

# Рedefинисање улоге и задатака Управе за јавне набавке у складу са европским стандардима и добром праксом

## І ДЕО

### Увод

Послови Управе за јавне набавке дефинисани су Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 13. јула 2002. године. Од тада се стање у европским земљама у области јавних набавки битно променило, како применом нових директива у јавним набавкама које су ступиле на снагу 2004. године, тако и у погледу стварања тзв. «добре праксе». Наиме, Европски парламент и Савет Европске уније су, у складу са Уговором о оснивању Европске уније, а посебно члановима 47, 55 и 95, крајем марта 2004. године усвојили Директиву 2004/18 о усклађености поступака јавних набавка радова, роба и услуга и Директиву 2004/17 о усклађености поступака јавних набавка у области водопривреде, енергетике, транспорта и поштанских услуга. Нове директиве треба разумети, пре свега, као реакцију на захтев за поједностављењем и прилагођавањем поступака тако да више одговарају потребама привредних субјеката изражених у оквиру «Зелене књиге»<sup>1</sup>, као и одговора на потребе информацијско технолошког развоја и судске праксе. Истовремено, директиве имају за циљ да поступци јавних набавки буду недискриминаторни и транспарентни.

Како би се осигурало спровођење директива Европске заједнице, потребно је прилагодити и надлежности националних органа и институција, које имају одређена овлашћења на подручју јавних набавки. Полазећи од наведеног, нужно је извршити одговарајућа прилагођавања надлежности и задатака Управе за јавне набавке Србије (у даљњем тексту Управа) како би она била у складу са важећим европским стандардима.

Досадашње деловање Управе се показало као потребно и чак нужно за остваривање стратешког циља успостављања и почетног развоја система јавних набавки у Србији. Потреба за оваквом институцијом произлази из комплексности и обимности јавних набавки која захтева јаку и релативно независну Управу, која није овисна од воље појединих министарстава и која поседује адекватно знање и искуства у области јавних набавки. Јавне набавке нису изазов и проблем само за државу и Владу, него уређују и односе између јавног и приватног сектора и на локалном нивоу, нивоу комуналног сектора итд. Зато и јесте потребна Управа као централни орган у развијању и јачању система јавних набавки.

О потреби постојања таквих институција Европска заједница је указала у „Зеленој књизи“ из 1996. године у којој су наведени аргументи за утемељеност постојања и развијања управа, односно њима сличних институција. Циљ европског законодавства у области јавних набавки је да националне

---

<sup>1</sup> \* Зелена књига није законски пропис него основа за израду законских оквира, као што су Директиве (видети: Комисион оф тхе Еуропеан Коммунитис, Коммуниатинг фром тхе Комисион то тхе Еуропеан Парлиамент пурсуант то тхе сецонд субпараграф оф Артицле 251(2) оф тхе ЕЦ Треату конценринг тхе коммон поситион оф тхе цоунцил он тхе адоптион оф а Директиве оф тхе Еуропеан Парлиамент анд оф тхе Цоунцил координатинг тхе процуремнт процедурес оф ентитис оператинг ин тхе водер, енергу, транспорт анд постал сервицес секторс, Брусселс, 25.3.2003, СЕЦ(2003) 365 финал, 2000/0117 (ЦОД), 2.)

институције, поред пружања релевантне правне заштите понуђачима, осигурају ефикасно спровођење и реализацију темељних начела и циљева система јавних набавки.

За боље разумевање улоге и задатака институција као што су управе за јавне набавке упутно је размотрити решења у европским земљама, с обзиром да је то подручје најрелевантније за Србију.

## II ДЕО

### Међународни приказ <sup>2</sup>

Највише институције за јавне набавке у земљама чланицама Европске уније су министарства надлежна за јавне набавке (у зависности од земље до земље то могу бити Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство правде итд) и посебни, специјализовани органи, као што су управе или агенције за јавне набавке који су формиран на највишем (централном) нивоу. Послови највиших институција за јавне набавке у 22 земље чланице Европске Уније могу се поделити у две групе: 1) основне функције и 2) додатне функције.

Основне функције су дефинисане националним законима који произлазе из обавеза које намеће чланство у ЕУ. Све остале функције, иако важне за функционалност система јавних набавки, сврставају се у додатне функције, с обзиром да нису дефинисане као законска обавеза у земљама чланицама.

Земље чланице ЕУ могу се условно сврстати у три групе, на основу структура система јавних набавки: прву групу чини 11 земаља са централизованом структуром који карактерише висок степен концентрације функција у малом броју највиших тела, другу групу чини 9 земаља са полуцентрализованом структуром код којих су функције подељене на више институција и трећу групу 2 земље са децентрализованом структуром код којих су функције распоређене на већи број институција.

Све земље чланице су основне функције организовале на централизован начин, док су додатне активности организоване на различит начин по земљама, почев од тога да су поверене другим државним органима, па до тога да се поверавају приватним институцијама.

### Основне функције највиших институција за јавне набавке

#### Дефинисање политике јавних набавки и припрема нацрта Закона о јавним набавкама

Утврђивање фундаменталне политике јавних набавки са циљем да се дефинише правни оквир за јавне набавке је задатак од примарног значаја. Најважнији корак у том смислу је припрема нацрта Закона о јавним набавкама. Ова функција се поверава Министарству финансија/Трезору, Министарству привреде или Министарству правде зависно од земље до земље. У припреми Нацрта важно је обезбедити поштовање директива Европске комисије.

<sup>2</sup> ГОВ/СИГМА (2007) 4, 30. Мар-2007, Централ публиц процедурес анд цапациту ин мембер статес оф тхе ЕУ мемберс, папер но.40

## Припрема подзаконске регулативе и имплементационих докумената

У неким ЕУ земљама подзаконска регулатива је оскудна због тога што је поступак јавне набавке детаљно и прецизно уређен Законом. У другим, пак, земљама постоји развијенија подзаконска регулатива чији је основни циљ да обезбеди бољу примену Закона. То подразумева израду аката који уређују техничке аспекте поступка јавне набавке, израду смерница, стандардних форми јавних позива, модела тендерске документације са инструкцијама, као и модела општих уговора.

## Међународна координативна функција

Највише националне институције за јавне набавке су контактна тачка у комуникацији са ЕУ институцијама релевантним за ову област. Њихов задатак је да активно сарађује са ЕУ институцијама у хармонизовању и унапређивању домаћег система са европским прописима и добром праксом, да учествује у раду Европске мреже за јавне набавке, као и да сарађује билатерално са сродним институцијама у другим земљама.

## Функција праћења и контроле

Ова функција је од великог значаја у националним системима јавних набавки. Контрола се ослања преваходно на тела интерне и екстерне ревизије и тела за ревизију поступака јавних набавки (заштиту права), док су две кључне функције које обављају највише институције за јавне набавке у свим земљама ЕУ: 1) прикупљање статистичких и других података о закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини, укључујући ту и прикупљање података о тржишту јавних набавки, као што то предвиђају директиве ЕУ и 2) припремање годишњих извешатаја Влади о функционисању националног система јавних набавки.

Поред тога, у једном броју земаља, као што су: Кипар, Естонија, Летонија, Малта, Мађарска<sup>3</sup>, Пољска<sup>4</sup> и Румунија постоји и тзв. „ех анте“ контрола од стране тела за јавне набавке, док у две трећине ЕУ земаља оваква пракса не постоји.

У једном, такође мањем броју земаља ЕУ, постоје тзв. „црне листе“ понуђача за које је утврђено да су кршили прописе у области јавних набавки, нису испуњавали уговорне обавезе или су давали нетачне податке.

---

<sup>3</sup> У Мађарској наручилац шаље обавештење о покретању поступка са погађањем, са навођењем фактичких и законских разлога који оправдавају примену поступка телу које се зове *Арбитрацион Цомиттеџ фор Публиц Процуремент* и које, по пословима које обавља, одговара српској Комисији за заштиту права.

<sup>4</sup> У Пољској се обавештење о покретању поступка са погађањем, са навођењем фактичких и законских разлога који оправдавају примену поступка, шаље телу које се зове *Публиц Процуремент Оффице* и које обавља истовремено послове српске Управе и Комисије, што одступа од препоруке ЕУ да орган ревизије поступка јавних набавки буде независан од извршне власти.

Управљање званичном листом овлашћених лица за послове јавних набавки такође спада у функцију из ове групе која постоји у неким од земаља ЕУ.

## **Додатне функције највиших институција за јавне набавке**

### Функција саветовања и подршке наручиоцима и понуђачима

Ова функција је присутна у свим земљама чланицама ЕУ и у складу је са фундаменталним принципима Европског споразума (ЕЦ Треату). Ова функција обухвата: развој система смерница и оперативних алата (у електронском и папирном облику) који олакшавају примену поступака јавних набавки и објављивање публикација, коментара и тумачења различитих питања, као и пружање усмених консултација.

### Функција објављивања и информисања

Функција објављивања и информисања обухвата објављивање модела јавних позива са инструкцијама како да се користе, затим успостављање посебног Интернет портала на коме ће се објављивати јавни позиви и информације о закљученим уговорима, као и Интернет базираног система информисања и пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима.

### Функција професионализације и јачања капацитета

Професионализација и јачање капацитета су кључне функције за повећање ефикасности националног система јавних набавки. Улога највиших институција за јавне набавке је преваходно да иницијализују и координирају националне тренинг програме у јавном сектору, помогну независна истраживања и наставу на факултетима и другим школама у овој области и да организују домаће и међународне конференције, семинаре, радионице на којима се разматрају политика и регулатива јавних набавки. Највише институције учествују и у припреми тренинг програма, али реализација самих програма обуке и других разноврсних дугорочно оријентисаних активности на плану јачања капацитета поверава се универзитетима, истраживачким организацијама и приватним фирмама.

Поред тренинга и истраживања, функција професионализације и јачања капацитета обухвата активности усмерене да јавне набавке нађу своје место на „политичкој мапи“ као кључни стратешки фактор за обезбеђивање квалитетних услуга јавног сектора по најповољнијим условима, ангажовање на позиционирању јавних набавки као кључног елемента у управљању буџетом и јавним расходима. Поред тога, највише институције се боре за унапређивање статуса професије, раде на унапређивању функције одлучивања у јавним набавкама како би се постигла што боља равнотежа између дискреционих овлашћења и контроле.

## Развојне и координативне функције

Развојне и координативне функције су настале као резултат динамичних промена у регулативи (Директиве ЕУ) и технологији и које имају све већи утицај на националне системе јавних набавки. Најзаступљеније функције из обе групе су: подршка и координација у примени оквирних споразума, развој система и методологије за електронске набавке, увођење система за мерење перформанси јавних набавки итд.

Може се закључити да је еволуција функција јавних набавки резултат развоја нових инструмената и механизма као што су оквирни споразуми, електронске јавне набавке конкуритивни дијалог итд. и све већег нагласка на ефикасности у пружању услуга јавног сектора. Структура највиших институција у области јавних набавки треба да се обликује тако да омогући јачање професионализације у јавним набавкама и развој подршке систему.

\*  
\* \*

Контрола регуларности набавки код наручиоца има пуни ефекат ако се обавља као део шире контроле правилности његовог целокупног пословања. Институције које су надлежне за ову врсту контроле су: јединице интерне ревизије које треба да постоје код сваког наручиоца и Државна ревизорска институција која обезбеђује екстерну контролу<sup>5</sup>, као и Буџетска инспекција.

Поред тога, регуларност набавки контролише и друга интересна страна (тј. понуђачи) путем механизма заштите права. Контрола од стране понуђача остварује се преко институције која обезбеђује заштиту њихових права, а то је Комисија за заштиту права<sup>6</sup>.

Што се тиче заштите јавног интереса, она је поверена јавном правобраниоцу. У овако јасно разграниченој подели надлежности и одговорности (систем "цхецкс анд баланцес") свако "уметање" другог органа у област контроле довело би до преклапања надлежности и претило би да умањи ефикасност, јер би то могло да изазове недоумицу који орган треба да поступи у датој ситуацији.

На основу досадашњег искуства 22 земље ЕУ, као и праксе у Србији која је развијена током протеклих 5 година, искристалисала су се следећа решења у погледу улоге и задатака модерно организоване управе за јавне набавке.

---

<sup>5</sup> О механизму контроле интерне и екстерне ревизије у области јавних набавки видети шире у: П. Јовановић «Транспарентност и спољна контрола процеса јавних набавки у Србији», реферат на Београдским данима транспарентности 2007 «Државна ревизија и транспарентност буџета», Београд, март 2007.

<sup>6</sup> Детљније о модалитетима заштите права понуђача у 24 земље ЕУ видети у: «Публиц Процуремент Ревиев анд Ремедиес Системс ин тхе Еуропеан Унион», СИГМА папер Но. 41, Парис, 2007.

## III ДЕО

### РЕДЕФИНИСАЊЕ УЛОГЕ ПРАВНОГ СЕКТОРА У ПОСЛОВИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

#### **Мишљења Управе за јавне набавке у случају примене поступка са погађањем без претходног објављивања, као и праћење поступака јавних набавки од стране Управе на основу извештаја наручилаца**

Праћење и контрола поступака јавне набавке од стране Управе за јавне набавке до сада се у великој мери заснивала на *ex ante* контроли путем претходног мишљења Управе по члану 23. став 1. тачка 1. Закона, као и на обавези достављања извештаја Управи о спроведеним поступцима јавне набавке по члану 23. став 1. тачка 2. и 3. Закона.

Слабости таквог вида контроле посебно су уочљиве код поступка са погађањем без претходног објављивања из члана 23. став 1. тачка 1. где је као задатак Управи поверено да утврђује испуњеност услова из тог члана и на основу тога даје мишљење. С обзиром на разноликост добара, услуга и радова који могу бити предмет набавке, Управа за јавне набавке објективно није у могућности да процењује чињенично стање на основу оскудних података које добија од наручилаца, за чију процену она фактички не поседује кадровске и техничке капацитете. Последица тога су и мишљења која се дају на основу навода који не морају бити истинити, с тим да Управа, као што је истакнуто, није у могућности да их проверава. Нетачном навођењу података у дописима, наручиоци су прибегли последњих година као резултат сазнања да не постоји ефикасна провера «на терену» истинитости података и санкционисања истог, тако да је повећан број поступака са погађањем услед тога што наручиоци у све већој мери наводе формално исправне разлоге за погађање. У одсуству ефикасне провере истинитости навода у дописима наручилаца и санкционисања одговорних лица у случајевима када се утврди да су неистинити, може се очекивати да се ова пракса само настави што ће резултирати повећањем броја поступака са погађањем који ће бити само формално оправдани, на шта указују годишњи извештаји Управе о јавним набавкама за 2005 и 2006. годину.

Слична је ситуација, што се тиче утврђивања истинитог чињеничног стања, и са извештајима по члану 23. став 1. тачка 2. и 3. Тај вид контроле је суштински исти као и претходни само што се врши *ex post*. Овде је додатни проблем у хитности тих поступака, посебно оног из тачке 2. Услед тога контрола од стране Управе најчешће долази прекасно, када је уговор већ реализован, тако да је она суштински неефикасна.

Из овога се може извући јасан закључак да би свако праћење поступака јавних набавки од стране Управе карактерисало кључно ограничење – како проверити истинитост навода наручилаца кроз проверу чињеничног стања «на терену» како би се избегла постојаћа, све распрострањенија ситуација да су поступци формално (тј. «на папиру») спроведени у складу са Законом, а да је фактички дошло до кршења темељних принципа јавних набавки, услед тога што се ситуација «на терену» разликује од оне «на папиру». У таквој ситуацији, овако конципирана мишљења Управе не само да не доприносе смањењу броја мање транспарентних и мање конкурентних поступака, већ фактички подстичу наручиоце да, наводјењем нетачних података за које унапред знају да неће бити санкционисани, добијају позитивно мишљење Управе које им служи као својеврсно покриће за спроводјење поступака

на које фактички не би имали право. Стога се провера тачности навода у допису, односно утврђивање стварног стања «на терену» показала као кључни фактор успешности контроле.

Стварно стање могу утврдити само државни органи који имају јасна законска овлашћења за проверу «на терену», као што су Државна ревизорска институција и Буџетска инспекција. Поред тога, стварно стање на тржишту конкретног производа, услуге или радова познају и понуђачи. Управо из разлога што веродостојне информације могу добити само ове две категорије, они су постали кључни ослонци контроле регуларности поступака јавних набавки у првом случају путем ревизије пословања наручиоца од стране надлежних државних органа, а у другом путем заштите права понуђача, преко Комисије или одговарајућег арбитражног тела.

Стога се може рећи да је постојећи систем праћења и контроле поступака јавних набавки у Србији заснован на застарелом концепту који је примењиван у европским земљама у раним фазама примене Закона и који је у највећем броју њих напуштен и замењен знатно ефикаснијим који подразумева и проверу тачности података, а не само формалну испуњеност услова.

Тако је и Уред за јавне набавке Словеније, сходно одредбама првог Закона о јавним набавкама, као и сада Управа за јавне набавке Републике Србије, био овлашћен да даје мишљења о поступку са погађањем без претходног објављивања када наручилац тврди да набавку може да испуни само један понуђач. Ово се показало као погрешно, јер је временом уочено да наручиоци износе нетачне податке у својим захтевима за мишљењем, а све са циљем да добију позитивно мишљење од Управе. Зато је изменама Закона у Словенији укинута обавеза за наручиоце да приликом спровођења поступка са погађањем траже мишљење од Управе.

**Препорука:** Укинути обавезу наручиоца да од Управе тражи мишљење за поступке са погађањем, као и одустати од алтернативног решења да Управа, преко извештаја од стране наручилаца о спроведеним поступцима, проверава регуларност поступака, с обзиром да и ово друго решење пати од основног недостатка да Управа није у могућности да поуздано утврди чињенично стање.

Уместо тога неопходно је успоставити ефикасан систем интерне и екстерне ревизије који би се ослањао на јединице интерне контроле код наручиоца и Државну ревизијску институцију које могу да дођу до реалних података, чиме се обезбеђује ефикасна контрола. Овај вид контроле присутан је готово у свим европским земљама.

Ефикасна контрола оправданости примене поступака са погађањем могуће је обезбедити и тако што би се увела законска обавеза наручиоца да, пре него што планира да закључи уговор, у «Службеном гласнику» и/или порталу Управе за јавне набавке објави намеру да се погађа са одређеним понуђачем, са навођењем разлога који то оправдавају. Имајући у виду да понуђачи добро познају своје тржиште они релативно лако и са високим степеном поузданости могу да утврде да ли су чињенице наведене у огласу истините или не (тј. да ли је наведени понуђач заиста једини који може да задовољи дату потребу или их има још), па самим тим и да ли постоји основ за примену поступка са погађањем са тачно одређеним понуђачем. У случају да нема основа за погађање са наведеним понуђачем, други понуђачи би могли правовремено да реагују улагањем захтева за ревизију (захтев за заштиту права). Овакво решење је предвиђено Законом о јавним набавкама Републике Хрватске, где је предвиђена обавеза објављивања обавештења о намери доделе уговора путем погодбе, а без објаве јавног позива, најмање 15 дана пре закључења уговора.

## **Подношење захтева за заштиту јавног интереса од стране Управе**

Захтев за заштиту јавног интереса није дао очекиване резултате у практичној примени у Републици Словенији. Наиме, први проблем се јавио код дефинисања јавног интереса, с обзиром да је готово немогуће дати прецизну дефиницију овог појма. Заштита јавног интереса би евентуално могла да се дефинише као заштита основних начела јавних набавки, те уколико дође до повреде неког од основних начела, тада би могли да говоримо о могућности улагања захтева за заштиту јавног интереса (нпр. наручилац се договори са одређеним понуђачем да склопи уговор о јавној набавци без спровођења поступка чиме се крши начело конкуренције, а последично и начело економичности, јер наручилац јавну набавку плаћа скупље него што би био случај када се већи број понуђача бори за добијање уговора).

Други проблем може настати уколико понуђачи препознају захтев за заштиту јавног интереса као замену за заштиту права понуђача, те почну да траже од Управе да у сваком случају кршења Закона о јавним набавкама уместо њих улаже захтев за заштиту јавног интереса, а све са циљем да се они сами „не замерају“ наручиоцима. На тај начин постоји опасност да Управа постане „адвокат“ понуђача. У Словенији, као и у Србији, заштита јавног интереса је, генерално узев, у надлежности јавног правобраниоца, па нема јасног оправдања за «преклапање надлежности».

У директивама ЕУ, којима је регулисана област јавних набавки, заштита права је намењена искључиво понуђачима, тако да заштита јавног интереса у области јавних набавки није предвиђена.

Препорука: Укинути одредбу по којој Управа за јавне набавке подноси захтев за заштиту јавног интереса.

## **Мишљење Управе у вези примене рестриктивног поступка**

Што се тиче претходног мишљења Управе у вези примене рестриктивног поступка (члан 22) овде треба истаћи да је упоредноправно гледано рестриктивни поступак у српском Закону о јавним набавкама постављен на битно другачијим основама од оних у земљама ЕУ. Наиме, директивом 18, на коју се ослањају практично сва законодавства у ЕУ, рестриктивни поступак има третман исти као отворени и као такав не подлеже значајнијим ограничењима. Европска законодавства његову примену углавном везују за ситуацију када наручилац за набавку одређеног добра, услуге или радова има на располагању велики број потенцијалних понуђача, те се њиме служи да, у првој фази, број потенцијалних понуђача ограничи, за разлику од основа за примену рестриктивног поступка у српском Закону где се предвиђа примена поступка када постоји «мали број понуђача», дакле у обрнутом случају.

Препорука: Ускладити српски Закон са ЕУ директивом и европским законима о јавним набавкама. Поред тога, укинути обавезу наручиоца да прибави мишљење Управе, с обзиром да већина законодавстава прописује да наручилац не сме да ограничи број понуђача на мање од пет, па самим тим нема потребе за успостављањем додатне контроле од стране Управе, осим оне коју би као део редовне контроле пословања вршили ревизорски органи, на шта пракса у европским земљама сасвим јасно упућује.

## **Сагласност Управе на одлуку наручиоца о обликовању јавне набавке у више партија**

Чланом 33. Закона о јавним набавкама предвиђено је да наручилац прибавља сагласност Управе на одлуку о обликовању јавне набавке у више партија и вредности сваке од партија.

Обликовање набавке по партијама, па самим тиме и контролу те фазе јавне набавке директива 18 директно не спомиње. Европска законодавства партије предвиђају као технику спровођења набавке и такође не прописују никакву посебну контролу.

Контрола сродности добара, услуга и радова од стране Управе, на начин на који је предвиђена чланом 33. Закона, током петогодишње праксе, показала је да не служи сврси због које је уведена на задовољавајући начин. Наиме, тим решењем се желело да се спречи «цепкање» набавке сродних добара, услуга и радова на више поступака мање вредности, па самим тим и избегавање конкурентних поступака. Међутим, начин на који се врши контрола, према постојећем законском решењу, не спречава наручиоца у томе зато што се не зна да ли ће он набавку истог добра, услуге или радова спровести поново касније тј. више пута у току године. Једино у чему га спречава је да на основу једног јавног позива спроведе набавку несродних добара, услуга и радова. Међутим, питање је да ли је потребно и у томе ограничавати наручиоца с обзиром да би тиме биле остварене уштеде за њега, што у финансијском смислу, што у времену, а нужно не значи ограничавање конкуренције.

Нити директиве ЕУ нити пракса земаља ЕУ садрже решење да Управа контролише исправност поделе набавке по партијама.

Препорука: Укинути постојеће законско решење да Управа даје сагласност на одлуку наручиоца о обликовању јавне набавке у више партија. Ова врста контроле чији је циљ да се спречи подела набавке тако да све њене целине (партије) буду испод вредносног лимита за набавке мале вредности за које је предвиђена поједностављена, мање транспарентна и мање конкурентна процедура, најефикасније би се реализовала путем редовне контроле пословања од стране ревизорских органа и буџетске инспекције.

## **Изузеци од примене Закона о јавним набавкама**

Према важећем Законском решењу, наручиоци обавештавају Управу за јавне набавке о набавкама које су поверљиве, као и о набавкама добара које наручилац набавља ради даље продаје или ради пружања услуга трећим лицима уз накнаду. На такве набавке, се Закон о јавним набавкама не примењује.

Препорука: Укинути одредбу да наручилац обавештава Управу о поверљивим набавкама. Оно што није предмет Закона о јавним набавкама не треба да разматра институција која је надлежна за имплементацију Закона о јавним набавкама (Управа за јавне набавке), већ Државна ревизорска институција, која је надлежна да врши контролу поверљивих набавки.

## IV ДЕО

### РЕДЕФИНИСАЊЕ УЛОГЕ АНАЛИТИЧКОГ СЕКТОРА У ПОСЛОВИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

#### **Извештај о уговорима о јавним набавкама**

Чланом 127. Закона прописано је да су наручиоци дужни да Управи најкасније до 28. фебруара текуће године доставе годишњи извештај о уговорима о јавним набавкама закљученим претходне године, а да је Управа у обавези да, на основу њих, припреми збирни извештај о јавним набавкама и да га најкасније до 31. маја текуће године достави Влади. Из наведеног, као и из досадашње праксе Управе произилази да се први и једини подаци о јавним набавкама за одређену годину могу добити тек половином наредне године када је од закључења појединих уговора протекло најмање шест месеци па чак и до годину ипо дана. Овде се практично поставља питање сврсисходности оваквих „неактуелних“ информација као и ажурности целокупног процеса информисања о националном систему јавних набавки, што и јесте кључна слабост досадашњег, једногодишњег принципа извештавања.

Препорука: Ради ефикаснијег обављања функције праћења и контроле од стране Управе која, пре свега, подразумева прикупљање података о закљученим уговорима о јавним набавкама и припремање извештаја за Владу о функционисању система јавних набавки у целини, као и због ажурнијег извештавања заинтересоване јавности о томе на који начин наручиоци троше јавна средства, потребно је увести извештавање Управе од стране наручилаца о закљученим уговорима више пута годишње, најбоље на свака три месеца, односно квартално.

#### **Појачање функције објављивања и информисања кроз објављивање листе закључених уговора о јавним набавкама**

Када је реч о објављивању информација о закљученим уговорима о јавним набавкама, у досадашњој пракси постоје два извора: 1) Законска обавеза наручиоца да у „Службеном гласнику РС“ достави на објаву обавештење о додели уговора о јавној набавци, најкасније у року од 14 дана од дана закључења уговора и 2) Збирни извештај о додељеним уговорима о јавним набавкама који Управа једном годишње доставља Влади, па тек онда широј јавности. Међутим, званични, јединствени и ажурирани преглед свих појединачних уговора о јавним набавкама на једном месту, са неким од најрелевантнијих показатеља, за сада још увек не постоји. У систему досадашњег, једногодишњег система подношења извештаја о уговорима о јавним набавкама од стране наручилаца објављивање оваквих прегледа не би имало свој пуни смисао с обзиром на, како је већ речено, „неактуелност“ информација.

Препорука: Квартално извештавање представљало би солидну основу за формирање прегледа свих закључених уговора јавних набавки велике вредности који би се налазио на званичном сајту Управе и на

тај начин био доступан широј јавности. Наведени преглед би се ажурирао на свака три месеца и садржао би следеће релевантне информације: називе уговорних страна (наручиоца и понуђача), предмет уговора, вредност и датум закључења уговора, ниво остварене конкуренције (број приспелих понуда) итд.

Оваква, „званична“ листа закључених уговора представљала би корист не само у смислу ажурнијег и потпунијег информисања заинтересоване јавности, већ би и свест о томе да су подаци о уговорима које наручиоци наводе у својим извештајима под лупом јавности свакако знатно утицала на тачност њиховог навођења чиме би се, индиректно, подигао ниво објективности и реалности добијених статистичких показатеља о стању и динамици целокупног система јавних набавки у Србији

## **Сарадња Управе са ДРИ и другим релевантним институцијама у обављању функције праћења и контроле**

Досадашња пракса анализе извештаја о закљученим уговорима о јавним набавкама показала је да пропусти и неправилности учињене од стране наручилаца при састављању истих указују на потенцијално кршење или чак неспровођење прописаних законских процедура. Међутим, овакве информације до сада нису имале своју праву употребну вредност у смислу проследјивања релевантним институцијама на њихову даљу надлежност, већ су остајале у оквирима Управе, на нивоу основаних али непроверених и недоказаних претпоставки.

**Препорука:** На основу неправилности уочених у кварталним извештајима о јавним набавкама које наручиоци достављају Управи могло би се доћи до информација о кршењу одредби Закона које би биле корисне пре свега Државној ревизијској институцији у вршењу њене екстерне контролне функције у области јавних набавки, што је и показала пракса Рачунског Суда у Словенији. Конкретно, сарадња са ДРИ би било добро да се заснива на одређеној врсти „кварталних извештаја“ које би јој Управа достављала, а које би израђивала на основу података из кварталних извештаја о јавним набавкама које њој достављају наручиоци. Такав вид сарадње би требало да буде предвиђен и јасно дефинисан Законом. Посебно интересантни прегледи који би се могли наћи у кварталним извештајима за ДРИ, а за чији изразу Управа већ поседује активну базу података и софтверска решења су: највећи уговори, уговори изнад одређене вредности, листа наручилаца који су сваког месеца имали уговоре изнад одређене вредности, најчешће грешке које су правили наручиоци у извештајима и сл.

Такође, пропусти и неправилности уочене при анализи кварталних извештаја о закљученим уговорима о јавним набавкама које наручиоци достављају Управи, могле би се, у виду обавештења или на други начин дефинисан новим Законом, прослеђивати и другим релевантним органима и институцијама у смислу информационе подршке у обављању њихових функција и надлежности, као што су: Буџетска инспекција, Комисија за заштиту права, судија за прекршаје итд.

## **Препоруке за бољу ефикасност економичност и ефективност система јавних набавки**

У односу на досадашњу праксу, у предстојећем периоду аналитички сектор би, у сарадњи са правним, требао интензивније да се бави предлагањем мера унапређења целокупног система јавних набавки,

односно давањем препорука за његову бољу ефикасност, ефективност и економичност. Успешно обављање ове функције од стране Управе, пре свега, подразумева свеобухватно праћење и анализе статистичких показатеља на националном нивоу, као и интензивну сарадњу са страним стручњацима из ове области у смислу размене и поредјења релевантних информација као путоказа ка изградњи једног модерног, „европског“ система јавних набавки.

## V ДЕО

### **Опште препоруке у погледу задатака модерно устројене Управе за јавне набавке**

Учествовање у дефинисању политике јавних набавки и припреми нацрта Закона о јавним набавкама.

Учествовање у припреми подзаконске регулативе и имплементационих докумената што подразумева израду аката који уређују техничке аспекте поступка јавне набавке, израду смерница, стандардних форми јавних позива, модела тендерске документације са инструкцијама, као и модела општих уговора.

Учешће у праћењу и контроли јавних набавки кроз две основне активности: 1) прикупљање статистичких и других података о закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини, укључујући ту и прикупљање података о тржишту јавних набавки, као што то предвиђају директиве ЕУ и 2) припремање годишњих извешатаја Влади о функционисању националног система јавних набавки.

Саветовања и подршке наручиоцима који обухватају: развој система смерница и оперативних алата (у електронском и папирном облику) који олакшавају примену поступака јавних набавки и објављивање публикација, коментара и тумачења различитих питања, као и пружање усмених консултација.

Објављивање и информисање које обухвата објављивање модела јавних позива са инструкцијама како да се користе, затим успостављање посебног Интернет портала на коме ће се објављивати јавни позиви и информације о закљученим уговорима, као и Интернет базираног система информисања и пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима.

Иницирање и координација националних тренинг програма у јавном сектору, помоћ независним истраживањима и настави на факултетима и другим школама у овој области, као и помоћ у организацији домаћих и међународних конференција, семинара и радионица на којима се разматрају политика и регулатива јавних набавки, при чему би се сама реализација програма обуке и других разноврсних дугорочно оријентисаних активности на плану јачања капацитета наручилаца поверавала универзитетима, истраживачким организацијама и приватним фирмама.

Активности усмерене да јавне набавке нађу своје место на „политичкој мапи“ као кључни стратешки фактор за обезбеђивање квалитетних услуга јавног сектора по најповољнијим условима, ангажовање на позиционирању јавних набавки као кључног елемента у управљању буџетом и јавним расходима, као и борба за унапређивање статуса професије.

Развојне и координативне функције, настале као резултат динамичних промена у регулативи (Директиве ЕУ) и технологији и које имају све већу утицај на националне системе јавних набавки од којих су најзаступљеније: подршка и координација у примени оквирних споразума, развој система и методологије за електронске набавке и увођење система за мерење перформанси јавних набавки.

Активна сарадња са ЕУ институцијама у хармонизовању и унапређивању домаћег система са европским прописима и добром праксом, учешће у раду Европске мреже за јавне набавке, као и билатерална сарадња са сродним институцијама у другим земљама