoj kontroli od strane ovlašćenih institucija”.

---

<sup>5</sup> Osim odredbe člana 21, stav 1 ovog Zakona (registracija novih privrednih subjekata na Portalu javnih nabavki), koja se primenjuje od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

## **1. Koje su najznačajnije izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama?**

Najznačajnije izmene i dopune Zakona odnose se na uvođenje:

- načela zaštite životne sredine u postupke javnih nabavki;
- obaveze naručioca da primenjuje ekološke aspekte prilikom određivanja tehničkih specifikacija, kriterijuma za izbor privrednog subjekta, kriterijuma za dodelu ugovora ili uslova za izvršenje ugovora o javnoj nabavci;
- obaveze naručioca da koristi kriterijume kvaliteta (pored cene) prilikom dodele ugovora za određene usluge;
- obaveze naručioca da na Portalu objavljuju podatke o svim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke, kao i o svim kasnijim izmenama ugovora;
- obaveze naručioca da za nabavke na koje se zakon ne primenjuje, svi ugovori i narudžbenice budu objavljeni na Portalu javnih nabavki;
- obaveze Ministarstva finansija da donese podzakonski akt kojim će se urediti vršenje nadzora nad izvršenjem ugovora.

Pored ovih izmena, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama uvedena je i obaveza svih državnih organa nadležnih za kontrolu zakonitosti trošenja javnih sredstava da podnesu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka kada, postupajući u okviru svojih nadležnosti, utvrde da je učinjena povreda ovog Zakona koja može da bude osnov prekršajne odgovornosti. Ranije su tu obavezu imali samo Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Takođe je proširen i obim elektronske komunikacije u postupku zaštite prava (uvedene su obaveze podnošenja većine podnesaka preko Portala javnih nabavki), a Komisiji za zaštitu konkurencije je dato



ovlašćenje za pristup bazi podataka Portala javnih nabavki, za potrebe obavljanja poslova iz njene nadležnosti.

Na kraju, predviđeno je da službenik za javne nabavke (odnosno lice koje je steklo sertifikat za službenika) mora da bude član komisije u postupcima čija je procenjena vrednost veća od 3.000.000 dinara.

## 2. Načelo zaštite životne sredine i obaveza poštovanja ekoloških principa

Kada je reč o poštovanju ekoloških principa prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki, izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama učinjeni su značajni pomaci.

Naime, pomenutim izmenama i dopunama je postojećem načelu ekonomičnosti i efikasnosti „pridodato” i načelo zaštite životne sredine, pa je tako sada naručilac dužan da nabavlja dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta koja minimalno utiču na životnu sredinu.<sup>6</sup>

Pored toga, izmenama Zakona propisana je i obaveza Kancelarije za javne nabavke da propiše vrste dobara, usluga i radova za koje su naručiocu u obavezi da primenjuju ekološke aspekte prilikom određivanja tehničkih specifikacija, kriterijuma za izbor privrednog subjekta, kriterijuma za dodelu ugovora ili uslova za izvršenje ugovora o javnoj nabavci.<sup>7</sup>

Tako su prema Pravilniku koji je donela Kancelarija za javne nabavke i koji je stupio na snagu 1. januara 2024. godine, naručiocu u obavezi da primenjuju ekološke aspekte u postupcima javnih nabavki prilikom određivanja tehničkih specifikacija, kriterijuma za izbor privrednog subjekta, kriterijuma za dodelu ugovora ili uslova za izvršenje ugovora o javnoj nabavci kod nabavke *fotokopir papira, računarske opreme* (desktop računara, laptop računara i monitora), *kancelarijske elektronske opreme* (štampača, skenera, multifunkcionalnih uređaja i sl.), *klima-uređaja* (standardnih klima-uređaja, inverter klima za

---

<sup>6</sup> Član 6 Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2019 i 92/2023).

<sup>7</sup> Član 134a Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2019 i 92/2023).

grejanje i hlađenje i sl.) i sredstava za čišćenje (proizvoda za čišćenje tvrdih površina, tekstilnih proizvoda za čišćenje i sl.). Udeo predmeta nabavke sa ekološkim aspektima u predmetnim postupcima javnih nabavki mora da iznosi najmanje 10% u odnosu na ukupan obim predmeta javne nabavke.<sup>8</sup>

Podsećanja radi, pre izmena i dopuna, Zakon o javnim nabavkama je propisivao obavezu u pogledu poštovanja propisa iz oblasti zaštite životne sredine samo za ponuđače, ali ne i za naručioce. Kao posledica ovakvih zakonskih rešenja, prema izveštaju Kancelarije za javne nabavke, u 2022. godini naručiocu su ekološke aspekte primenili u samo 0,44% od ukupnog broja postupaka javnih nabavki.

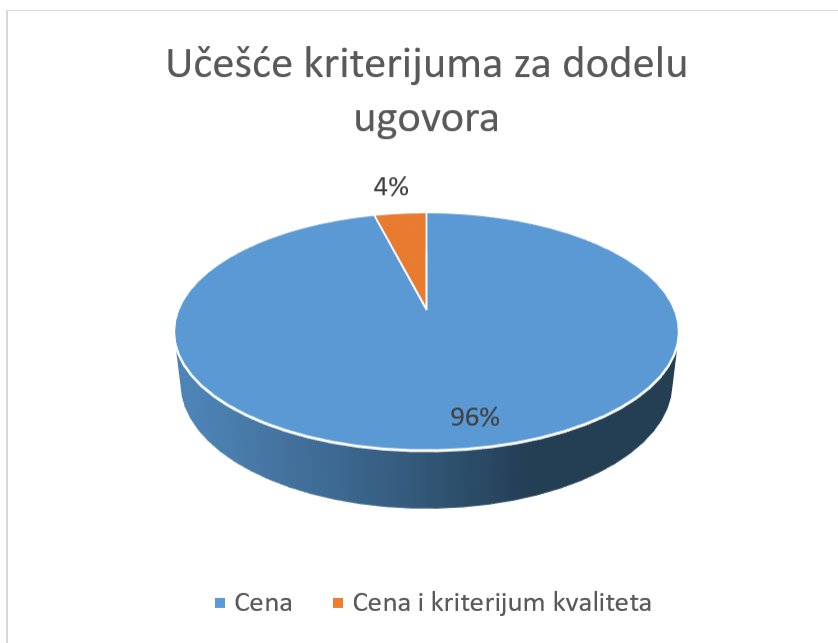
S obzirom na nova zakonska rešenja u pogledu „zelenih nabavki”, u narednom periodu bi svakako trebalo očekivati određeni pomak u poštovanju ekoloških principa prilikom sprovođenja javnih nabavki.

### 3. Kriterijumi za dodelu ugovora

Prema izveštaju Kancelarije za javne nabavke, tokom 2022. godine čak 96% ugovora je dodeljeno isključivom primenom kriterijuma „cena”, dok je primenom kriterijuma „cena i kriterijum kvaliteta” zaključeno samo 4% ugovora. Poređenja radi, 2016. i 2017. godine je u čak 10 i više procenata od ukupnog broja postupaka kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude korišćena kombinacija cene i kvaliteta (kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude).

---

<sup>8</sup> <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/12/PRAVILNIK-o-vrstama-dobara-za-koja-su-narucioci-u-obavezi-da-primenjuju-ekoloske-aspekte-u-postupcima-javnih-nabavki.pdf>



Imajući u vidu ove poražavajući podatke, izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama propisana je obaveza naručioca da prilikom nabavki *usluga razvoja računarskog programa, arhitektonskih usluga, inženjerskih usluga, usluga prevođenja ili savetodavnih usluga*, ekonomski najpovoljniju ponudu izabere na osnovu nekog od kriterijuma kvaliteta.<sup>9</sup>

Samim tim, naručioci će ubuduće prilikom nabavke ovih usluga morati dobro da poznaju predmet nabavke, ali i da istraže tržište radi boljeg definisanja tehničkih specifikacija, te da pažljivo odaberu uslove za učešće i kriterijume za dodelu ugovora, kako bi podstakli konkurenciju i obezbedili najbolji mogući kvalitet.

Inače, Direktiva 2014/24/EU dozvoljava državama članicama da odrede za koje predmete nabavke može da se propiše da cena ne bude jedini kriterijum.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Član 132, stav 3 Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2019 i 92/2023).

<sup>10</sup> Član 67 Direktive 2014/24/EU.

#### 4. Obaveza objavljivanja podataka o zaključenim ugovorima i njihovim izmenama

Pre poslednjih izmena Zakona o javnim nabavkama, naručilac je bio dužan da na Portalu javnih nabavki objavi obaveštenje o dodeli ugovora, obustavi postupka ili poništenju postupka, odnosno obaveštenje o izmeni ugovora. Nije postojala obaveza naručioca da objavi bilo kakve podatke koji se tiču izvršenja ugovora. Čak je i obaveza objavljivanja obaveštenja o promeni ugovora postojala samo u slučaju izmena zbog dodatnih dobara, usluga i radova, odnosno nepredviđenih okolnosti. Samim tim, faza izvršenja ugovora o javnim nabavkama je bila ne-transparentna, a kao što smo videli, i sam nadzor na ovom fazom bio je veoma šturo regulisan (i po svoj prilici nije ni vršen).

Podsećanja radi, u okviru kriterijuma za privremeno zatvaranje Poglavlja 5 između ostalog je 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, a 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”*.

S tim u vezi, a kako bi ova faza postupka javne nabavke postala transparentnija, izmenama i dopunama Zakona propisano je obaveza naručioca da na Portalu javnih nabavki objavljuje podatke o svim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke, o svim izmenama ugovora, kao i podatke o ugovorima/narudžbenicama zaključenim odnosno izdatim u skladu sa članom 27 Zakona, kojim su propisani pragovi do kojih se odredbe ovog Zakona ne primenjuju.<sup>11</sup>

U skladu sa ovim izmenama Zakona, Kancelarija za javne nabavke je donela Pravilnik o načinu objavljivanja i vrsti podataka o ugovorima

---

<sup>11</sup> Član 152a Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2019 i 92/2023).

i izmenama ugovora koje naručioci objavljuju na Portalu javnih nabavki, koji je stupio na snagu 1. januara 2024. godine.<sup>12</sup>

Prema Pravilniku, naručilac je dužan da na Portalu javnih nabavki objavi:

- podatke o predmetu nabavke (predmet javne nabavke i CPV oznaku, vrstu predmeta javne nabavke, vrstu postupka javne nabavke, odnosno pravni osnov iz člana 27 Zakona...);
- osnovne podatke o ugovoru (podatak da li se objavljuje ugovor, datum zaključenja, zavodni broj kod naručioca...);
- podatke o privrednom subjektu (naziv, sedište, PIB...);
- podatke o podizvođaču, ukoliko je angažovan;
- podatke o partijama (zavodni broj ugovora za svaku partiju, vrednost ugovora bez PDV-a; vrednost ugovora sa PDV-om...);
- podatke o prestanku važenja ugovora (podatak da li je ugovor izvršen, raskinut, poništen ili jednostrano otkazan, datum isteka važenja ugovora, realizovana vrednost ugovora).

Kada je reč o izmenama ugovora, naručilac je dužan da objavi zavodni broj izmene kod naručioca, datum izmene, pravni osnov za izmenu, vrednost izmene sa i bez PDV-a, vrednost nakon izmene sa i bez PDV-a, trajanje ugovora nakon izmene, eventualne podatke o novoj ugovornoj strani, eventualne podatke o novom podizvođaču, odnosno o preuzimanju izvršenja dela ugovora od podizvođača, opis i prirodu izmene, opis okolnosti zbog kojih je izmena bila neophodna u slučaju dodatnih dobara, usluga ili radova, odnosno nepredviđenih okolnosti.

Obaveza objavljivanja svih navedenih podataka odnosi se i na okvirni sporazum i narudžbenicu, kao i njihove izmene.

Imajući sve to u vidu, uvođenje obaveze naručioca da objavljuje podatke o zaključenim ugovorima i njihovim izmenama svakako

---

<sup>12</sup> <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/12/PRAVILNIK-o-nacinu-objavljivanja-i-vrsti-podataka-o-ugovorima-i-izmenama-ugovora-koje-narucio-ci-objavljuju-na-Portal-u-javnih-nabavki.pdf>

predstavlja korak napred ka transparentnijoj fazi izvršenja ugovora. Međutim, postavlja se pitanje da li je u tom pogledu moglo i više da se učini. Zašto npr. nije propisana obaveza naručioca da objavi podatke o stepenu izvršenja ugovora, podatke o stepenu plaćanja po ugovoru (koliko je plaćeno za isporučenu robu, usluge ili radove), eventualno druge značajne podatke o plaćanju (postojanje avansa i sl.), podatke o poštovanju rokova izvršenja, odnosno podatke o preduzetim merama kojima se sankcioniše nepoštovanje ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača (naplaćene ugovorne kazne, realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja itd.)?

U tom smislu, CPES je još 2021. godine, nekoliko meseci nakon početka primene Zakona o javnim nabavkama, uputio Ministarstvu finansija inicijativu sa predlogom da se u okviru novog Portala za javne nabavke omogući objavljivanje ovih podataka o izvršenju ugovora, što bi u značajnoj meri olakšalo i kontrolu nad izvršenjem ugovora. Isto tako, a u cilju lakšeg praćenja izvršenja ugovora, u okviru ove inicijative predloženo je formiranje elektronskih obrazaca dostupnih na internet stranici Ministarstva ili na Portalu javnih nabavki, a koje bi periodično (mesečno ili kvartalno) popunjavali sami naručioci, i koji bi sadržali osnovne podatke o izvršenju ugovora (stepenu izvršenja, stepenu plaćanja...). Odgovor, međutim, nikada nismo dobili.

Ovako ostaje da se vidi da li će i u kojoj meri ove izmene Zakona povećati transparentnost faze izvršenja ugovora, te da li će Ministarstvo finansija konačno početi da sprovodi i objavljuje podatke o sprovedenom nadzoru nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.

S tim u vezi, sa nestrpljenjem očekujemo i donošenje podzakonskog akta od strane Ministarstva kojim bi (konačno) trebalo da se reguliše način vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora, što je takođe predviđeno izmenama Zakona.

Nažalost, kako je od početka primene Zakona o javnim nabavkama proteklo tri i po godine, te kako su novim Zakonom propisane značajne mogućnosti za izmenu ugovora, te imajući u vidu činjenicu da tokom ovog perioda nije vršen nadzor nad izvršenjem ugovora u punom kapacitetu (ako je uopšte i vršen), smatramo da je već prouzrokovana nenadoknadviva šteta po javna sredstva.

### **3. Šta je još potrebno izmeniti u Zakonu o javnim nabavkama?**

Opisane izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama svakako predstavljaju pozitivan iskorak ka efikasnijem sistemu javnih nabavki. Ipak, ovim izmenama i dopunama nisu obuhvaćene mnoge druge slabosti Zakona koji su se pokazale u njegovoj dosadašnjoj primeni, a od kojih su neke bile uočene još prilikom njegovog usvajanja (previsoki pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje, prevelike mogućnosti za izmenu ugovora i sl.), a na koje je bezuspešno ukazivao civilni sektor i stručna javnost.

U tom smislu u nastavku ćemo navesti samo neka od važnih pitanja koja je, prema našem mišljenju, trebalo obuhvatiti poslednjim izmenama Zakona, što nije učinjeno.

#### **1. Pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje**

Članom 27 Zakona o javnim nabavkama propisani su pragovi do kojih se Zakon ne primenjuje. Tako za nabavku dobara i usluga ovaj prag iznosi 1.000.000 dinara, a za nabavku radova 3.000.000 dinara. Za nabavke iz člana 75 Zakona o javnim nabavkama (društvene i druge posebne usluge) – a u pitanju su, između ostalog, usluge hotela i restorana, pravne usluge koje već nisu izuzete od primene Zakona, usluge sindikata, političkih organizacija, udruženja mladih i drugih organizacija sa članstvom – prag je postavljen na čak 15.000.000 dinara, odnosno na 20.000.000 dinara ako nabavku sprovodi sektorski naručilac.

Postavlja se pitanje kako se došlo do takvog rešenja i na bazi kojih podataka i istraživanja je utvrđeno da je baš to prava mera, posebno imajući u vidu podatak da prosečna vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama za poslednjih pet godina iznosi 3.074.400 dinara, dakle gotovo isto kao i vrednost praga za nabavku radova. Samim tim je jasno da za veliki broj nabavki neće postojati obaveza primene Zakona.

Imajući u vidu navedeno, trebalo bi razmotriti drugačije (niže) vrednosti pragova do kojih se zakon ne primenjuje, pogotovo u pogledu društvenih i drugih posebnih usluga.

Kada je reč o pragovima, poseban problem predstavlja i odsustvo definicije istovrsnih dobara, usluga i radova, te činjenica da se iz Zakona ne može zaključiti da li se njihova vrednost posmatra na godišnjem nivou ili se pragovi određuju po svakom pojedinačnom postupku nabavke, što je posebno sporno i što može dovesti do zloupotreba u cilju izbegavanja primene Zakona.

## **2. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva**

Kod pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva konkurencija je po pravilu ograničena, a često i sasvim isključena.

Članom 61, stav 1 Zakona o javnim nabavkama propisani su različiti osnovi za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva. Dva su najčešća osnova: ako samo određeni privredni subjekt može da isporuči dobra, pruži usluge ili izvede radove koji su predmet nabavke, i izuzetna hitnost prouzrokovana iznenadnim događajima. U oba slučaja, naručilac je dužan da na Portalu javnih nabavki objavi obaveštenje o sprovođenju postupka, sa razlozima za njegovo sprovođenje. Tek nakon toga naručilac je dužan da zatraži mišljenje od Kancelarije za javne nabavke u pogledu osnovanosti sprovođenja ovog postupka.

Prema odredbi člana 62 Zakona o javnim nabavkama, naručilac je dužan da uputi poziv na pregovaranje jednom ili, ako je moguće,



većem broju privrednih subjekata, a uz taj poziv je dužan da dostavi konkursnu dokumentaciju. Ponuđači koji nisu pozvani na pregovaranja, kao i javnost generalno, time su uskraćeni za podatke koji čine sastavni deo te dokumentacije. Time je omogućeno da od javnosti budu sakrivene najvažnije informacije o postupku, kao i o čemu će se i na koji način pregovarati u tom postupku.

Takođe, bitnu razliku u odnosu na prethodni zakon predstavlja i činjenica da Kancelarija nije dužna da mišljenje o osnovanosti sprovođenja pregovaračkog postupka objavi na Portalu javnih nabavki, pa je javnost onemogućena da stekne uvid u stav Kancelarije, čak ni u to da li je naručilac uopšte zatražio mišljenje.

Imajući u vidu navedeno, bez dileme bi trebalo uvesti obavezu naručioca da i u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva objavi konkursnu dokumentaciju, ali i obavezu Kancelarije za javne nabavke da objavljuje mišljenja o opravdanosti sprovođenja ovih postupaka. Time bi se postigao minimum transparentnosti u ovim, po svojoj prirodi, netransparentnim postupcima. Pritom su takva rešenja postojala u prethodnom Zakonu i nisu u suprotnosti sa Direktivom.

### **3. Okvirni sporazum sa jednim ponuđačem**

Okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više naručilaca i jednog ili više ponuđača, kojim se utvrđuju uslovi i način dodele ugovora tokom perioda važenja okvirnog sporazuma, posebno u pogledu cene i, gde je prikladno, količine.<sup>13</sup>

Polazeći od ovakve definicije okvirnog sporazuma, naručioci su počeli da zaključuju okvirne sporazume sa jednim ponuđačem bez određivanja makar i okvirnih/planiranih količina.

Ovakvo postupanje, međutim, stvara ogroman prostor za zloupotrebe.

Naime, u situaciji kada konkursnom dokumentacijom nisu određene makar okvirne količine dobara, usluga ili radova, „privilegovani”

---

<sup>13</sup> Čl. 66 i 67 Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2019 i 92/2023).

ponuđač koji zna koje će stavke naručilac u većoj meri poručivati za vreme trajanja okvirnog sporazuma, može za te stavke da ponudi visoke cene, a za druge (za koje zna da ih naručilac neće ili će ih veoma malo poručivati) niske cene, čime njegova ponuda postaje najpovoljnija (iako će u praksi zapravo biti skuplja od drugih ponuda), što predstavlja očiglednu zloupotrebu i kršenje načela jednakosti ponuđača.

Ovakvo postupanje je protivno praksi Evropskog suda pravde, a naš Zakon o javnim nabavkama takođe sadrži odredbu prema kojoj okvirni sporazum i ugovor zaključen na osnovu okvirnog sporazuma ne može da se koristi na način kojim bi se sprečila, ograničila ili narušila konkurencija i jednakost ponuđača.

Uprkos svemu, Republička komisija je neodređivanje okvirnih količina u situaciji kada se postupak javne nabavke sprovodi radi zaključenja okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem, u Rešenju br. 4-00-526/2018 ocenila kao zakonito!

Imajući u vidu navedeno, smatramo da bi Zakonom trebalo da se propiše da, ukoliko se okvirni sporazum zaključuje sa jednim ponuđačem, konkursna dokumentacija mora da sadrži okvirne ili maksimalne količine predmeta javne nabavke, uz dodatak da je naručilac dužan da nakon izvršenja okvirnog sporazuma sačini izveštaj o realizovanim količinama predmeta javne nabavke.

#### **4. Planiranje nabavki i istraživanje tržišta**

Kada je reč o fazi planiranja, rizici od korupcije mogu da budu i često su povezani sa nerealnim budžetom, nabavkama nepotrebnih dobara, usluga ili radova, nedovoljnim istraživanjem tržišta, čestim izmenama plana. Svemu tome doprinose i pojedina rešenja Zakona o javnim nabavkama, prema kojima *ne postoji rok za donošenje plana javnih nabavki, ali ni obaveza naručioca da pre sprovođenja postupka nabavke sprovede istraživanje tržišta*. To je razlog zašto velika većina naručilaca veoma često vrši izmene planova javnih nabavki, čime se na neki način obesmišljava sama svrha planiranja.

Istraživanje tržišta prilikom izrade plana nabavki bi zakonom trebalo predvideti kao obavezu, posebno imajući u vidu važnost ove početne faze u planiranju nabavke i definisanju predmeta, tehničkih specifikacija, obračuna troškova životnog ciklusa itd, te pogotovo ako imamo u vidu da procenjena vrednost u skladu sa Zakonom *mora* da bude zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta predmeta javne nabavke, mora da bude validna u vreme pokretanja postupka i da njeno određivanje ne može da se vrši na način koji ima za cilj izbegavanje primene Zakona.

Sprovedeno istraživanje tržišta i dobar plan nabavki bez sumnje dodatno utiču na povećanje konkurencije.

Postoje različite metode istraživanja tržišta u zavisnosti od složenosti nabavke:

- Sopstveno i iskustvo drugih;
- Administrativna analiza koja obuhvata različite izvore javno dostupnih podataka o predmetu, ponuđačima, cenama („guglanje” i sl.) – za uobičajene (standardne) nabavke;
- Anketiranje – priprema upitnika koji bi se elektronskim putem slao zainteresovanim privrednim subjektima uz zahtevanje odgovora u određenom vremenskom roku – za uobičajene nabavke;
- Prethodne konsultacije (Direktiva i ZJN) kroz neposredne sastanke – za složenije nabavke;
- Složene metode: tzv. SWOT, cost-benefit, benchmarking analize – za složenije nabavke;
- Kombinacija više različitih metoda.

Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta u pogledu planiranja nabavki sadrži odredbu koja se odnosi na istraživanje tržišta kojom se daje mogućnost naručiocima da pre pokretanja postupka javne nabavke sprovedu istraživanje tržišta u svrhu pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtevima u vezi sa nabavkom. Ova odredba je značajna zbog toga što u zakonodavstvo uvodi praksu da naručioci traže ili prihvate savet nezavisnih

stručnjaka, nadležnih tela ili učesnika na tržištu, u cilju planiranja i sprovođenja postupaka nabavki, svakako pod uslovom da takvi saveti ne dovode do narušavanja tržišnog nadmetanja i da se ne krše načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.

I dok prema našem Zakonu o javnim nabavkama konsultacije sa učesnicima na tržištu predstavljaju samo mogućnost, prema hrvatskom Zakonu o javnim nabavkama ovakve konsultacije su obavezne pre pokretanja javne nabavke radova ili javne nabavke velike vrednosti za nabavku robe ili usluga. Prema hrvatskom Zakonu, javni naručilac je dužan da pre pokretanja ovih postupaka stavi na prethodno savetovanje sa zainteresovanim privrednim subjektima opis predmeta nabavke, tehničke specifikacije, kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta, kriterijume za izbor ponude i posebne uslove za izvršenje ugovora. Takođe je u obavezi i da nakon sprovedenog savetovanja razmotri sve primedbe i predloge zainteresovanih privrednih subjekata, pripremi izveštaj o prihvaćenim i neprihvaćenim primedbama i predlozima i objavi ga na internet stranici.

Smatramo da je ovo izuzetno dobro rešenje, te da bi ga u nekom obliku trebalo implementirati i u naše zakonodavstvo.

Isto tako, ono o čemu se možda nedovoljno govori, a što takođe može predstavljati značajan rizik od korupcije jeste činjenica da ne postoji obaveza naručioca da objavi plan nabavki na koje se Zakon ne primenjuje. Zbog visokih pragova za primenu Zakona o javnim nabavkama značajno je povećan broj nabavki za koje ne postoji obaveza primene Zakona. Propisivanje ove obaveze omogućilo bi praćenje potrošnje javnih sredstava i nesumnjivo doprinelo smanjenju rizika od korupcije. Posebno što je poslednjim izmenama i dopunama Zakona uvedena obaveza naručioca da objavi na Portalu sve ugovore i naružbenice za nabavke na koje se Zakon ne primenjuje, pa ne vidimo razlog da se ova obaveza ne proširi i na plan nabavki.

## 5. Zaštita integriteta postupka

U delu koji se odnosi na zaštitu integriteta postupka, Zakon o javnim nabavkama propisuje da će naručilac preduzeti odgovarajuće mere ako je ponuđač, kandidat ili sa njim povezano lice u smislu zakona kojim se uređuje položaj privrednih subjekata i zakona kojim se uređuje porez na dobit pravnih lica na bilo koji način bio uključen u pripremu postupka nabavke, kako bi obezbedio da učešće tog ponuđača ili kandidata ne narušava konkurenciju (član 91, stav 1 Zakona o javnim nabavkama).

Takođe, u skladu sa Zakonom, u opisanoj situaciji i ako ne postoji drugi način da se obezbedi postupanje, ponuđač ili kandidat može biti isključen iz postupka javne nabavke, u skladu sa obavezom poštovanja načela obezbeđivanja konkurencije i jednakosti privrednih subjekata (član 91, stav 3 Zakona o javnim nabavkama).

S tim u vezi, u delu koji reguliše kriterijume za učešće privrednih subjekata u postupku javne nabavke, učešće privrednog subjekta u pripremi postupka nabavke Zakon propisuje kao fakultativni osnov isključenja iz postupka javne nabavke (član 112, stav 1, tačka 4) Zakona o javnim nabavkama). Dakle, naručilac može ali ne mora da predvidi ovaj osnov isključenja, te će privredni subjekt koji je povredio integritet postupka biti isključen samo ukoliko ga je naručilac kao takvog predvideo konkursnom dokumentacijom.

Imajući u vidu značaj integriteta postupka, smatramo da bi ovaj osnov trebalo predvideti kao obavezan osnov za isključenje privrednih subjekata iz postupka javne nabavke, te da bi u članu 111 trebalo propisati da je naručilac dužan da iz postupka javne nabavke isključi ponuđača ako utvrdi da postoji narušavanje konkurencije zbog prethodnog učešća privrednog subjekta u pripremi postupka nabavke, u smislu člana 90 Zakona, koja ne može da se otkloni drugim merama.

Direktiva EU dozvoljava da navedeni osnov bude predviđen kao obavezan osnov isključenja ponuđača.

## 6. Osnovi za isključenje privrednih subjekata

Članom 111, stav 1, tačka 5) Zakona o javnim nabavkama je propisano da je naručilac dužan da isključi privrednog subjekta iz postupka javne nabavke ako utvrdi da je privredni subjekt pokušao da izvrši *neprimeren uticaj na postupak odlučivanja naručioca*, ili da dođe do poverljivih podataka koji bi mogli da mu omoguće *prednost u postupku javne nabavke*, ili je dostavio *obmanjujuće podatke* koji mogu da utiču na odluke koje se tiču isključenja privrednog subjekta, izbora privrednog subjekta ili dodele ugovora.

Ovakav osnov je nedovoljno precizno određen, posebno imajući u vidu da je reč o obaveznom osnovu za isključenje privrednog subjekta. Samim tim ovaj osnov je neophodno precizirati, te objasniti šta se podrazumeva pod „neprimerenim uticajem na odlučivanje”, šta će se smatrati dokazom za „pokušaj da se nešto izvrši”, odnosno šta će se smatrati „prednošću u postupku javne nabavke” ili „obmanjujućim podacima”. U suprotnom, ovaj osnov bi trebalo izbrisati iz obaveznih osnova za isključenje jer pruža priliku naručiocu za voluntarizam. Direktiva EU ne zahteva propisivanje navedenog osnova za isključenje kao obaveznog.

Kada je reč o fakultativnim osnovima za isključenje privrednog subjekta, članom 112, stav 1, tačka 6) Zakona o javnim nabavkama je propisano da naručilac u dokumentaciji o nabavci može da predvidi da će isključiti privrednog subjekta iz postupka javne nabavke u svakom trenutku ako utvrdi da je privredni subjekt u postupcima javnih nabavki u periodu od prethodne tri godine od dana isteka roka za podnošenje ponuda dostavio neistinite podatke potrebne za proveru osnova za isključenje ili kriterijuma za izbor privrednog subjekta, ili da nije bio u stanju da dostavi dokaze o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, ukoliko je kao sredstvo dokazivanja koristio izjavu iz člana 118 ovog Zakona.

Navedenu odredbu zakona je neophodno preformulisati, jer je prestroga sankcija da ponuđač tri godine ne može da učestvuje u postupku javne nabavke ako omaškom nije dostavio tačne podatke, ili ako iz nekog opravdanog razloga nije mogao da dostavi dokaze u

stručnoj oceni ponuda, pri čemu navedeni razlog nije zavisio od njegovog postupanja.

Pri tome, ovakva zakonska odredba predstavlja neopravdano pooštavanje uslova u odnosu na Direktivu EU, koja govori o „ozbiljnom” dostavljanju neistinitih podataka itd. (ako je privredni subjekt kriv za ozbiljno lažno prikazivanje činjenica pri dostavljanju podataka potrebnih za proveru odsutnosti razloga za isključenje ili za ispunjenje kriterijuma za odabir, ako je prikrio takve informacije ili nije u stanju da priloži dodatne dokumente).

Na kraju, a u vezi sa osnovama za isključenje privrednog subjekta, neophodno je detaljnije i preciznije regulisati mogućnost tzv. „self cleaninga” propisanu članom 113 Zakona o javnim nabavkama.

Naime, članom 113 Zakona o javnim nabavkama propisane su situacije kada privredni subjekt, bez obzira na postojanje određenih obaveznih osnova za isključenje iz postupka javne nabavke (osuđivanost, povreda obaveza u oblasti zaštite životne sredine, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, postojanje sukoba interesa) i svih fakultativnih osnova za isključenje iz postupka, može naručiocu da dostavi dokaze da je preduzeo mere da bi dokazao svoju pouzdanost bez obzira na postojanje osnova za isključenje.

Te mere koje privredni subjekt preduzima ocenjuju se uzimajući u obzir težinu i konkretne okolnosti krivičnog dela ili neprofesionalnog postupanja, s tim da je naručilac dužan da obrazloži razloge za prihvatanje ili neprihvatanje mera. Dodatno je propisano da naručilac neće isključiti privrednog subjekta iz postupka javne nabavke ako je ocenio da su preduzete mere primerene.

Navedena odredba je nejasna i ostavlja široku dispoziciju naručiocu da bez ikakvih jasnih pokazatelja i pravila procenjuje težinu i konkretne okolnosti krivičnog dela ili neprofesionalnog postupanja privrednog subjekta, te da utvrđuje da li su preduzete mere primerene. Naručilac, odnosno komisija za javnu nabavku ili lice koje je naručilac imenovao da sprovodi postupak javne nabavke, nema propisanu proceduru niti posebna stručna znanja kako bi procenjivao okolnosti izvršenog krivičnog dela (to mogu samo sudovi), a pogotovo kako bi procenjivao da li su preduzete mere primerene, bez ikakve definicije



primerenosti preduzetih mera. Naručioci imaju „odrešene ruke” u primeni ove mogućnosti, te se može proceniti da su primerene sve preduzete mere i da je dovoljno da su samo preduzete, odnosno da za neke naručioce po subjektivnim kriterijumima, mere koje su preduzeli privredni subjekti neće biti „primerene”, dok će te iste mere neki drugi naručioci smatrati „primerenim”.

## **7. Monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama**

Važećim Zakonom o javnim nabavkama Kancelariji za javne nabavke je dato važno ovlašćenje: da sprovodi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama.

Naime, članom 179, stav 1 Zakona između ostalog je propisano da Kancelarija vrši monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama i priprema godišnji izveštaj o sprovedenom monitoringu, kao i da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje propisane ovim Zakonom, zahtev za zaštitu prava i inicira sprovođenje drugih odgovarajućih postupaka pred nadležnim organima, kada na osnovu monitoringa uoči nepravilnosti u primeni propisa o javnim nabavkama.

Pravila u vezi sa monitoringom su uređena članom 180 Zakona. Tako je propisano da Kancelarija sprovodi monitoring u cilju sprečavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti koje mogu da nastanu ili su nastale u primeni Zakona. Dalje je propisano da se postupak monitoringa sprovodi na osnovu godišnjeg plana monitoringa koji Kancelarija donosi do kraja tekuće godine za narednu godinu, zatim po službenoj dužnosti kod sprovođenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja u slučaju kada samo određeni privredni subjekt može da isporuči dobra, pruži usluge ili izvede radove, odnosno u slučaju izuzetne hitnosti, kao i na osnovu obaveštenja pravnog ili fizičkog lica, organa državne uprave, organa autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i drugih državnih organa.



U vezi sa vršenjem monitoringa, Kancelarija je usvojila Pravilnik o postupku monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 93/2020) koji je stupio na snagu 01.07.2020. godine i kojim je bliže uređen način sprovođenja monitoringa.

Međutim iz izveštaja o sprovedenom monitoringu od 24.03.2023. u kome je Kancelarija, između ostalog, predstavila aktivnosti koje je tokom 2022. godine preduzela u cilju sprečavanja neregularnosti u postupcima javnih nabavki, kao i u cilju borbe protiv korupcije, prozivilazi da su postupci javnih nabavki samo 15 naručilaca (od preko 5500 hiljada naručilaca) bili podvrgnuti monitoringu. I pored toga što je to izvestan napredak u odnosu na 2021. godinu, kada je monitoringom bilo obuhvaćeno 10 naručilaca, smatramo da je obuhvat monitoringa morao da bude znatno veći i da je Kancelarija kao jedna od najznačajnijih institucija u oblasti javnih nabavki mogla (i morala) da učini znatno više na polju suzbijanja neregularnosti i korupcije u javnim nabavkama.

Imajući u vidu navedene podatke, smatramo da je neophodno izmeniti Zakon o javnim nabavkama u delu koji se odnosi na monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama, kako bi Kancelarija bila daleko efikasnija u vršenju ovog ovlašćenja. U tom smislu trebalo bi pre svega propisati rokove za postupanje Kancelarije, minimalni obuhvat monitoringa (npr. najmanje 1% ukupnog broja postupaka) i broj javnih nabavki koje će biti kontrolisane u okviru monitoringa, što za sada nije slučaj.

Takođe, zakonom bi trebalo propisati i monitoring po službenoj dužnosti za nabavke čija je procenjena vrednost veća od određenog iznosa (npr. jedna milijarda dinara).

Isto tako, u skladu sa trenutnim zakonskim rešenjem, Kancelarija ne vrši monitoring kada podnosilac obaveštenja nije poznat, što je u suprotnosti sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača. Samim tim bi ovu odredbu trebalo izmeniti i propisati da Kancelarija može da vrši monitoring i kada nije moguće utvrditi ko je dostavio obaveštenje, ali kada podaci pružaju dovoljno osnova za dalje postupanje po službenoj dužnosti.

Naposletku, važno je i da javnost ima uvid u izveštaje Kancelarije o sprovedenom monitoringu, pa bi bilo dobro da se ustanovi obaveza objavljivanja ovih izveštaja na Portalu i internet stranici Kancelarije.

## **8. Pravna shvatanja Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**

U skladu sa zakonom, Republička komisija na opštoj sednici između ostalog usvaja obavezujuće načelne pravne stavove u vezi sa primenom propisa iz svoje nadležnosti, i utvrđuje pravna shvatanja u vezi sa primenom propisa iz svoje nadležnosti, u cilju usaglašavanja pravne prakse veća Republičke komisije.

Međutim, zakon ne predviđa objavljivanje pravnih shvatanja u vezi sa primenom propisa iz nadležnosti Republičke komisije, pa se u praksi događa da se u odlukama Republičke komisije taj organ pozove na određeno pravno shvatanje utvrđeno na opštoj sednici, pri čemu sadržina tog pravnog shvatanja nije javno dostupna.

Samim tim bi trebalo ustanoviti obavezu objavljivanja načelnih pravnih stavova i pravnih shvatanja u vezi sa primenom propisa iz nadležnosti Republičke komisije, u određenom roku od dana usvajanja na opštoj sednici.

## 4. Studije slučaja

Na početku Alarma smo videli da se stanje u javnim nabavkama u Srbiji tokom prethodne godine nije bitno menjalo u odnosu na prethodne godine.

Jedan od najvećih problema i dalje je izuzetno nizak nivo konkurencije što je, između ostalog, posledica favorizovanja tačno određenih ponuđača od strane naručilaca, bilo putem tehničkih specifikacija, bilo kroz uslove koje mogu samo oni da ispune.

Takođe, iako se smanjio broj sprovedenih netransparentnih pregovaračkih postupaka bez objavljivanja javnog poziva, i dalje su prisutne zloupotrebe ovih postupaka od strane naručilaca.

U dve studije slučaja koje smo napisali tokom 2023. godine bavili smo se upravo ovim pitanjima, ali i nekim drugim, kao što je pitanje svrshodnosti sprovođenja postupaka javne nabavke.<sup>14</sup>

### 1. Vodič za penzionere (2023)

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje je početkom 2023. godine sproveo dva pregovaračka postupka bez objavljivanja javnog poziva iz razloga naročite hitnosti, a sve u cilju nabavke usluga štampanja i distribucije vodiča za penzionere, odnosno materijala za otpremu direktne pošte (koverte).

---

<sup>14</sup> <https://cpes.org.rs/ostalo/>

Predmetni postupci predstavljaju klasičan primer zloupotrebe pregovaračkog postupka iz razloga hitnosti. Inače, ovaj postupak je najmanje transparentan i konkurencija je uvek ograničena.

Naime, činjenica da je Ministarstvo donelo neki zaključak kojim je naložilo Fondu da preduzme hitne mere u cilju štampanja i distribucije brošura, što je navedeno kao razlog za sprovođenje ove vrste postupka, nikako nije mogla predstavljati okolnost iz koje proizilazi hitnost postupanja. Posebno neozbiljno zvuči obrazloženje hitnosti štampanja i distribucije brošure iz Zaključka Ministarstva, u kome je navedeno da je u 2023. godini konkurs za prijavu penzionera za besplatnan oporavak u banjama planiran za početak februara, dva meseca ranije nego što je uobičajeno, što je, navodno, dodatno uticalo na potrebu da se penzioneri obaveste direktno preko informacija sadržanih u brošuri. Kao okolnosti iz kojih proizilazi hitnost nabavke zakonodavac je pre svega imao u vidu događaje koji se objektivno nisu mogli predvideti, izbeći ili otkloniti (npr. elementarne nepogode i vanredne okolnosti), u šta svakako ne spada nalog državnog organa da se nabavka sprovede u određenom roku.

Pored toga što u konkretnom slučaju očigledno nisu postojali zakonski razlozi za sprovođenje pregovaračkog postupka zbog hitnosti, predmetni postupci su možda još zanimljiviji sa aspekta svrsishodnosti, odnosno opravdanosti trošenja ogromne sume novca iz budžeta za štampanje i distribuciju brošura za penzionere. Naime, za usluge štampanja vodiča za penzionere i nabavku materijala za otpremu direktne pošte potrošeno je čak 76.784.000,00 dinara (650.000 evra) bez PDV-a. Vodič je štampan u 1,6 miliona primeraka, na 72 stranice, na veoma kvalitetnom papiru i sadrži veliki broj fotografija. U uvodnom delu nalazi se pismo predsednika Republike, i to na čak pet strana. Kako je direktor Fonda Relja Ognjenović u svojoj objavi na Instagramu naveo, u vodiču se možete informisati o penzijskom sistemu u Srbiji, „od začetaka socijalnog osiguranja od prve polovine 19. veka pa sve do danas”.

Pitanje svrsishodnosti štampanja i distribucije ovako sveobuhvatnog vodiča postaje posebno značajno ako imamo u vidu činjenicu da je Fond u prethodne dve godine već potrošio skoro 13 miliona dinara

za nabavku usluga objave obaveštenja Fonda na internet portalima, kao i da na godišnjem nivou štampa različiti propagandni materijal (vodiče, liflete i sl.).

Pri svemu tome, svrsishodnost (pa i zakonitost) je upitna i za svaku od nabavki oglašavanja Fonda na internet portalima, s obzirom da ne morate da budete ekspert iz oblasti medija i komunikacija da biste zaključili da ne baš veliki broj penzionera (i to od onih koji uopšte koriste internet), ali i građana Srbije generalno posećuje portal Glas nacije, na primer. A u postupcima u kojima je ovaj ponuđač izabran, dodatni uslovi koji se tiču broja poseta portalu, pratilaca na društvenim mrežama, Gugl analitike i sl. nisu ni postavljeni. Povrh svega, obaveštenja Fonda na ovim portalima nisu posebno izdvojena, objavljuju se u okviru redovnih vesti i veoma ih je teško pronaći.

Suština izdvajanja novca za informisanje penzionera jeste da te informacije nekako dođu do penzionera i da su im zaista potrebne. U konkretnim slučajevima teško da je ta svrha ostvarena. Nešto slično je zabeleženo i u slučaju izrade penzionerskih kartica za koje je Fond platio blizu sto miliona dinara, ali ih je, od 1,6 miliona penzionera, preuzelo njih manje od 300 hiljada.

## **2. Poklon-vaučeri (2022/23)**

Kao što je novoizabrani gradonačelnik Beograda Aleksandar Šapić odmah po stupanju na funkciju i najavio, krajem 2022. godine je sprovedena javna nabavka čiji je predmet bila izrada, isporuka i realizacija 350.000 višenamenskih vaučera pojedinačne vrednosti 6.000,00 dinara za decu od vrtića do završetka redovnog srednjoškolskog obrazovanja i zaposlene i radno angažovane u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji grada Beograda.

Predmetni poklon-vaučeri su namenjeni za kupovinu odeće (zimске i letnje), obuće (zimске i letnje), školske opreme i opreme za sport, rekreaciju i zabavu (rančevi, torbe, društvene igre, igračke i druga srodna dobra), i mogli su da se iskoriste do 1. marta 2023. godine.

I dok sama ideja podele poklon-vaučera nije toliko sporna, način na koji je nabavka sprovedena nesumnjivo jeste. Naime, posao izrade, isporuke i realizacije poklon vaučera poveren je favorizovanom ponuđaču „Sport vision” d.o.o. u postupku u kome konkurencija gotovo da nije postojala.

Konkurencija je bila ograničena pre svega odbijanjem naručioca da predmet nabavke podeli na partije (iako su nabavljani vaučeri za kupovinu raznovrsnih dobara – obuće, odeće, opreme za sport, rekreaciju i zabavu) i propisivanjem maksimalno dozvoljenog iznosa prometa kao minimalni finansijski i ekonomski kapacitet za učešće ponuđača.

Iako podela predmeta nabavke u partije ne predstavlja obavezu za naručioca, važno je ukazati da je oblikovanje javnih nabavki po partijama faktor koji ima značajan uticaj na intenzitet konkurencije, jer se podelom na partije olakšava učešće malim i srednjim preduzećima. U odsustvu podele po partijama, mala i srednja preduzeća ili ne mogu da ponude sve tražene predmete nabavke ili nemaju dovoljan kapacitet potreban za celu nabavku, pa su onemogućena da učestvuju u postupku. S tim u vezi nikako se ne može prihvatiti obrazloženje naručioca da predmet nabavke nije podelio po partijama zbog toga što bi u tom slučaju postojala opasnost da za pojedine partije niko od privrednih subjekata ne podnese ponudu, čime bi deo korisnika ostao bez vaučera i ne bi bio u istom položaju sa korisnicima kojima su oni obezbeđeni. Mogućnost da ne bude podneta nijedna ponuda uvek postoji, pa i u slučaju kada je predmet nabavke oblikovan kao celina. Upravo ispitivanje tržišta koje prethodi raspisivanju javne nabavke i u skladu sa tim formulisanje uslova koji obezbeđuju što širu konkurenciju, tu mogućnost treba da svede na najmanju moguću meru. Tako bi se pokazalo da je bilo logičnije pretpostaviti da je manji broj potencijalnih ponuđača koji u svom asortimanu imaju i patike, dukseve i rančeve i društvene igre i igračke od ponuđača koji mogu pojedinačno da ponude svaki od ovih artikala.

Isto tako, naručilac je ograničio konkurenciju uslovivši učešće ponuđača u postupku minimalnim godišnjim prometom u iznosu od čak 3,5 milijarde dinara. Zakonom je propisano da minimalni finansijski i ekonomski kapacitet ne sme da bude veći od dvostruke

procenjene vrednosti javne nabavke, što znači da je u konkretnom slučaju određen najviši mogući iznos minimalnog kapaciteta. Imajući u vidu predmet konkretne javne nabavke, objektivno posmatrano njegov značaj nije takav da bi opravdao zahtevanje minimalnog godišnjeg prometa ponuđača u iznosu od čak 3,5 milijarde dinara (30 miliona evra), pa je potpuno jasno da je ovakav zahtev naručioca u nesrazmeri sa predmetom nabavke, odnosno da je njime u značajnoj meri ograničena konkurencija.

Takođe, važno je napomenuti da je naručilac u predmetnom postupku iskoristio zakonsku mogućnost kojom je minimalni rok za podnošenje ponuda od 35 dana dodatno skratio za još 4 dana (od dozvoljenih 5 dana), što takođe može ukazivati na to da je time data prednost ponuđaču koji je unapred bio upoznat sa konkretnom nabavkom.

Epilog ovako sprovedenog postupka je dodela ugovora ponuđaču „Sport vision” d.o.o, čija je ponuda bila za 35 miliona dinara veća od procenjene vrednosti javne nabavke i čak 420 miliona dinara skuplja od jedine preostale ponude privrednog subjekta „Đak sport” d.o.o. Ponuda ovog drugog ponuđača je odbijena kao neprihvatljiva jer nije dostavio sva zahtevana sredstva obezbeđenja za ozbiljnost ponude.

Tokom izvršenja ugovora, prvobitno ugovorena cena je povećana za još 10% (sa 1.785.000.000,00 dinara na 1.963.500.000,00 dinara), usled potrebe za većim brojem vaučera.

Na kraju, treba reći da su od trenutka objavljivanja javnog poziva za predmetnu javnu nabavku i javnost i potencijalni ponuđači bili saglasni da je ona „skrojena” upravo za ponuđača „Sport vision” d.o.o. Pored diskriminatorских uslova za učešće u postupku, osnovanu sumnju za ovakve tvrdnje svakako je podstakla činjenica da je ugovor za poklon-vaučere dodeljen istom ponuđaču i godinu dana ranije, u postupku javne nabavke koji je sprovela opština Novi Beograd na čijem čelu je tada bio takođe Aleksandar Šapić.

Pored zakonitosti, smatramo da je sporna i svrshodnost predmetne nabavke, budući da nije jasno zašto su poklon-vaučeri, pored dece i učenika, dodeljeni i zaposlenima u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji grada Beograda. Pitanje koje će takođe ostati bez odgovora jeste i svrha ovakve pomoći. Ukoliko je

u pitanju dodela neke vrste socijalne pomoći, zašto nije dodeljena samo socijalno najugroženijoj deci i zaposlenima u školama i vrtićima?

Predmetni postupak je još jedan pokazatelj stanja javnih nabavki u Srbiji koje karakteriše tek puko postojanje Zakona o javnim nabavkama, koji se malo primenjuje a malo ne. Još uvek smo veoma daleko od željenog stepena razvoja kada će se u postupcima javnih nabavki javna sredstva racionalno trošiti, učesnici odgovarati za svoje postupke, a same nabavke biti nosilac ostvarenja širih društvenih ciljeva kao što su otvaranje novih radnih mesta, podsticanje inovacija, veće učesće malih i srednjih preduzeća, unapređenje životne sredine i zdravlja stanovništva, itd.



## 5. Preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki u Srbiji

Imajući u vidu sve navedeno, prema našem mišljenju, za unapređenje sistema javnih nabavki u Srbiji potrebno je:

- Dovršiti harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva sa evropskim tekovinama u oblasti javnih nabavki kroz usklađivanje Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama sa Direktivom 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesiji;
- Staviti van snage Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027 i odredbe Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije koje omogućavaju izbegavanje propisa o javnim nabavkama, i hitno prestati sa praksom usvajanja posebnih zakona (lex specialisa) kojima se omogućava izbegavanje primene Zakona o javnim nabavkama i drugih sistemskih i antikorupcijskih zakona, kao i sa praksom dodele ugovora o javnim nabavkama primenom međudržavnih sporazuma;
- Zakonom propisati obavezu naručilaca da pre donošenja plana javnih nabavki sprovedu i dokumentuju istraživanje tržišta;
- Zakonom propisati obavezu naručilaca da na Portalu javnih nabavki objavljuju podatke koji se odnose na izvršenje ugovora o javnim nabavkama, i to pre svega podatke o vrednosti i stepenu izvršenja ugovora (vrednost isporučene robe, usluga, radova), stepenu plaćanja po ugovoru (koliko je plaćeno za navedenu isporučenu

robu, usluge, radove), poštovanju rokova izvršenja i preduzetim merama kojima se sankcioniše nepoštovanje ugovornih obaveza od strane izabranog ponuđača (naplaćene ugovorne kazne, realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja itd.), kao i eventualno druge važne podatke o plaćanju (postojanje avansa npr.);

- Da nadležno Ministarstvo finansija pod hitno počne sa vršenjem nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama, odnosno da donese odgovarajući interni akt kojim će precizno odrediti kako će budžetska inspekcija vršiti nadzor i po kom kriterijumu će birati ugovore čije će izvršenje kontrolisati;
- Insistirati na tome da naručioci dosledno primenjuju Zakon o javnim nabavkama, ali i na doslednom i blagovremenom vršenju funkcije i korišćenju zakonskih ovlašćenja od strane ključnih institucija u sistemu javnih nabavki – Kancelarije za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Upravnog suda, kao i institucija poput Komisije za zaštitu konkurencije, Agencije za sprečavanje korupcije, Državne revizorske institucije, budžetske inspekcije i nadležnih sudova i tužilaštava;
- Povećati i ojačati kadrovske kapacitete ključnih institucija u sistemu javnih nabavki, te obezbediti njihovu veću međusobnu koordinaciju kako kroz institute propisane zakonima, tako i kroz druge oblike saradnje;
- Radnju izvršenja krivičnog dela zloupotreba u javnim nabavkama propisati jasnije i konkretnije;
- Otkloniti grešku u gradaciji težine povrede propisa, te neprimenjivanje Zakona o javnim nabavkama (nesprovođenje postupka javne nabavke) predvideti kao radnju izvršenja krivičnog dela, a ne prekršaja.