

## СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### 1. УВОД

„Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији“ (у даљем тексту: Стратегија) произилази из и повезана је са следећим документима које је усвојила Народна скупштина и Влада Републике Србије: „Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006 до 2012. године“, „Национална стратегија за борбу против корупције“, „Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, „Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2009-2013. година“, „Национална стратегија Србије за приступање Европској унији“, „Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ“ и „Акциони план за испуњавање препорука из Годишњег извештаја Европске комисије за 2010. годину, ради убрзања стицања статуса кандидата“.

Стратегија и Акциони план подељени су у неколико поглавља. Прво поглавље садржи разматрање о значају јавних набавки за привредни и друштвени развој Републике Србије. Посебно је истакнут значај унапређивања јавних набавки за процес интеграција Републике Србије у ЕУ. У другом разматрају се регулаторни, а у трећем и институционални оквир. Последња два поглавља стратегије посвећена су конкретним мерама на унапређењу система јавних набавки у Републици Србији, и то повећању ефикасности, сузбијању нерегуларности и борби против корупције.

#### 1.1. Јавне набавке у Републици Србији

Добро уређен и јединствен систем јавних набавки користан је и за државу као купца и за предузећа као понуђаче. Стварањем услова за слободну, недискриминаторну конкурентску борбу међу понуђачима, држава може да оствари најповољнију куповину, што значи да се постиже највећа употребна вредност за утрошена средства. На тај начин држава показује својим грађанима да располаже њиховим новцем тако да максимизира корист од сваког потрошеног динара. Тиме се ствара и амбијент који је повољан за реализацију програма подржаних из европских предприступних фондова финансираних новцем европских пореских обвезника. Транспарентност, слободна конкуренција и правна сигурност у области јавних набавки смањују укупан пословни ризик земље чиме она постаје привлачнија за стране фирме и инвеститоре, што има значајне ефекте на динамику будућег привредног развоја Републике Србије.

Вредност јавних набавки у Републици Србији, у 2010. години, износила је 273 милијарде динара или 9,96% бруто домаћег производа (у даљем тексту: БДП). С обзиром да је удео јавних набавки у БДП, у 2005. години, износио 7,41%, као и да

је БДП у периоду 2005-2010. година растао, произлази да су јавне набавке расле брже и да се њихов релативни значај повећавао током посматраних пет година. То, истовремено, значи и да јавне набавке имају велики значај за привреду Републике Србије и раст животног стандарда становништва, као и да ће се овај тренд раста релативног значаја наставити и у будућности, имајући у виду да је просечно учешће јавних набавки у БДП земаља ЕУ, у 2008. години, износило 17%.

## **1.2. Реформа јавних набавки у контексту интеграције Републике Србије у ЕУ**

Приступање Републике Србије ЕУ подразумева успостављање одговарајуће институционалне организације у складу са добром праксом ЕУ и доследну примену прописа у свим сегментима система јавних набавки. Током процеса преговора радиће се на успостављању регулаторног и институционалног оквира који ће обезбедити доследно спровођење политике јавних набавки која је усаглашена са правним тековинама ЕУ - *acquis communautaire*.

У „Националној стратегији Србије за приступање Европској унији“ посебно се указује на значај области јавних набавки у оквиру процеса приступања ЕУ: „Област јавних набавки је од посебног значаја јер њено функционисање има утицаја на однос између државе и привредног сектора, правилно коришћење буџета, привредни развој Републике Србије, али и на друге неекономске параметре, као што је борба против корупције“.

## **1.3. Општи циљеви Стратегије**

Полазећи од значаја јавних набавки и стратешког опредељења Републике Србије за приступање ЕУ, општи циљеви Стратегије су:

- унапређивање јединственог система јавних набавки у Републици Србији;
- повећање ефикасности система јавних набавки;
- смањивање нерегуларности у систему јавних набавки;
- усаглашавање са директивама и другим актима ЕУ;
- подстицање одрживог економског развоја Републике Србије и раст животног стандарда грађана.

## 2. РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Закон о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН), који је ступио на снагу 2009. године представља основни и општи закон у систему јавних набавки Републике Србије. Такође, са становишта система јавних набавки значајан је и Закон о концесијама. Наиме, према директивама 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ, област концесија, тачније концесије јавних радова, заједно са јавним набавкама, представља област доделе јавних уговора и регулисана је на јединствен начин. Такође, од значаја за систем јавних набавки су и други закони чија примена, с обзиром на предмет јавне набавке, односно на друга питања која су од значаја за спровођење јавних набавки, није посебно уређена ЗЈН.

### 2.1. Закон о јавним набавкама

ЗЈН регулише област јавних набавки на свеобухватан начин. Њиме је обухваћен целокупан поступак јавне набавке и поступак заштите права у поступцима јавне набавке; обавезе наручиоца у погледу извештавања; дефинисани основни појмови јавних набавки као што су уговор о јавној набавци, појам наручиоца, предмет јавне набавке, поступци јавних набавки, јавне набавке у посебном сектору (енергетика, саобраћај, водопривреда, рударство и телекомуникације); дефинисане надлежности Управе за јавне набавке и формирање, начин рада и надлежности Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. ЗЈН је увео неколико значајних новина у систем јавних набавки: сертификација службеника за јавне набавке; електронско оглашавање на Порталу јавних набавки; тромесечно извештавање Управе за јавне набавке о спроведеним поступцима јавних набавки и закљученим уговорима, формирање Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, као независног органа итд.

У две године примене ЗЈН могу се идентификовати одређене слабости у примени. Неке од њих су:

- поступак јавне набавке је сувише административно захтеван, на шта указује велики број неуспешно спроведених поступака из формалних разлога;
- ЗЈН прописује сувише обавезних услова за учешће у поступку јавних набавки, чиме се смањује број потенцијалних учесника у поступку и ограничава конкуренција;
- доказивање испуњености услова је, због недостатка јединствених и лако приступачних јавних евиденција, веома отежано, што такође утиче на смањено учешће понуђача у поступцима јавних набавки;
- преговарачки поступак треба учинити још јаснијим и транспарентнијим;
- неки делови ЗЈН, би требало учинити јаснијим и једноставнијим за понуђаче који се први пут срећу са законом, а посебно за потенцијалне

- стране инвеститоре, па би у том смислу требало израдити водиче који би на једноставнији начин објаснили поједине сегменте закона;
- поступци и процедуре јавних набавки прописане ЗЈН нису подобне за централизовано спровођење јавних набавки чиме се спречава коришћење погодности које пружа економија обима;
  - процедура набавке финансијских услуга није у потпуности усклађена са потребама јавног сектора;
  - могућности електронског оглашавања нису искоришћене до краја - штампаним оглашавањем продужава се поступак јавне набавке.

Такође, ЗЈН је у одређеним питањима неусклађен са одговарајућим директивама ЕУ:

- дефиниције одређених појмова, као што је нпр. дефиниција наручиоца, потребно је ускладити са дефиницијама из директива ЕУ;
- ЗЈН изузима одређене предмете набавки који нису изузети директивама;
- ЗЈН не познаје одређене поступке и начине спровођења јавних набавки прописане директивама, док се одређени поступци разликују по начину и разлозима за спровођење (рестриktivни поступак);
- када се ради о предности датој домаћим понуђачима ЗЈН је предвидео да ће предност постати предност изражена у цени и да ће се у периоду од пет година, након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, постепено смањивати у складу са динамиком наведеном у том споразуму.

Циљ Стратегије је да се изменама ЗЈН обезбеди, на првом месту, усклађеност и координација система јавних набавки у Републици Србији са захтевима прописаним у правним тековинама ЕУ. Међутим, потпуну усклађеност и координацију је потребно постићи до окончања поступка преговора о приступању. До реализације тог циља, изменама ЗЈН је потребно обезбедити ефикасан, економичан и транспарентан систем јавних набавки уз усклађивање са постојећим захтевима прописаним правним тековинама ЕУ. Наведене измене ће бити у функцији унапређења система јавних набавки и сузбијања нерегуларности, на начин на који је то детаљно приказано у поглављима 4. и 5. ове стратегије, а акциони план Стратегије ће дефинисати динамику отклањања наведених недостатака.

## **2.2. Концесије и јавно-приватна партнерства**

Предмет регулисања Директива 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ које уређују област јавних набавки у ЕУ, су и концесије радова. Уговори који су предмет регулисања наведених директива, уговори о јавним набавкама и уговори о концесији радова, сматрају се јавним уговорима и на њих се примењује исти режим додељивања прописан тим директивама. ЗЈН не обухвата уговоре о концесијама, који су регулисани Законом о концесијама из 2003. године (у даљем тексту: ЗОК). У ЗОК

недостају позивања на ЗЈН, а сам закон садржи дефиницију концесије која не одговара дефиницији из директиве ЕУ. Такође, Закон о комуналним делатностима из 1998. године, на посебан начин уређује уступање обављања комуналних делатности предузећу или предузетнику (концесија услуга). Посебан пропис о јавно-приватним партнерствима (у даљем тексту: ЈПП) не постоји.

Министарство надлежно за концесије и јавно-приватна партнерства (Министарство економије и регионалног развоја) је припремило документ о политици концесија и ЈПП са којим је упознало Владу Републике Србије и наставиће са припремама за нови законски нацрт на међуминистарској радној групи. Предлог новог ЗОК требало би да буде достављен Народној скупштини на усвајање до краја 2011. године.

Циљ Стратегије у погледу концесија и јавно-приватних партнерстава је да се обезбеди да:

- ЗОК буду обухваћени и концесије радова и концесије услуга, укључујући и комуналне услуге;
- ЗЈН и ЗОК покривају све врсте јавних уговора (у смислу директива ЕУ);
- се јасно дефинише који пројекти ЈПП потпадају под режим ЗЈН, а који под режим ЗОК, те да се на тај начин искључи могућност уговарања пројеката ЈПП као неке треће категорије уговора, нерегулисана у ова два закона;
- се прошире надлежности Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и на уговоре закључене у складу са ЗОК.

### **2.3. Други закони**

Неколико закона мора, кроз измене, да буде усклађено са ЗЈН и ЗОК како би се обезбедила потпуна функционалност система јавних набавки. Приликом измена наведених закона потребно је консултовати кључне институције у систему јавних набавки пошто решења из тих закона директно утичу на систем јавних набавки. Наведени закони и потребне измене су:

- Закон о буџетском систему – потребно је решити питање планирања средстава у случају вишегодишњих уговора, односно питање финансирања једногодишњих уговора чије се трајање не поклапа са календарском годином;
- Закон о јавном дугу – потребно је уредити однос овог закона и ЗЈН;
- Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса – потребно је ускладити листу делатности од општег интереса са правом ЕУ;
- Закон о комуналним делатностима – потребно је искључити одредбе којима се прописује процедура доделе уговора, односно упутити на процедуре прописане ЗЈН и ЗОК;

- Закон о прекршајима – потребно је продужити рок за покретање прекршајног поступка;
- Закон о регистрацији привредних субјеката – потребно је увести јединствену евиденцију о подацима који чине обавезне услове за учешће понуђача у поступцима јавних набавки;
- Закон о јавној својини – овим законом уредити питање својине државе, територијалне аутономије, односно локалне самоуправе и начин управљања јавном својином што је од посебног значаја за област концесија и јавно-приватних партнерстава.

Циљ Стратегије је да се обезбеди да други законски прописи, који задиру у правну суштину, права и статус правних субјеката и спровођење ЗЈН и ЗОК, буду усклађени тако да чине шири подстицајни регулаторни оквир који подржава закључење и извршење јавних уговора.

### **3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

#### **3.1. Институције у систему јавних набавки**

Главне институције у систему јавних набавки тренутно су: Министарство финансија, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција. Поред наведених институција значајну улогу имају Агенција за борбу против корупције и Министарство економије и регионалног развоја. Имајући у виду да је за потпуно уређење система јавних набавки неопходно мењати и неке законе из надлежности других институција, јасно је да је координација у раду институција од кључног значаја за успешну реформу система јавних набавки.

**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА** је, на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 16/11), ресорно министарство у области јавних набавки. Сходно одредбама Закона о министарствима, Министарство финансија обавља послове државне управе који се односе, између осталог и на јавне набавке. У том смислу, Министарство финансија припрема нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу, те предлаже Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе у области јавних набавки. Министарство финансија има и значајна контролна овлашћења и врши надзор над применом Закона о јавним набавкама. У оквиру Министарства финансија, послове који се непосредно односе на област јавних набавки обавља Сектор за систем јавних набавки, финансирање политичких странака и спровођење стратегије и планова интегритета, то јест Група за систем јавних набавки, затим Сектор за буџетску инспекцију и Сектор-Централна јединица за хармонизацију. Тренутно, наведене јединице унутар Министарства финансија не располажу довољним кадровским капацитетима за успешно обављање послова прописаних законом.

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ** је посебна организација која обавља стручне послове у области јавних набавки, обезбеђује услове за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних финансијских средстава за јавне набавке и подстицање конкурентности и равноправности понуђача у поступцима јавних набавки. Управа за јавне набавке, на првом месту, обавља стручне послове који су усмерени ка унапређењу система јавних набавки и стварању добре праксе у примени ЗЈН. У Управи за јавне набавке тренутно нема довољно људских капацитета за обављање послова Управе, који су одређени ЗЈН.

**РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ** је самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки. Републичка комисија је другостепени орган у систему заштите права. Председника и чланове бира Народна скупштина, на предлог Владе. Републичка комисија за свој рад одговара Народној скупштини. С обзиром да је Републичка комисија за

заштиту права у поступцима јавних набавки као независно тело основана у октобру 2010. године, још увек траје попуњавање радних места. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места предвиђено је запошљавање додатних људских капацитета са циљем унапређивања праћења спровођења одлука Републичке комисије.

**ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА ИНСТИТУЦИЈА** је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Државна ревизорска институција је самосталан и независан орган. За обављање послова из своје надлежности, Институција је одговорна искључиво Народној скупштини Републике Србије, чиме је институцији дата институционална независност у раду у односу на извршну власт – Владу Републике Србије и друге субјекте који су предмет ревизије. У оквиру својих овлашћења, она врши ревизију финансијских извештаја, правилности пословања као и ревизију сврсисходности пословања (испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава). То наравно подразумева и контролу трошења јавних средстава у поступцима јавних набавки. С тим у вези, Државна ревизорска институција врши и контролу законитости поступака јавних набавки и контролу закључених уговора о јавним набавкама.

**МИНИСТАРСТВО ЕКОНОМИЈЕ И РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА** је, на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 16/11), ресорно министарство за област концесија и јавно приватног партнерства.

**АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ** је самосталан и независан орган. За свој рад одговара Народној скупштини. Агенција за борбу против корупције у оквиру својих законских овлашћења надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије и секторских акционих закона. Један део стратегије односи се и на јавне набавке. Такође, Агенција решава о сукобу интереса, покреће поступак и изриче мере због повреде Закона о агенцији за борбу против корупције, прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције. У Агенцији за борбу против корупције већина запослених ради на опсежном задатку евидентирања имовине јавних функционера, док свега троје службеника ради на пословима корупције.

За унапређење институционалног оквира система јавних набавки неопходно је:

- одредити Министарство финансија као носиоца преговора о свим питањима из поглавља 5 (јавне набавке) са ЕУ у име Владе Републике Србије;
- побољшати и успоставити ефикаснију координацију између свих институција у систему јавних набавки;
- образовати координациону групу коју ће чинити представници свих релевантних институција, а чији рад ће координирати Министарство финансија, која ће помагати у преговорима са ЕУ у области јавних набавки;



- повећати капацитете главних институција у систему у складу са објективним критеријумима ради обављања свих послова из надлежности институција - адекватан број стручног особља, просторни, технички и информатички основи за ефикасан рад;
- повећати видљивост рада свих институција у систему јавних набавки чиме се обезбеђује и неопходна препознатљивост од стране шире јавности.

### **3.2. Јачање капацитета и успостављање јединственог система јавних набавки**

Један од приоритета у наредном периоду, поред јачања капацитета институција, је и јачање капацитета свих осталих субјеката у систему јавних набавки – наручилаца и понуђача на свим нивоима (републичком, регионалном, локалном), медија и невладиног сектора.

За јачање њихових капацитета неопходно је израдити програме обука које ће пратити стварне потребе сваког од субјеката система јавних набавки, како би се побољшало спровођења прописа из области јавних набавки и омогућило адекватно реаговање на уочене проблеме на свим нивоима реализације.

Да би се постигао постављени циљ, односно пружање довољно знања субјектима на свим нивоима, неопходно је у овај процес укључити и све институције из система јавних набавки, уз одговарајућу међусобну сарадњу и координацију.

За јачање капацитета наручилаца потребно је:

- професионализовати одговарајући број запослених, односно службеника за јавне набавке, како би се обезбедило правилно, ефикасно и економично обављање послова из области јавних набавки;
- припремити упутства за израду интерних процедура којима се утврђују улоге и одговорности свих учесника у процесу јавне набавке и успостављају ефикасни механизми контроле сврсисходности јавних набавки;
- утврдити критеријуме као препоруке у вези са оснивањем јединице (одељења, службе) за јавне набавке;
- повећати коришћење информационалних платформи и практичних алата.

За јачање капацитета понуђача потребно је:

- израдити и спровести наменски осмишљене програме обуке усклађене са потребама понуђача;
- израдити приручник за понуђаче о правима и обавезама које имају у систему јавних набавки;
- остварити сарадњу свих тела из система јавних набавки са привредним коморама.

### 3.3. Професионализација

Важећим Законом о јавним набавкама уведена је сертификација службеника у систем јавних набавки Републике Србије. У „Извештају о напретку“ Европске комисије, за 2009. годину, наведено је да је Закон донео неколико значајних новина, а као једна од најзначајнијих мера издвојена је управо сертификација службеника за јавне набавке.

Законом је прописана обавеза за сваког наручиоца да у оквиру своје систематизације радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати и послови из области јавних набавки. За већину наручилаца прописана је обавеза да имају службеника за јавне набавке, лице које је стално запослено, обучено за обављање послова из области јавних набавки и које је полагањем испита стекло одговарајући сертификат.

Процес сертификације је детаљно уређен Правилником о поступку издавања сертификата за службеника за јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 50/09). Основни материјал за обуку и полагање испита, поред законских одредби и подзаконских прописа, садржан је у Приручнику за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке који су припремили Министарство финансија, Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Приручник садржи стручно објашњење за сваку од области које чине јединствени програм обуке и објављен је на сајту Управе за јавне набавке, тако да је доступан свим полазницима обуке и кандидатима за полагање испита.

Први испити за стицање сертификата за службеника за јавне набавке одржани су у децембру 2010. године. Закључно са мајским испитним роком одржано је 20 испитних термина, полагало је 839 кандидата, положило 528. Управа за јавне набавке издаје сертификате за службеника за јавне набавке, води регистар сертификата и обавља административно-стручне и техничке послове везане за полагање стручног испита. На сајту Управе за јавне набавке објављују се сви релевантни подаци у вези са процесом сертификације.

Циљ професионализације је да се преко оспособљавања, стручности и ефикасности оних који обављају послове јавних набавки унапреди спровођење Закона. Резултати који се очекују су ефикасније и економичније набавке – да се смањи трошак у виду времена и новца смањивањем броја неефикасних и нерегуларно спроведених поступака, бољи квалитет онога што се набавља, омогућавање већем броју понуђача да учествује, смањивање нерегуларности и ризика од корупције.

Како постојећи систем сертификације пружа основно знање о функционисању јавних набавки даљим развојем система сертификације:

- наставити спровођење система доделе сертификата службеницима за јавне набавке чиме се обезбеђује јачање капацитета наручилаца;

- унапредити систем сертификације конкретнијим описом послова које обавља службеник за јавне набавке и смањити износ процењене вредности јавне набавке у којој је обавезно учешће службеника за јавне набавке као члана комисије за јавне набавке како би се допринело остварењу циљева и начела Закона, спречавању злоупотреба и јачању одговорности службеника;
- побољшати информисаност (успостављањем форума о јавним набавкама, унапређивањем е-билтена и сл.) у циљу решавања питања практичне примене Закона и других прописа;
- увести виши ниво професионализације како би се стицањем сложенијих специјализованих знања у области јавних набавки даље унапређивао систем јавних набавки и остваривале веће уштеде у трошењу јавних средстава;
- унапредити статус службеника за јавне набавке како би се на овим пословима ангажовали и задржали високо квалитетни кадрови што је од кључног значаја за остварење ефикасних и регуларних јавних набавки;
- усвојити етички кодекс јавних набавки са циљем успостављања стандарда етичког понашања, јачања етике јавних служби и јачања поверења грађана у јавне службе;
- подстицати и подржавати оснивања удружења професионалних службеника за јавне набавке, у складу са посебним законом, која би имала за циљ јачање професионализма и етичких стандарда у области рада у јавним набавкама, омогућавање националног и међународног повезивања и умрежавања и омогућавање да се чује глас практичара у јавним набавкама.

## **4. УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

### **4.1. Повећање ефикасности поступака јавних набавки**

Велики број обавезних услова за учешће које морају да испуне понуђачи може угрозити ефикасно спровођење поступака јавних набавки уколико ти услови нису од суштинског значаја за реализацију конкретне јавне набавке. Поред великог броја обавезних услова за учешће, ефикасно спровођење поступака јавних набавки угрожава и компликовано и отежано доказивање испуњености тих услова на начин на који је уређено ЗЈН.

У знатном броју случајева у претходном периоду, наручиоци су због важећих законских решења били у обавези да одбију прибављене понуде због формалних недостатака у достављеним документима који чине садржину понуде. Тако је велики број поступака јавних набавки био неуспешан због тога што су понуде, које су очигледно биле повољне за наручиоца, садржале суштински небитне формалне недостатке.

Поред наведеног, преобимна конкурсна документација, а посебно у оним поступцима јавних набавки који због своје природе, односно разлога због којих се спроводе, подразумевају хитност, угрожава ефикасност поступака јавних набавки и остварење начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава.

Наведено указује да се у циљу постизања ефикасности поступака јавних набавки, као једне од мера за унапређење система јавних набавки, морају извршити измене ЗЈН тако да се:

- поједностави начин доказивања испуњености услова од стране понуђача;
- омогући отклањање формалних недостатака понуда;
- редукује садржина конкурсне документације, под условом да садржи све релевантне податке на основу којих понуђачи могу да саставе своје понуде.

### **4.2 Електронске набавке**

Електронске набавке су уведене у систем јавних набавки Директивама Европске уније, 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ, чије одредбе регулишу следеће кључне појмове: електронска средства комуникације, е-потпис, динамички систем набавке, е-аукције, е-каталоге, е-оглашавање, е-документацију.

Генерално говорећи, под електронском набавком се подразумева употреба дигиталних и информационих технологија на начин да се поступак јавне набавке учини једноставнијим, бржим и јефтинијим, како за наручиоце, тако и за понуђаче, односно да се процедура набавке спроведе што регуларније, уз што мање напора и трошкова.

Када је реч о Републици Србији, може се констатовати да постоји неопходан законски оквир за увођење електронских набавки. Наиме, ЗЈН предвиђа могућност подношења електронске понуде и спровођење електронске лицитације, док су ови поступци детаљније уређени посебним подзаконским актом. Међутим, у Републици Србији за сада нема доступних и валидних система за спровођење електронских тендера, односно нема практичног искуства у њиховој примени.

Када говоримо о електронском оглашавању, као почетној фази електронских набавки, важно је истаћи да национални Портал јавних набавки, за чије формирање и одржавање је задужена Управа за јавне набавке, представља успешну платформу за електронско оглашавање тендера, извештаја о закљученим уговорима, одлука Републичке комисије за заштиту права, као и за објаву и преузимање конкурсне документације. При томе, Портал обезбеђује висок степен транспарентности и доступности објављених информација, а показао се и као моћно средство рационализације јавних средстава, с обзиром на чињеницу да је до сада, захваљујући бесплатном оглашавању, постигнута уштеда од најмање 12 милиона евра.

Оно што се у наредном периоду мора предузети јесте још веће прилагођавање домаћих одредби којима се регулише област електронских набавки Директивама Европске уније, као и преузимање праксе оних држава које имају најбоље искуства у овом сегменту.

Дакле, основни, стратешки циљ увођења електронских набавки јесте, пре свега, повећање транспарентности и ефикасности јавних набавки, затим допринос борби против корупције и осталих нерегуларности које се јављају у овој области, као и успостављања јединственог система јавних набавки захваљујући унификацији и стандардизацији процедура.

Може се рећи да постоје 3 главне врсте, односно нивоа е - набавки који се уобичајено користе у пракси земаља ЕУ, а кроз које ће се најбоље сагледати будући развој е-набавки и у Републици Србији: електронско оглашавање, електронски тендери и електронска куповина.

У погледу потпуног развоја електронских набавки, а узимајући у обзир горе наведе нивое е – набавки, потребно је предузети следеће мере:

- Портал јавних набавки – извршити његово унапређење како би се још више повећала транспарентност и доступност свих објављених садржаја, увођењем нових функционалности, као што су: јединствени речника набавки (ЦПВ), објава огласа у поступцима међународних организација и унапређење система претраживања објављених садржаја;
- Спровести пилот пројекат, којим би се увело јединствено софтверско решење за спровођење поступака јавних набавки електронским путем, са одабраним учесницима и за одређене предмете набавки;

- У ЗЈН дефинисати као обавезу, тренутно је прописана само могућност, објављивање конкурсне документације и јавног позива за јавне набавке мале вредности преко портала;
- Изградити јединствен систем регистрације понуђача;
- Унапредити систем претраживања набавки увођењем нове функционалности којом би се понуђачи аутоматски обавештавали о објављеним тендерима, и то за оне предмете набавки за које су претходно регистровани, одабиром шифара из јединственог речника набавки (ЦПВ);
- Осмислити начин дистрибуције докумената, као и повезивање институција – нпр. повезивање МФИН са АПР и са Трговинским судом;
- Унапредити информациону безбедност система;
- Унапредити цалл центар за пружање услуга приликом коришћења портала;
- Придруживање Републике Србије групи земаља чланица ПЕППОЛ (Паневропске јавне набавке преко интернета) пројекта који се реализује у оквиру програма Европске уније (ИЦТ ПСП),

### **4.3. Повећање транспарентности**

Једно од кључних начела јавних набавки које снажно утиче на развој целокупног система јавних набавки јесте транспарентност која се остварује, пре свега, преко Портала јавних набавки на коме се објављују све кључне информације из ове области.

За разлику од огласа, кварталних извештаја наручилаца и одлука Републичке комисије за заштиту права које се обавезно морају објављивати на Порталу, ЗЈН је прописано да се конкурсна документација може, а не мора објављивати од стране наручилаца, што у пракси даје веома лоше резултате. Уколико би се увела обавеза објављивања конкурсне документације на Порталу битно би се повећала транспарентност, али постигле и знатне уштеде у новцу и времену које је потребно за њену израду и дистрибуцију, што би свеукупно резултирало побољшањем ефикасности.

Јединствени речник набавки (ЦПВ) уведен је од стране Европске уније, пре свега у циљу повећања транспарентности и ефикасности у области јавних набавки. За сада, ЗЈН не предвиђа увођење ЦПВ који се у пракси земаља ЕУ увелико користи приликом објаве огласа о јавним набавкама, а чија је основна намена да се предмети уговора о јавним набавкама опишу на доследан, јединствен и препознатљив начин. Увођење ове мере допринело би бољој транспарентности набавки и код нас, али и развоју ефикасности, из разлога што би понуђачи лакше долазили до набавки за које су заинтересовани, чиме би се повећао ниво конкурентности, односно побољшала комуникација између учесника у поступку.

#### 4.4. Централизација јавних набавки

Иако, и према сада важећем ЗЈН, постоји могућност да се спроводи централизована јавна набавка, систем јавних набавки у Републици Србији је децентрализован. Управи за јавне набавке су, у 2010. години, достављени извештаји од 3.529 наручиоца. Највеће учешће у броју наручилаца (54%) имају јавне установе из области здравства, просвете и културе, а следи локална самоуправа са 19%. У укупној вредности јавних набавки, јавне установе учествују са 14%, а локална самоуправа са 8%. То значи да 73% наручилаца набавља 22% укупне вредности јавних набавки, што указује да је код ове две категорије наручилаца најизраженија фрагментираност јавних набавки. Са друге стране, јавна предузећа учествују са 18% у укупном броју наручилаца, а у укупној вредности јавних набавки са 59%. Органи државне управе и правосуђе учествују са 9% у укупном броју наручилаца, а у укупној вредности са 19%. Произлази да 27% наручилаца учествује у укупној вредности јавних набавки са 78%.

Децентрализованим системима јавних набавки својствене су следеће слабости:

- велики број поступака јавних набавки од којих сваки захтева утрошак времена и новца;
- постојање ограничења у погледу капацитета за спровођење поступка јавне набавке, посебно код мањих наручилаца којих има највише;
- већи број поступака јавних набавки се поништава у поступку заштите права;
- мањи број заинтересованих понуђача по поступку јавне набавке и слабија конкуренција међу њима;
- ограничена могућност за стандардизацију и унапређење квалитета добара и услуга које набавља држава.

Са друге стране, ефекти централизације јавних набавки за државу су:

- смањивање набавних цена по основу „куповине на велико“;
- повољнији услови набавке за државу као купца (најбоља вредност за уложени новац);
- снижавање укупних трошкова набавке;
- поједностављивање набавки;
- већа сигурност да држава неће остати без неопходних добара и услуга тако што се смањује ризик да: поступак буде поништен, добра или услуге буду лошег квалитета, изабрани понуђач не изврши уговорне обавезе итд;
- убрзавање стандардизације и брже унапређење квалитета добара и услуга које користи држава као наручилац, а што се непосредно одржава на ниво и квалитет услуга које држава пружа грађанима;

Поред општих резултата које остварује држава, наручиоци и понуђачи би остварили своје појединачне циљеве. Очекивани ефекти за наручиоце су:

- уштеда новца и времена, што им омогућава да кадровске и друге ресурсе ангажују у другим областима свога рада ;
- значајно смањивање ризика;
- једноставност поступка јавне набавке.

Очекивани ефекти за понуђаче су:

- стабилнији односи са наручиоцима и смањивање неизвесности у пословању;
- нижи трошкови учешћа у поступцима јавних набавки;
- смањивање ризика дискриминације од стране наручиоца.

Процес централизације јавних набавки је потребно радити по фазама, тако што прво треба дефинисати динамику у оквиру акционог плана, а онда и набавне категорије. Такође, у оквиру процеса централизације јавних набавки неопходно је успоставити чврсту сарадњу са Комисијом за заштиту конкуренције како се не би значајно нарушила конкуренција на тржишту након дефинисања набавних категорија централизованих набавки.

#### **4.4.1 Тела за централизоване јавне набавке**

Да би се превазишла ограничења децентрализованог система јавних набавки, следеће земље ЕУ су формирале тела за централне јавне набавке (у даљем тексту:ТЦЈН): Данска, Шведска, Финска, Француска, Велика Британија, Италија, Аустрија, Мађарска и Словенија, као и Хрватска.

Основни задатак ТЦЈН јесте повећање трошковне ефикасности на нивоу читавог система јавних набавки. Овај циљ се остварује тако што централно тело закључује оквирне споразуме који су у интересу купца и истовремено привлачни понуђачима да се надмећу за добијање посла.

ТЦЈН пружају висок степен сигурности корисницима оквирних споразума и то у: правном, економском, техничком и уговорном смислу. На основу концентрације стручњака, ТЦЈН обезбеђују висок ниво знања и стручности свим корисницима својих услуга.

Кључне функције ТЦЈН би требало да буду:

- ефикасно планирање и утврђивање потреба за одређеним набавкама;
- ефикасно истраживање тржишта и успостављање законске и транспарентне релације са наручиоцима и понуђачима;
- праћење успешности испуњења уговора о јавним набавкама;
- припремање и закључивање оквирних споразума и старање о њиховом спровођењу за добра и услуге који су од заједничког интереса за више наручилаца;
- развој електронске платформе за спровођење поступака;



- вођење базе података о јавним набавкама (уговорене цене, понуђачи итд);
- ширење „добре праксе“ и модела конкурсне документације, уговора и других аката у систему јавних набавки;
- помоћ другим наручиоцима у подизању стручних капацитета путем обука
- подношење иницијативе за измене или допуне прописа из области јавних набавки и усклађивања са европском „добром праксом“.

Иако је ЗЈН дата могућност да наручилац може да овласти другог наручиоца, да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке, , потребно је да се изврше измене ЗЈН, које ће омогућити унапређење централизације система јавних набавки ,, и то:

- оформи ТЦЈН на републичком нивоу;
- подржи развој ТЦЈН на локалном/регионалном нивоу;
- уведе могућност закључења оквирних споразума;
- одреде добра и услуге које ће се набављати преко ТЦЈН;
- одреди за које наручиоце ће тело ТЦЈН закључивати оквирне споразуме, као и степен обавезности за наручиоце да набављају преко ТЦЈН;
- обезбеде потребни капацитети телу ТЦЈН: финансијски, технички (посебно адекватне просторије и информатичка опрема) и кадровски (ангажовање адекватних стручњака).

#### **4.4.2. Оквирни споразуми**

Оквирни споразум је препоручена техника (начин) набавке прописана директивама Европске уније које регулишу област јавних набавки. Представља споразум између једног или више наручилаца и једног или више понуђача чији је циљ одређивање услова за набавке које ће бити спроведене у одређеном периоду, не дужем од четири године, нарочито у погледу цене и, ако је то могуће, узимајући у обзир количине. Оквирни споразум је флексибилан начин набавке којим се спроводи поступак јавне набавке, али то још није нужно уговор на основу кога се може реализовати јавна набавка. Конкретни уговори о јавној набавци се закључују у периоду важења истог, а на основу онога што је тим споразумом предвиђено. Тако се, у зависности колико су услови, техничке спецификације и критеријуми дефинисани самим оквирним споразумом, избор понуђача у периоду важења истог врши или само на основу прикупљања неких релевантних података од понуђача, или поновним отварањем конкуренције и прибављањем понуда које су сагласне општим условима тог споразума. Погодан је за оне предмете јавних набавки који се реализују сукцесивно и за чију се реализацију могу унапред прихватити одређене уговорне обавезе обухваћене тим споразумом. На основу закључених оквирних споразума са једним или више изабраних понуђача, наручиоци закључују конкретне уговоре о јавним набавкама са понуђачима.

Увођењем оквирног споразума би сеучинило ефикаснијим спровођење поступака јавних набавки зато што би било могуће да се на основу једног поступка јавне набавке закључи више уговора и то од стране више наручилаца са више понуђача. Све то би довело до закључења уговора о јавним набавкама којима не би морале да претходне дуготрајне, компликоване и скупе процедуре са неизвесним исходом.

Дакле, у циљу унапређења централизације јавних набавки, као једне од мера за морају се извршити измене ЗЈН тако да се уведе оквирни споразум као препоручена техника набавке.

#### **4.5. Зелене набавке**

Екологија је важан елемент владиних политика у земљама ЕУ, као и у Републици Србији. Поред директних мера којима се спроводе циљеви еколошке политике, држава може и индиректно, преко јавних набавки, да допринесе реализацији тих циљева. Због тога еколошке или „зелене набавке” добијају све више на значају последњих година. Њихово основно обележје је да се куповна моћ државе користи за остваривање еколошких циљева, као и за реализацију политике енергетске уштеде.

Европска унија припремила је документ: „Стратегија за Европу 2020. године – европска стратегија за паметан, одржив и обухватан развој“. Зелене јавне набавке један су од приоритета у овој стратегији. Поред тога, ЕУ је у више других докумената истакла значај еколошког аспекта јавних набавки.

У Републици Србији постоји ограничено искуство у примени „зелених“ набавки. С друге стране, постоји свест и спремност да се почне са широм применом ових набавки, али је недостатак знања једна од кључних препрека.

Стратешки циљ Републике Србије је да се промовишу „зелене набавке“. Да би се овај циљ реализовао, у центру пажње треба да буде енергетска уштеда у сектору јавног саобраћаја и зграда којима располаже држава. „Зелене“ набавке доводе до остваривања две групе циљева: економичности која се постиже по основу мање потрошње енергије и еколошког циља који се огледа у смањењу емисије гасова, мање емисије угљен-диоксида, итд.

У циљу промовисања „зелених набавки“ требало би изменама ЗЈН омогућити да наручиоци захтевају еколошке карактеристике унутар техничких спецификација.

## **5. СУЗБИЈАЊЕ НЕРЕГУЛАРНОСТИ У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

### **5.1. Борба против корупције у јавним набавкама**

До корупције у јавним набавкама може доћи у разним фазама поступка јавне набавке и у разним видовима. Због тога се питање борбе против корупције не може сматрати искључиво питањем спровођења специфичних антикорупцијских мера, већ као циљ који прожима разне аспекте реформе система јавних набавки (нпр. транспарентност, мониторинг). Једнако треба имати у виду да против корупције делују и сви други механизми који воде ка остваривању основних начела јавних набавки, чак и када им борба против корупције као таква није примарни циљ. Наиме, са становишта економичности јавних набавки је свеједно да ли се набавља непотребна роба или услуга плаћа скупље зато што је неки службеник код наручиоца био корумпиран или зато што није савесно радио свој посао – штета је иста. Самим тим, уколико се реформским мерама постигне боље планирање и управљање поступцима јавних набавки, биће и мање простора за корупцију. Дакле, борбу против корупције схватамо као циљ који је вредан и сам по себи, због друштвене опасности коју ова појава носи, али још више, као средство које ће помоћи да целокупан систем јавних набавки у Републици Србији буде ефикаснији и да пружи боље резултате.

#### **5.1.1. Постојеће непосредне антикорупцијске мере из ЗЈН**

„Антикорупцијско правило“ из ЗЈН се показало као непрактично и до сада није било примењивано у пракси, и самим тим, није могло имати ефекта на сузбијање корупције у јавним набавкама. Будући да је извесно да корупције у јавним набавкама има, ово правило треба допунити. Претпостављени разлог непримењивања је одсуство „веродостојних доказа“ који би указивали наручиоцима да је дошло до корупције у вези са јавном набавком коју спроводе. Одредба би се могла прецизирати у вези са самим појмом „веродостојног доказа“. Још значајније је, међутим, створити делотворне механизме за сазнање о томе да је неко покушао да корупцијом наруши процес јавне набавке. То могу бити посебне мере намењене за заштиту лица која би пружила таква сазнања или доказе, отварање посебних мејл адреса или телефонских линија за пријављивање таквих случајева (унутар наручилаца или унутар неког спољног надзорног органа), као и посебне стимулације намењене лицима која обавесте наручиоца или контролни орган о томе да је неки понуђач или друго лице покушао да подмићује или вршио притисак на наручиоца у вези са јавном набавком.

#### **5.1.2. Корупција при планирању набавки**

Корупција до које дође приликом планирања јавних набавки је мање приметна, зато што се одиграва у процесу који није уређен посебним процедурама. Процес планирања буџета за јавне набавке је повезан са планирањем буџета за друге

потребе и стога није предмет посебне дискусије и разматрања. До корупције у планирању набавки долази на више начина.

Први је да се планира набављање добара, услуга или радова који нису потребни, или су мање потребни од других предмета набавке. Други вид корупције у планирању набавки огледа се у неправилном одабиру поступка јавне набавке који ће бити примењен (посебно преговарачког који ограничава конкуренцију) или одређивања превисоке планиране вредности набавке. Трећи вид корупције у вези са планирањем набавке су ситуације када наручилац или лица која за њега раде само неким потенцијалним понуђачима дају више података о предмету будућих набавки, што овима омогућава значајну предност у доба када поступак набавке почне (на пример, тако што могу унапред да сами прибаве робу и тако остваре предност по основу бржег рока испоруке).

Посебни начини за сузбијање корупције у планирању набавки су следећи:

- стандардизовање идентификације потреба за набавкама кад год је то могуће (нпр. да ће се набавка аутомобила вршити након што пређу одређени број километара или доживе озбиљно оштећење тако да више нису функционални) чиме се избегава самовоља доносилаца одлука код одређивања предмета и количине набавке у одређеној години или поступку;
- обавезна припрема образложења у вези са тим зашто је одређена набавка планирана, зашто је планирана у неком неконкурентном поступку и како се дошло до процене вредности набавке;
- интерна провера планова набавки код наручиоца;
- објављивање свих релевантних информација које су наручиоцу познате у вези са планираним набавкама у моменту израде планова набавки.

### **5.1.3. Корупција у поступку јавне набавке**

Током спровођења поступка јавне набавке до корупције може доћи на много начина и у вези са сваком радњом наручиоца. Полазећи од општих начела за борбу против корупције у јавним набавкама, мере које ће бити спроведене се могу поделити на неколико група:

- искључење и смањење утицаја „људског фактора“ на ток поступка јавне набавке или поједине радње, обавезним коришћењем електронских набавки и електронских лицитација кад год постоје техничке могућности и законски услови за то;
- утврђивање, пријављивање и ефикасно решавање сукоба интереса код свих лица укључених у поступак јавне набавке, док сама набавка траје;
- увођење делотворних механизма законске заштите узбуњивача у јавном и у приватном сектору, која укључује заштиту у случају упозоравања на неправилности унутар органа или организације, обавештавање спољних надзорних тела и целокупне јавности у одређеним случајевима;

- увођење кривичног дела „незаконитог богаћења“ из члана 20, Конвенције УН против корупције у правни систем и подвргавање лица која учествују у поступцима набавки могућој одговорности за то кривично дело (увећање имовине које се не може објаснити законитим приходима).

#### **5.1.4. Корупција након закључења уговора**

До корупције након закључења уговора може доћи у вези са мењањем одредаба самог уговора, одобравањем испуњења које није у складу са уговором, некоришћењем средстава обезбеђења и других правних средстава која стоје на располагању наручиоцу због неиспуњења уговора или ради ћутања наручиоца о слабом испуњењу уговора ради заштите пословних интереса понуђача.

Полазећи од општих антикорупцијских начела, активности би се могле поделити у следеће групе:

- уређивање система интерне контроле код наручилаца пре него што плаћање буде одобрено и извршено;
- сачињавање извештаја о реализованим набавкама и постигнутим циљевима, и њихово објављивање у оквиру Завршног рачуна, Извештаја о раду или посебног документа;
- укидање могућности дискреционог одлучивања код реализације средстава финансијског обезбеђења због неиспуњења уговорних обавеза;
- објављивање података о понуђачима који нису реализовали уговор о јавној набавци онако како је било предвиђено на начин који ће их учинити доступним свим наручиоцима у будућности;
- увођење обавезе за пријављивање ситуација у којима уговор о јавној набавци треба да буде оглашен ништавим и обавезе покретање поступка за оглашавање уговора ништавим од стране сваког органа који о томе добије обавештење;
- увођење провере правилности и целисходности јавних набавки у обавезни део годишњи програма рада Државне ревизорске институције;
- детаљно објављивање података о свим расходима који се плаћају са буџетских расходних ставки које би по својој природи могле да представљају јавне набавке, али се не реализују у поступку јавне набавке, како би неоправдано изузимање из примене Закона постало лакше уочљиво;
- обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела;
- измена Закона о прекршајима како би се предвидео дужи рок застаривања за прекршаје прописане ЗЈН;
- обука прекршајних судија ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје прописане ЗЈН.

## **5.2. Заштита права**

### **5.2.1. Увођење ефикаснијег поступка заштите права**

Кроз заштиту права у поступцима јавних набавки морају се, поред поштовања основних начела, поштовати и прописани рокови за одлучивање. Посебно на такав начин би морали да поступају наручилац и Републичка комисија за заштиту права када у првом, односно другом степену одлучују о поднетом захтеву за заштиту права.

Поред ажурнијег поступања свих актера у поступку заштите права, потребно је изменити одредбе ЗЈН како би се спречила злоупотреба права понуђача на подношење захтева за заштиту права као правног средства у поступку јавне набавке. Тако би требало:

- изменити прописану аутоматску суспензивност сваког поднетог захтева која доводи до задржавања свих активности наручиоца после подношења захтева за заштиту права - свакако би требало спречити закључење уговора о јавној набавци ако је поднет захтев за заштиту права, али није потребно онемогућити наручиоца да предузима радње у поступку јавне које претходе закључењу уговора (отварање, стручна оцена понуда и доношење одлуке о избору) јер то доводи до непотребног одуговлачења;
- спречити вишеструко неуспешно оспоравања поступака јавних набавки од стране појединих понуђача што би се постигло или повећањем износа таксе за подношење захтева за заштиту права или увођењем одређених новчаних пенала у случају неуспешног оспоравања поступака.

### **5.2.2. Транспарентније спровођење поступака заштите права**

Због значаја одлука које се доносе у поступку заштите права, веома је важно омогућити да сва актери тог поступка правовремено имају све релевантне информације о току и окончању тог поступка. Тако су и понуђачи и наручиоци у претходном периоду указивали да немају информације о томе од када је почео да тече рок за доношење одлуке, посебно од стране Републичке комисије, а имајући у виду да су Законом о јавним набавкама прописани рокови за доношење одлука. Такође, указивано је и на то да на Порталу јавних и на званичној интернет презентацији тог органа нема објављених података о покренутим управним споровима против одлука тог органа.

У смислу наведеног, важно је изменама ЗЈН прописати:

- обавезу Републичке комисије да на својој интернет презентацији води електронски регистар (уписник) о поступцима заштите права који су у току, и то на тај начин да се могу добити информације о томе у којој се фази се тренутно налази одређени поступак.
- обавезу Републичке комисије да објављује податаке о покренутим управним споровима против одлука које доноси.

### **5.2.3. Ефикаснија контрола извршења одлука Републичке комисије**

Ефикаснија контрола извршења одлука Републичке комисије би допринела смањењу нерегуларности у поступцима јавних набавки, али и повећању ефикасности у спровођењу тих поступка. Јачање механизма који обезбеђује обавезност одлука донетих у поступку заштите права свакако доприноси да они који спроводе поступке јавне набавке поступају са пуном пажњом и савесно, поштујући све прописане одредбе и начела.

Како би се омогућила правна сигурност у поступцима јавних набавки и делотворност поступка заштите права у оквиру истих, потребно је изменама ЗЈН прописати да је:

- обавеза Републичке комисије да прати извршење сваке своје одлуке, и да, по потреби, обавештава надлежне државне органе о резултатима таквих праћења;
- Републичка комисија овлашћена да директно сакционише непоступање наручиоца у складу са налозима садржаним у одлукама тог органа, пре свега тако што би подносила захтеве за покретање прекршајног поступка, или и сама била првостепени прекршајни орган.

## **5.3. Унапређење праћења и контроле**

### **5.3.1. Унапређење система интерних контрола у јавним набавкама**

Према члану 81. Закона о буџетском систему (у даљем тексту:ЗБС) сви корисници јавних средстава дужни су да успоставе сопствени систем интерних контрола и одговорности на свим нивоима унутар организације. То подразумева да су јавне набавке важан део система финансијског управљања и контрола који мора бити на адекватан начин пропраћен како са аспекта Закона о јавним набавкама, тако и са аспекта Закона о буџетском систему.

Систем интерне контроле подразумева свеобухватан систем политика, прописа, унутрашњих аката, процедура и одговорности са циљем да се обезбеди извршавање послова који су у надлежност корисника јавних средстава (наручилаца). Извршавање послова корисника јавних средстава мора да буде у складу са регулативом, описом буџета и принципом доброг финансијског управљања како би се постигло ефикасно, економично и наменско коришћење средства у складу са ЗБС и ЗЈН, као и интегритет и поузданост информација, рачуна и података.

Код великог броја наручилаца недовољно је развијена свест руководиоца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу законских обавеза у успостављању финансијског управљања и интерних контрола у својој организацији. Последица је мали број донетих интерних аката и процедура којима су прописани пословни процеси или посебне активности, а за већину пословних процеса није прописан начин њиховог обављања и нити су дефинисани ревизијски

трагови (опис пословног процеса, опис активности, лице одговорно за спровођење активности и рокови). Даље, недовољан број стручних државних службеника за последицу има преклапање функција и непоштовање основног начела поделе дужности, па самим тим и дефинисања одговорности појединца у конкретним пословним процесима или посебним активностима.

Како би се унапредио систем интерних контрола у јавним набавкама потребно је у наредном периоду предузети следеће мере:

- у пуној мери примењивати систем финансијског управљања и интерних контрола код свих наручилаца који су по закону обавезни да успоставе овај систем;
- обавезати наручиоце да изграде потребне капацитете да би могли да успоставе оперативан и ефикасан систем финансијског управљања и интерних контрола

Наведеним активностима управља Централна јединица за хармонизацију при Министарству финансија. Пуна примена система финансијског управљања и контрола имаће за ефекат да се процес доношења одлука и одговорност децентрализују, тј. да се спусте на ниже организационе јединице јер су исте, као директни извршиоци задатака у свом делокругу, у бољој позицији да схвате утицај и последице одређених одлука, него када се одлуке доносе централизовано.

### **5.3.2. Унапређење екстерне контроле у јавним набавкама**

Ефикасност контролне функције буџетске инспекције у области јавних набавки зависи од броја инспектора и њихове професионалне обучености у специфичној области као што су јавне набавке. Како тренутно Буџетска инспекција не располаже довољним бројем инспектора у односу на број наручилаца које би потенцијално требала да контролише, потребно је јачање кадровских капацитета Буџетске инспекције како би се омогућило унапређење екстерне контроле у јавним набавкама.

### **5.3.3. Унапређење система интерне ревизије у јавним набавкама**

Према члану 82. ЗБС интерна ревизија, као саветодавна активност која пружа независно и објективно оцењивање, успоставља се са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације кроз систематско и континуирано процењивање и вредновање управљања ризицима, интерних контрола и управљања организацијом.

Законом у буџетском систему, 2006. године, уведена је обавеза свим корисницима јавних средстава да успоставе децентрализоване функције интерне ревизије као овлашћена, организационо и функционално независна јединица интерне ревизије или интерни ревизор. Интерна ревизија у свом раду је независна од делатности коју ревидира и непосредно одговара руководиоцу корисника јавних средстава.



Процена стања интерне ревизије у јавном сектору на републичком нивоу за 2009. годину, показала је да је мањи број корисника јавних средстава успоставио сопствену јединицу интерне ревизије. У већини случајева нису именовани руководиоци интерне ревизије, нити су усвојене повеље и правилници о раду интерне ревизије.

Организациона структура и величина одељења интерне ревизије нису усклађени са потребама корисника јавних средстава, нити су усвојени средњорочни и годишњи планови рада интерне ревизије, док се стандарди и методолошка упутства о поступању ревизора недовољно добро разумеју тако да се усвајају и примењују постепено и парцијално.

Кадровски капацитети у области ревизије су недовољни јер је статус ревизора неадекватно награђен. Није ретка појава да су ревизори уско профилисани, што доводи до непознавања одређених пословних процеса, па самим тим и до неадекватне ревизије. Неретко су ревизори део пословног процеса корисника јавних средстава, што је недопустиво јер угрожава основни принцип независности рада ревизора.

У великом броју случајева ревизорски извештаји и препоруке се не усвајају и не спроводе. Слично се дешава и са накнадним ревизијама и извештајима о резултатима усвојених препорука.

Како би се унапредио систем интерне ревизије у јавним набавкама потребно је у наредном периоду предузети следеће мере:

- подизање свести руководиоца о њиховој улози и управљачкој одговорности, као и значају и користи интерне ревизије и нужности поступања у складу са препорукама ревизора;
- подизање капацитета наручилаца за успостављање ефикасне интерне ревизије;
- формирање јединица интерне ревизије код наручилаца ;
- обезбедити независност рада ревизора;
- обезбедити спровођење препорука ревизора.

#### **5.3.4. Унапређење система екстерне ревизије у јавним набавкама**

Ревизија сврсисходности пословања, па самим тим и спровођења јавних набавки, као веома битних сегмента ревизије од стране ДРИ отежана је услед недостатака капацитета, како кадровских тако и техничких. Из истог разлога, ограничене су могућности ДРИ за обављање других послова, као што су: заузимање ставова, давање мишљења, пружање стручне помоћи Влади и Народној скупштини, савета корисницима јавних средстава итд.

Како би се унапредио систем екстерне ревизије у јавним набавкама потребно је у наредном периоду, пре свега, ојачати кадровске капацитете Државне ревизорске институције.

### 5.3.5. Застита конкуренције у области јавних набавки

Један од стратешких циљева које држава треба да оствари јесте да обезбеди услове који ће довести до слободног деловања конкуренције у области јавних набавки. Уколико нису створени услови у којима су понуђачи изложени снажној конкуренцији, постоји висок ризик од договарања између њих који се манифестује у следећим облицима:

- међусобна координација у припремању понуда;
- фиксирање цена;
- међусобна ротација;
- подела тржишта;
- шпекулативно ограничавање понуде итд.

Ефекат ограничене конкуренције јесу неповољнији услови куповине за државу који се огледају у вишим ценама, слабијим карактеристикама, нижем квалитету итд. Истовремено се подрива кредибилитет поступака јавних набавки код понуђача, тако да, у наредном периоду, неки од њих свесно одустају од учешћа, сматрајући да је унапред договорено ко ће добити посао. На тај начин, ограничавање конкуренције временом постаје све израженије и у све већој мери олакшава договарање између преосталог, све мањег броја понуђача који учествују у поступку.

Од 2003. године до данас, у Републици Србији је присутан тренд слабљења конкуренције. Тако је у 2003. години просечан број понуђача по тендеру износио 8,5, док је 2010. године просечан број понуђача по тендеру износио 3,5. Међународна искуства показују да, када се број понуђача по тендеру смањи на 3 до 5, постоји висок ризик (вероватноћа) да ће се они међусобно договарати. Зато је важно да се питању откривања и сузбијања договарања међу понуђачима посвети посебна пажња у предстојећем периоду, све док се просечан број понуђача по тендеру значајније не повећа.

Стратешки циљ је да се створе услови за слободно деловање конкуренције на тржишту јавних набавки, и може се остварити уз помоћ два сета мера. Први група активности усмерена је ка наручиоцима који покушавају да ограниче конкуренцију како би закључили уговор са унапред одабраним (фаворизованим) понуђачем. Најчешћи модалитети за „намештање“ тендера од стране наручиоца су када се у конкурсној документацији „препишу“ техничке спецификације фаворизованог понуђача, затим преко референци које нису у логичкој вези са предметом набавке, потом преко критеријума квалитета који се вреднује субјективно од стране чланова комисије без јасне методологије оцењивања итд. Остали понуђачи који учествују у поступку јавне набавке најчешће лако могу да препознају ове облике дискриминације, имајући у виду да добро познају специфичне услове гране у којој послују, тако да, улагањем захтева за заштиту права, могу да спрече овакве појаве.

Други сет мера за обезбеђивање слободне конкуренције усмерен је ка понуђачима који, у одређеним тржиним околностима, међусобну конкурентску борбу замењују тајним споразумима којима штите своје интересе, што се огледа у вишим ценама, ограниченој и контролисаној понуди која резултира за купца неповољнијим условима набавке и одвраћању других понуђача да учествују у поступку јавне набавке јер процењују да не могу успешно да се супротставе картелу. Да би се спречило картелско договарање међу понуђачима, потребно је предузети мере које ће омогућити наручиоцима и регулаторним телима да открију картелско договарање, прописати поступање на нивоу наручиоца када се открије договарање између понуђача, повећати капацитете наручилаца да открију и ефикасно реагују на картелско договарање и да примењују инструменте који обезбеђују слободно деловање конкуренције.

### **5.3.6. Повећање транспарентности у циљу сузбијања нерегуларности**

Једна од кључних фаза појаве корупције и осталих нерегуларности у области јавних набавки јесте фаза планирања, пре свега из разлога њене неуређености и нетранспарентности. Прописивањем рокова, форме и садржине годишњих планова набавки наручилаца, као и обавезе благовременог објављивања планираних набавки на Порталу јавних набавки, позитивно би се утицало на превенцију и сузбијање недозвољених радњи у области планирања које се, по правилу, најтеже и откривају.

Такође, у пракси је честа појава да наручиоци за исте предмете набавки закључују уговоре по веома различитим јединичним ценама, што указује на постојање одређених нерегуларности, односно неоправдано фаворизовање појединих понуђача. Објављивање података о јединичним ценама на Порталу јавних набавки би позитивно утицало на санкционисање и превенцију закључивања уговора о јавним набавкама по тржишно нереално високим ценама, односно на смањење нерегуларности и корупције као последицу договарања између учесника у поступку.

Један од значајних механизма за сузбијање нерегуларности у области јавних набавки, пре свега када је реч о делу реализације закључених уговора, јесте и објављивање података о негативним референцама на Порталу јавних набавки. Важећим ЗЈН је прописано шта све може бити доказ о негативној референци, као и то да се могу користити и докази до којих је дошао други наручилац. На овај начин ће подаци о повредама уговорних обавеза од стране понуђача бити доступни најширој јавности, што ће бити од значаја најпре за оне наручиоце који би те информације могли да искористе и у својим поступцима, али и за осталу заинтересовану јавност.

С обзиром на наведено, требало би у изменама ЗЈН прописати:

- рокове, форму и садржину годишњих планова набавки наручилаца;

- обавезу благовременог објављивања планираних набавки на Порталу јавних набавки;
- обавезу да наручиоци, у оквиру својих кварталних извештаја, доставе Управи и податке о јединичним ценама за одређене предмете набавки;
- обавезу објављивања информација о реализованим негативним рефернцама на основу података прикупљених од наручилаца.

### 5.3.7. Подизање свести

Влада Републике Србије је изразила спремност да спроводи реформу система јавних набавки у складу са препорукама Европске комисије (Извештај о напретку из 2010. године и Извештај СИГМА из 2011. године). Да би се реформа брже и успешније спроводила, неопходно је да код релевантних актера и у јавности постоји разумевање зашто је она важна и какве користи доноси.

Прихватање и подршка реформи јавних набавки у великој мери зависи од информисаности грађана и релевантних интересних група о значају јавних набавки, конкуренције и транспарентности. Да би се свест и информисаност унапредиле, користе се различити инструменти и механизми попут кампања за подизање свести, специјализованих информатора за наручиоце, понуђаче, новинаре и друге циљне групе, развој информационих платформи и алата итд.

Веома је важно да циљне групе као што су наручиоци, понуђачи и регулаторна тела у чију надлежност не спадају само јавне набавке буду добро упозната са законским решењима у овој области, добром праксом у примени тих решења, као и са институтима који до сада нису били афирмисани у Републици Србији, као што су: јавно-приватна партнерства, концесије, оквирни споразуми итд.

Институције које су од кључне важности за систем јавних набавки (наведене у поглављу Институционални оквир) имају задатак не само да обезбеде ефикасни интерни проток информација, већ и да континуирано дистрибуирају информације другим заинтересованим странама: наручиоцима, понуђачима, организацијама цивилног друштва, медијима, грађанима (спољни ток информација). Унапређивање комуникације унутар система, као и са окружењем омогућава бољу координацију и успешније спровођење реформи. Поред тога, већа отвореност система јавних набавки и доступност информација омогућава ефикасније праћење и контролу од стране организација цивилног друштва и медија, што има значајан превентивни ефекат на сузбијање корупције.

Такође је важно подизање свести и информисаности лица која спроводе јавне набавке, а нарочито службеника за јавне набавке како би могли да препознају картелске облике, договарање између понуђача, као и да се упознају са механизмима како да се супротставе овим појавама и другим облицима нерегуларности у поступцима јавних набавки. Континуирана обука професионалаца у области јавних набавки (службеника за јавне набавке) која би обухватила упознавање са

механизмима сузбијања софистицираних облика нерегуларности и корупције од суштинског је значаја за превенцију тих појава.

Стратешки циљ у наредном периоду је да се подигне ниво свести и информисаности релевантних циљних група, посебно у домену спречавања корупције. Мере које треба да доведу до остварења стратешког циља су:

- унапређење информисаности наручилаца и понуђача путем специјализованих радионица и семинара;
- унапређење информисаности на нивоу локалних самоуправа организовањем нових, напреднијих семинара и радионица на основу модела из 2009-2010. године.
- повећање видљивости путем редовног ажурирања и унапређивања Интернет презентације Управе за јавне набавке и развоја Портала јавних набавки;
- подизање свести о начинима спречавања корупције у систему јавне набавке путем јавних кампања, округлих столова, семинара и брошура за понуђаче и наручиоце;
- подизање свести о механизмима спречавања корупције у систему јавне набавке путем конференција за штампу и специјализованих семинара за невладине организације, као и медије, у циљу развоја истраживачког новинарства у области јавних набавки;
- обуке и радионице намењене различитим циљним групама у оквиру цивилног друштва, а посебно онима који имају најнижи степен толеранције према корупцији у јавним набавкама, као што су млади.

### **5.3.8. Алати за подизање нивоа знања и информисаности**

Један од проверено ефикасних алата за сузбијање нерегуларности у јавним набавкама јесу приручници намењени понуђачима и наручиоцима о њиховим правима и обавезама у систему јавне набавке. Имајући у виду да су у циљу подизања свести и унапређивања информисаности наручилаца, већ објављени приручници: „Модели конкурсне документације за добра, услуге и радове“, „Модели одлука и других аката за отворени, рестриктивни и преговарачки поступак“ и „Модел плана набавки“ чиме је заокружен сет модела докумената које наручиоци користе у практичном раду, неопходно је наставити добру праксу објављивања приручника који ће помоћи понуђачима у примени ЗЈН.

Информационе платформе (ИП) су моћно средство за информисање и едукацију заинтересованих страна у области јавних набавки. Стога су ИП доживеле пуну експанзију у европским земљама, током последње декаде. У Републици Србији тренутно постоје две главне информационе платформе које су на располагању наручиоцима и понуђачима. Прва је Интернет страница Управе за јавне набавке ([www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs)) која служи као средишњи извор информација о систему јавних

набавки. Друга је Портал јавних набавки (<http://portal.ujn.gov.rs>) којом управља Управа за јавне набавке, а која служи као обавезна платформа за објављивање огласа о јавним набавкама, података о закљученим уговорима и одлука Републичке комисије за заштиту права. Објављивање огласа на Порталу јавних набавки је бесплатно чиме су остварене значајне уштеде у односу на оглашавање у писаном облику које се наплаћивало. Процена УЈН је да је да су наручиоци на овај начин, до сада, уштедели на трошковима оглашавања око 12 милиона евра. Дневно се, у просеку објави око 70 тендера, а просечан број посетилаца Порталу је око 400 дневно и тај број је из месеца у месец у порасту. Портал се афирмисао као јединствен и свеобухватан извор информација о јавним набавкама које се спроводе у Републици Србији.

Наведено указује да су стратешки циљеви подизање нивоа знања интересних страна о надлежностима и одговорностима свих релевантних актера у систему јавних набавки, као и унапређивање информисаности и олакшавања правилне примене прописа у области јавних набавки. Ти циљеви ће се остварити следећим мерама:

- израдом приручника који ће бити доступни свим заинтересованим странама у писаном и електронском облику;
- развојем и напређивањем Интернет странице тела и органа који су део система јавних набавки, тиме што ће се обогатити новим садржајима и функционалностима;
- стављањем на рапослагање свим заинтересованим корисницима, преко Интернет странице органа и тела која представљају део система јавних набавки, интерактивних алата који ће се користити у практичном спровођењу поступака јавне набавке;

Алати који ће помоћи у унапређивању функционалности, су:

- Интерактивни тест знања - омогућиће корисницима да провере своје знање из јавних набавки и да га унапреде;
- Јединствени речник јавних набавки и Претраживач – омогућиће и наручиоцима и понуђачима брзу и laku и претрагу јавних набавки из области у којој послују;
- Планер јавне набавке – омогућиће наручиоцима да планирају сваки корак у поступку јавне набавке и тиме избегну грешке у погледу рокова.