**СМЕРНИЦЕ ЗА СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ЦИКЛУСУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**УВОД**

Смернице за сузбијање корупције у циклусу јавне набавке имају за циљ да дефинишу и препознају предуслове, захтеве, принципе којих се треба придржавати, које треба развијати и испунити како би се смањиле нерегуларности у јавним набавкама и како би систем јавних набавки јачао. Уједно омогућавају оквир за мониторинг и праћење постигнутог напретка.

Можемо их посматрати на више нивоа и из различитих углова, и то:

* Смернице на нивоу система јавних набавки
* Смернице на нивоу рада институција у области јавних набавки
* Смернице на нивоу наручиоца

Кроз већину смерница прожимају се и захтеви из преговарачког поглавља 5: Јавне набавке које је потребно испунити у процесу европских интеграција.

Највећи број смерница односи се на наручиоце, који предузимају и спроводе радње у циклусу јавне набавке (током планирања, спровођења поступка, извршења уговора) и представљају, уз понуђаче, најважније и најбројније јединице система јавних набавки.

За функционисање наручиоца у складу са смерницама потребно је и да систем почива на дефинисаним правилима и принципима, који се доследно примењују, као и да институције унутар система поступају у складу са својим овлашћењима и надлежностима.

**I. Смернице за сузбијање нерегуларности и борбе против корупције на нивоу система јавних набавки**

У циљу сузбијања нерегуларности потребно је на нивоу система јавних набавки обезбедити и унапредити:

* Дугорочни оквир политике и извршавање мера и активности ради остваривања предвиђених циљева
* Усаглашеност прописа
* Одржавање јавне расправе при доношењу закона
* Транспарентност и доступност података
* Примерене надлежности и одговарајуће ресурсе надлежним институцијама
* Јачање капацитета
* Механизме за праћење јавних набавки
* Санкционисање злоупотреба и нерегуларности

**I.1. Дугорочни оквир политике у систему јавних набавки и извршавање мера и активности ради остваривања предвиђених циљева**

За развој и јачање система јавних набавки, као и смањивање нерегуларности у том систему, неопходно је постојање дугорочних стратегија и акционих планова за њихово спровођење. Влада је крајем октобра 2014. године донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године („Службени гласник РС“, бр. 122/14, у даљем тексту: Стратегија), која је јасно дефинисала циљеве. У циљу реализације Стратегије Влада доноси годишње акционе планове, са активностима, носиоцима активности, роковима и показатељима за праћење извршења активности.

Неопходно је:

* Спроводити мере и активности из усвојене Стратегије кроз годишње акционе планове, укључујући и мере које за циљ имају смањивање нерегуларности у јавним набавкама
* Донети нову Стратегију до краја 2018. године како би се обезбедио континуитет реализације мера и активности за смањивање нерегуларности у јавним набавкама, посебно што ће се након усклађивања законодавства у процесу европских интеграција захтевати његова пуна примена кроз одговарајуће институционалне и административне капацитете, на свим нивоима у Републици Србији
* Извршавати мере и активности предвиђене другим стратегијама и акционим плановима које су у вези са јавним набавкама
* Обезбедити усаглашеност са другим политикама и стратегијама, као и акционим плановима

**I.2. Усаглашеност прописа**

Одредбе прописа у области јавних набавки морају бити усклађене са другим прописима који су од значаја за њихову примену.

Неопходно је:

* Да прописи о буџету и расходима, као и други закони од значаја за финансирање наручилаца буду усаглашени тако да се уговори о јавним набавкама могу припремати, додељивати и да се њима може управљати у временском оквиру и на начин који је сразмеран начелима доброг пројектног управљања
* Ускладити одредбе различитих прописа у вези спречавања сукоба интереса и борбе против корупције у јавним набавкама и не дуплирати исте или сличне захтеве наручиоцима кроз више различитих прописа, јер то доводи до контрадикторности при испуњавању обавеза, гомилања административних захтева, а не до правих ефеката у смањивању нерегуларности
* Побољшавати прописе који су од значаја за борбу против корупције и сузбијање нерегуларности у јавним набавкама
* Прописе о јавно-приватном партнерству и концесијама, као саставном делу преговарачког поглавља 5: Јавне набавке, ускладити са правним тековинама ЕУ у роковима који су предвиђени за јавне набавке
* Водити рачуна о међусобној усаглашености Закона о јавним набавкама са другим секторским законима, јер је потребно усклађивање са правним тековинама ЕУ у свим областима

**I.3. Одржавање јавне расправе при доношењу закона**

Крајем 2017. године предстоји доношење новог Закона о јавним набавкама, који треба у потпуности да се усагласи са директивама у овој области, и неопходно је да предлог новог закона прође јавну расправу, за коју мора бити остављено довољно времена.

Неопходно је:

* Обезбедити квалитетну јавну расправу
* Размотрити све конкретне сугестије у јавној расправи, водећи рачуна да одредбе предлога Закона о јавним набавкама буду у сагласности са директивама у овој области
* Обезбедити довољно времена за припрему и почетак примене новог Закона о јавним набавкама, како би се сви учесници припремили за примену новог законодавства
* Ступањем на снагу новог Закона о јавним набавкама обезбедити његову доследну и свеобухватну примену у целокупном систему јавних набавки, уз благовремено доношење свих подзаконских аката
* Да прописи о јавним набавкама буду јасни, без претеране регулације и непотребних бирократских захтева

**I.4. Транспарентност и доступност података**

Подаци о јавним набавкама су прилично транспарентни и доступни. У складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15, у даљем тексту: ЗЈН), на Порталу јавних набавки (portal.ujn.gov.rs) доступни су:

* Планови јавних набавки наручилаца од 1. јануара 2016. године
* Сви подаци у вези спровођења конкретног поступка јавне набавке, од објављивања позива за подношење понуда до објављивања обавештења о додели уговора или обустави поступка, за све поступке јавних набавки почев од 1. априла 2013. године, када је почела примена важећег ЗЈН
* Садржина донетих одлука о додели уговора и одлука о обустави поступка, за све поступке јавних набавки који су покренути након последњих измена и допуна ЗЈН, односно након 12. августа 2015. године
* Одлуке о измени уговора почев од 1. априла 2013. године
* Подаци о извршењу уговора у смислу уговорено-реализовано, датум извршења, кроз преглед података објављених у оквиру рубрике Извештаји

Приступ подацима објављеним на Порталу могућ је за свако заинтересовано лице, без било какве регистрације и накнаде. Обавеза регистрације односи се само на наручиоце приликом објављивања података на Порталу јавних набавки.

Већину података у вези са спровођењем конкретног поступка јавне набавке наручиоци имају обавезу да објаве и на својој интернет страници.

Поред наведених података, од 1. априла 2013. године на Порталу јавних набавки објављују се и мишљења Управе за јавне набавке (у даљем тексту: УЈН), за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда из члана 36. став 1. тач. 2-6) ЗЈН. Одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), објављују се на Порталу и на интернет страници овог органа (www.kjn.gov.rs) од 2010. године, од када су доступни и извештаји Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) на интернет страници ове институције ([www.dri.rs](http://www.dri.rs)).

Портал јавних набавки садржи и основне информације за поступке јавних набавки, преко лимита јавних набавки мале вредности, који су спроведени према претходном Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 116/08), као и преглед закључених уговора у том периоду (период од почетка 2009. године до 1. априла 2013. године, с тим да се тим подацима приступа преко старог Портала, односно преко линка [http://stariportal.ujn.gov.rs](http://stariportal.ujn.gov.rs/)).



На основу транспарентних и доступних података о јавним набавкама може се пратити поступање одређеног наручиоца, без обзира да ли је за потребе надлежних органа, цивилног сектора или за потребе других наручилаца (нпр. ради припреме адекватне конкурсне документације за одређени предмет јавне набавке).

Заинтересовано лице до података о одређеном поступку јавне набавке може доћи и путем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).

УЈН је на Порталу јавних набавки инсталирала „Open data“, чиме је заинтересованој јавности омогућила приступ подацима којима располаже у формату који је информатички читљив и обрадив. Подаци се налазе у CSV формату и објављују се на Порталу јавних набавки на дневном нивоу.

Како повећање транспарентности представља једну од системских мера за сузбијање нерегуларности у јавним набавкама, потребно је:

* Даље радити на унапређењу транспарентности у области јавних набавки, како у погледу објављивања нових садржаја, тако и у погледу повезивања и прегледности података из објављених садржаја
* Унапређивати Портал јавних набавки у циљу побољшавања његових перформанси и како би се омогућило сваком заинтересованом лицу веће и једноставније коришћење података објављених на Порталу
* Проширивати податке који се објављују у оквиру „Open data“

**I.5. Примерене надлежности и одговарајући ресурси надлежним институцијама**

За адекватну примену Закона о јавним набавкама и смањивање нерегуларности у овој области потребно је:

* Да постоји јасна подела надлежности и овлашћења институција за сузбијање нерегуларности и борбу против корупције у јавним набавкама, како би се избегла евентуална дуплирања и преклапање и како би се обезбедило да су сви процеси заокружени и покривени
* Да надлежности буду примерене институцијама, како би се омогућило делотворно и ефикасно поступање у складу са тим надлежностима
* Да институције надлежне за област јавних набавки имају одговарајуће ресурсе како би се обезбедило спровођење њихових надлежности и овлашћења, а тиме и примене Закона о јавним набавкама
* Обезбедити јачање капацитета УЈН као институције надлежне за вршење надзора над применом ЗЈН и других органа који врше контролна овлашћења
* Активан приступ испитивању нерегуларности и указивању на корупцију у јавним набавкама
* Санкционисање злоупотреба и неправилности у јавним набавкама

**I.6. Јачање капацитета**

Кључни изазов за Србију биће да ојача капацитете за имплементацију и примену на свим нивоима, од републичког до локалног, када се заврши процес правног усклађивања са директивама ЕУ. У том погледу, потребно је:

* Припремити план и програм јачања капацитета
* Обезбедити и развијати континуиране програме едукације
* Јачати капацитете на нивоу наручилаца и понуђача
* Јачати професионализацију и изградњу капацитета
* Развијате вештине и улогу службеника за јавне набавке
* Промовисати примере „добре праксе“

**I.7. Механизми за праћење јавних набавки**

За смањивање нерегуларности у области јавних набавки неопходно је:

* Јачати спровођење праћења поступака и надзора у јавним набавкама
* Развијати механизме за праћење и контролу поступака јавних набавки
* Развијати превентивне мере за сузбијање и смањивање нерегуларности у јавним набавкама
* Развијати показатеље (квантитативне и квалитативне) мерења учинка и исхода како на националном нивоу, тако и на нивоу сваког наручиоца
* Развијати показатеље ризика за препознавање и упозоравање на могуће нерегуларности
* Унапређивати начин прикупљања и стављања на увид података о јавним набавкама
* Разматрати извештаје надлежних институција у вези са јавним набавкама

**I.8. Санкционисање злоупотреба и нерегуларности**

Повећавањем административних баријера и захтева у прописима, систем неће успети или неће довољно успети, да спречи појаву нерегуларности и злоупотреба. То може само да представља додатни терет за наручиоце који поступају у потпуности у складу са одредбама ЗЈН и другим прописима.

Уместо тога систем јавних набавки треба да се развија на начин да обезбеди функционисање јавних набавки по принципу „вредности за новац“, уместо да се заснива на формалним баријерама, крутим гледиштима и представљању мањих неправилности као највећих само да би се уписао или повећао број предузетих активности који се накнадно представљају као резултати.

Потребно је и да институције дају подршку јачању тог концепта, с обзиром да се јавне набавке не разликују много од набавки у приватном сектору. Као што приватна компанија купује квалитетан предмет набавке, водећи рачуна колико за то плаћа, да претходно проверава какве су цене на тржишту, тако би требало да буде и у јавном сектору. Разлика је само у томе што се трошење јавних средстава мора учинити транспарентним и доступним за свако лице које може да испоручи тражени предмет, да пружи потребне услуге или изведе предвиђене радове, уз поштовање начела јавних набавки.

Уједно, одговорност за трошење јавних средстава треба да буде већа. Међутим, то не значи да јавни сектор треба да купује оно што не може да се прода у приватном сектору, нити да омогућава појединцима брзу зараду кроз продају добара и услуга лошег квалитета. Не треба заборавити да су често корисници таквих услуга, таквих производа грађани, а то значи потенцијално и свако од нас (нпр. у области здравства).

Систем треба да се унапређује кроз превентиван и активан приступ институција у откривању, утврђивању и санкционисању злоупотреба у јавним набавкама. Тиме се шаље јасна порука, како за наручиоце који поступају у складу са прописима, чиме се потврђује исправност њиховог поступања и рада, тако и за наручиоце, одговорно лице и друге учеснике у нерегуларним радњама и злоупотребама, који су санкционисани за таква поступања, чиме се делује превентивно на друге наручиоце.

У том погледу систем треба да иде у два правца:

* Омогућити наручиоцима који поступају у складу са ЗЈН и другим прописима да у јавним набавкама поступају ефикасно и ефективно, по принципу „вредности за новац“
* Санкционисати наручиоце и друге учеснике који кроз јавне набавке остварују различите интересе на штету јавних средстава и супротно начелима јавних набавки

**II. Смернице за сузбијање нерегуларности и борбе против корупције на нивоу рада институција у области јавних набавки**

Поједине институције су у непосреднијем контатку са наручиоцима, као што су УЈН и Републичка комисија (давање мишљења, припрема разних модела и упутстава, решавање у поступцима заштите права и др.), и њихов рад се директно може одразити и на рад наручиоца, учешће понуђача (нпр. дуго вођење поступка заштите права). УЈН има одређену контролну и надзорну улогу (праћење поступака јавних набавки, вршење надзора над применом ЗЈН, подношење захтева за покретање прекршајног поступка), док Републичка комисија има и надлежност за санкционисање одређених нерегуларности (вођење прекршајног поступка у првом степену, овлашћење за изрицање новчаних казни наручиоцима и понуђачима у за то прописаним случајевима). Из тих разлога потребно је испунити одређене предуслове у вези са радом институција, посебно у обезбеђивању неопходних капацитета како би се надлежности спроводиле, на начин како су предвиђене и у за то прописаним роковима.

Друге институције имају више контролна овлашћења (буџетска инспекција) и надлежности ревизије (ДРИ), које се спроводе након окончаних поступака, те се њихова улога више одражава на констатовање неправилности, давању препорука и покретању прекршајних и других поступака. Трећу категорију институција, које предузимају конкретне активности на утврђивању злоупотреба и корупције у јавним набавкама, чине полиција и тужилаштво. Како би се систем у санкционисању злоупотреба заокружио, неопходно је и активно учешће судова и ефикасније поступање у покренутим предметима.

Често је за окончање једног предмета утврђивања постојања евентуалних нерегуларности и злоупотреба, потребно укључивање више различитих институција. Сходно изнетом, а узимајући у обзир и да је рад на превентиви изузетно значајан за смањивање и сузбијање нерегуларности у области јавних набавки, на нивоу рада институција потребно је:

* Јачати превентивну улогу институција
* Припремати и учинити доступним практичне и корисне моделе, смернице, упутства за наручиоце и понуђаче
* Обезбедити саветодавну и оперативну подршку при примени ЗЈН
* Посветити пажњу постизању главних циљева јавних набавки (а нарочито остваривању „вредности за новац“) у односу на фокусирање на искључиво формалне грешке и пропусте, нарочито оне које не утичу на исход процеса набавки
* Обезбедити ефикасан систем заштите права
* Јачати контролну и надзорну улогу институција
* Развијати механизме за праћење јавних набавки
* Остваривати непосреднију сарадњу и координацију између институција у циљу ефикасније размене података и унапређења праћења процеса јавних набавки
* Предузимање адекватних мера у случају утврђених неправилности
* Санционисати утврђене злоупотребе и нерегуларности у јавним набавкама
* Обезбедити јачање стручних капацитета других тела који поступају у вези са јавним набавкама
* Укључити и обезбедити комуникацију са наручиоцима и понуђачима, другим институцијама приликом припреме прописа
* Обезбедити упознавање и праћење праксе Суда правде Европске уније у области јавних набавки

**III. Смернице за сузбијање нерегуларности и борбе против корупције у циклусу јавне набавке на нивоу наручиоца**

Смернице за сузбијање корупције у циклусу јавне набавке на нивоу наручиоца можемо посматрати као:

* Смернице за смањивање ризика у вези са јавним набавкама
* Смернице кроз различите фазе процеса јавне набавке - фазу планирања, спровођења поступка и извршења уговора

За успешно спровођење смерница на нивоу наручиоца, потребно је да руководиоци, одговорна лица наручилаца разумеју њихову сврху, значај и да дају допринос, обезбеде њихову примену.

**III.1. Смернице за смањивање ризика у вези са јавним набавкама на нивоу наручиоца**

Да би наручиоци смањили ризике у спровођењу јавних набавки и поступали у складу са прописима из ове области, потребно је:

1. Да имају донете процедуре у јавним набавкама и да поступају у складу са њима
2. Да имају адекватне службе за јавне набавке
3. Да су успоставили функционисање система у вези са јавним набавкама
4. Да имају успостављену интерну контролу јавних набавки која функционише и спроводи интерне контроле

**III.1.1. Процедуре у јавним набавкама**

Процедуре у јавним набавкама обезбеђују наручиоцу да поступа у складу са прописима у свим фазама процеса јавне набавке (планирање набавки, спровођење поступка, извршење уговора) и смањују ризике који се могу појавити у свакој од ових фаза, а тиме и ризик одговорности за таква поступања.

С тим у вези, неопходно је да наручилац:

1. Донесе интерни акт
2. Поступа у складу са интерним актом

**III.1.1.1. Доношење интерног акта**

У вези са доношењем интерног акта потребно је водити рачуна о следећем:

* Какав се интерни акт доноси
* Ко припрема интерни акт
* Постоји ли подршка и разумевање од руководилаца и одговорних лица
* Постоји ли могућност на упућивање и примену других процедура
* Да су све организационе јединице упознате са садржином интерног акта
* Да је у довољној мери разумљив свима на које се односи

**Садржина интерног акта**

ЗЈН је чланом 22. још за 2014. годину прописао обавезу за сваког наручиоца да донесе интерни акт, који у суштини представља процедуру (или више процедура) која уређује поступање наручиоца у свим фазама поступка јавне набавке (планирање, спровођење поступка, извршење уговора).

*Члан 22. став 1. ЗЈН*

*Наручилац је дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.*

Како би се наручиоцима олакашала припрема интерног акта, УЈН је припремила и на својој интернет страници (www.ujn.gov.rs) објавила Модел интерног акта (доступан у рубрици Документи/Модели докумената). УЈН је овај модел ажурирала након последњих измена ЗЈН из августа 2015. године и учинила доступним на својој интернет страници.

Међутим, оно што је констатовано је да су многи наручиоци само копирали Модел интерног акта УЈН и објавили на својој интернет страници. Идентичан интерни акт не могу имати, примера ради, једно јавно предузеће и школа као доста мањи наручилац. Разлика између њих је евидентна, како у погледу организације, броја и вредности јавних набавки, капацитета, могућности и др, тако да није могуће да интерни акт исте садржине, са свим истим захтевима буде примерен и за јавно предузеће које има више стотина набавки милионских износа и за једну школу која има свега пар јавних набавки мале вредности.

Први предуслов да наручилац уреди јавне набавке је да донесе интерни акт, односно интерне процедуре у јавним набавкама које ће бити примерене том наручиоцу, његовим (јавним) набавкама, службама, капацитетима и другим питањима од значаја, како би уопште било могуће да поступа по њима.

**Припрема интерног акта**

Процедуре у јавним набавкама може да припрема онај ко добро познаје прописе у области јавних набавки, али и ко добро познаје функционисање конкретног наручиоца. При припреми процедура треба бити реалан, како би се успоставио систем у оквиру конкретног наручиоца и како би систем профункционисао на начин на који је то неопходно у вези са јавним набавкама. Како систем одређеног наручиоца буде јачао тако се процедуре могу унапређивати.

**Подршка руководећег кадра**

За доношење адекватног интерног акта потребно је да постоји подршка и разумевање руководилаца и одговорних лица, њихова укљученост у неопходној мери при припреми и доношењу интерних процедура.

Уколико је руководилац наручиоца, односно одговорно лице, упознат са податком да је испуњена обавеза у погледу доношења и објављивања интерног акта али не и са чињеницом да је тиме само формално испуњена обавеза предвиђена ЗЈН, односно да није припремљен интерни акт примерен том наручиоцу, у том случају се не може направити помак, већ интерни акт остаје «мртво слово на папиру». Одговорно лице наручиоца мора бити упознато са правим стањем ствари у вези процедура јавних набавки, то је лице које може и треба да захтева суштинско поступање лица и служби (запослених) а не само формално доношење акта, као и да пружи подршку и обезбеди услове да се донете процедуре примењују.

**Веза са другим документима и упућивање на примену посебних процедура**

Интерни акт може да обједињује више посебних процедура у вези са јавним набавкама, као што су:

* Процедура за планирање набавке
* Процедура за спровођење поступка
* Процедуре за пријем, руковање, складиштење и издавање набављених добара
* Процедура за централизоване јавне набавке
* Процедура или упутство за поступање у случају спровођења заједничких јавних набавки
* Процедура за набавке на које се ЗЈН не примењује и др.

Наручиоци који представљају велике системе (нпр. јавна предузећа са више стотина набавки) могу да имају потребу за више посебних процедура у јавним набавкама, јер су им на тај начин процедуре приступачније за оне који треба да их примењују (нпр. процедура планирања за једног таквог наручиоца). Такође, имамо наручиоце који већ имају успостављене процедуре које су сертификоване по домаћим, европским или међународним стандардима. У таквим случајевима интерни акт може да упућује на њихову примену, битно је да нису у супротности са одредбама ЗЈН и Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС“, бр. 83/15).

Интерни акт може да упућује и на примену других процедура (нпр. процедура за управљање пословима финансија), као и да успоставља везу са другим усвојеним актима наручиоца, као што су:

* План интегритета
* Општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања
* Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама

**Све организационе јединице наручиоца су упознате са садржином интерног акта**

Да би служба за јавне набавке, као и остале организационе јединице наручиоца могле да поступају у складу са интерним актом потребно је да су упознате са његовом садржином.

У складу са предвиђеном законском обавезом објављивања на интернет страници наручиоца, интерни акт је постао доступан свима, како унутар наручиоца, тако и сваком заинтересованом лицу (потенцијалним понуђачима, контролним органима, цивилном сектору и др.). Међутим, за лица унутар наручиоца која се укључују у одређене послове јавних набавки, а није им то примаран посао, није довољно да се са интерним актом и својим обавезама упознају читањем интерног акта на интернет страници наручиоца. Неопходно је да унутар наручиоца интерни акт буде представљен, објашњен, како би се схватила његова улога, значај, циљ, како би га разумела и лица од којих се очекује да се укључе и да поступају на одређени начин, посебно у делу у којем се укључују односно извршавају обавезе, а самим тим и сносе одговорност за своје поступање.

**Разумљивост интерног акта**

Да би интерни акт, као и друге интерне процедуре у јавним набавкама биле разумљиве свима на које се односе, потребно је приликом њихове припреме водити рачуна и о одређеним смерницама за писање процедура:

* Користити разумљиве формулације, изразе, или их претходно дефинисати, како интерни акт не би био подложан погрешним тумачењима
* У току поступка израде и писања, питати неког ко познаје јавне набавке да прочита документе који су израђени, јер ће то показати да ли се документација може правилно разумети
* У току поступка израде и писања, питати неког ко ништа не зна о јавним набавкама да прочита документе који су израђени, јер ће то показати да ли неко ко је нов у процесу може да разуме документацију
* Да је јасно ко је задужен за примену одређене процедуре, како би онај ко чита, односно ко треба да поступа по процедури знао коме може да се обрати за савет и подршку

**III.1.1.2. Поступање у складу са интерним актом**

Други предуслов за уређење јавних набавки унутар наручиоца и смањивање ризика у вези са јавним набавкама је да се поступа у складу са донетим интерним актом, односно интерним процедурама.

Поступање у складу са интерним актом и процедурама обезбеђује:

* Да сваком лицу које учествује у процесу јавних набавки буде јасно шта су његови задаци
* Одговорност у раду
* Поступање у складу са прописима
* Увођење реда у вези са обављањем и функционисањем свих послова јавних набавки
* Благовремено обезбеђивање предмета набавке
* Заштиту података и информација
* Ревизију сврсисходности
* Организовано управљање набавкама

**Уређено обављање послова јавних набавки**

Процедуре у јавним набавкама не односе се само на лица која чине службу за јавне набавке или на једно или одређени број лица која спроводе поступке јавних набавки код мањих наручилаца, већ се односе и на друге службе и представнике наручиоца (кориснике, руководиоце, лица задужена за финансије, праћење уговора и др.), јер послови јавних набавки не подразумевају само учешће у комисији за јавну набавку.

Процедуре јавних набавки омогућавају и запосленима да знају шта је потребно предузимати, на који начин, у којим роковима. То је од значаја и за нове запослене или лица која се с времена на време укључују у обављање појединих послова у вези са јавним набавкама, којима то није свакодневни посао. Тако примера ради, потребно је дефинисати ко је унутар наручиоца задужен за објављивање плана јавних набавки на Порталу, ко припрема и доставља извештаје о измени уговора УЈН и ДРИ, ко припрема и доставља кварталне извештаје УЈН, јер одредбе ЗЈН не упућују те обавезе на чланове комисије за јавну набавку. Поменуте активности се спроводе пре или након поступка јавне набавке, дакле пре или после активности комисије за јавну набавку, а необјављивање плана јавних набавки, недостављање извештаја представља прекршај према одредбама овог закона.

Или рецимо планирање јавних набавки је везано за одређени временски период у току године и завршава се доношењем плана јавних набавки. Међутим, како се у току године може појавити потреба за неком новом или хитном набавком, за корисника набавке је неопходно да зна да ли може да иницира потребу за том набавком, на који начин, под којим условима, шта је неопходно да буде испуњено да би се та нова набавка одобрила и унела у план, или то неће бити могуће у току те године имајући у виду и друге околности, финансијска средства, приоритете.

**Одговорност у раду**

Уређивање значи да се тачно зна ко шта ради, на који начин, у којим роковима, али и ко је за шта одговоран. Одговорност није само на онима који спроводе поступке јавних набавки, већ и на онима који су дали предлог да се нешто набави (нпр. корисник), оних који су одобрили такве набавке (посебно у случају потребе утврђивања приоритета и када финансијска средства не могу да покрију све потребе), али и оних који ће након закључења уговора о јавној набавци бити задужени за праћење његовог извршења.

Тако за техничке спецификације одговорност сноси оно лице или служба која их је припремила, која је захтевала да се као такве одреде, траже у конкурсној документацији, иако то лице или представник те службе није учествовао у комисији за јавну набавку. За праћење извршења уговора одговорност сноси лице или служба која је интерним актом и процедурама задужена за његово праћење, итд.

На основу изнетог, интерни акт омогућава јасну поделу послова, задатака у вези са јавним набавкама, а што је знатно шире од учешћа у комисији за јавну набавку, те омогућава и преузимање одговорности за поступање.

**Поступање у складу са прописима**

Процедуре у јавним набавкама треба да олакшају и обезбеде наручиоцу да поступа у складу са прописима, што не обухвата само одредбе ЗЈН и подзаконских аката из ове области, већ и друге прописе као што су Закон о буџету, Закон о буџетском систему, Уредба која уређује преузимање обавеза у тзв. вишегодишњим уговорима и др.

Такође, наручилац мора да поступа и у складу са одредбама Закона о општем управном поступку (приликом рачунања рокова у поступку јавне набавке; у случају појединих питања из области заштите права која нису дефинисана ЗЈН). Од значаја за садржину уговора о јавној набавци, за извршење и евентуалне измене уговора је и Закон о облигационим односима.

Или обавеза наручиоца да захтева од изабраног понуђача да у конкретном поступку јавне набавке докаже да има важећу дозволу надлежног органа, јер је постојање такве дозволе нужно према другом пропису, или обавеза наручиоца да за извршење уговорне обавезе плаћа у складу са роковима предвиђеним Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама.

Уколико наручилац поступа у складу са интерним актом и процедурама смањује и ризик за постојање прекршајне, кривичне или друге одговорности, без обзира да ли је реч о прекршају према одредбама ЗЈН, Закона о буџетском систему или неком другом пропису.

**Увођење реда и усклађено обављање послова јавних набавки**

Поступање у складу са интерним актом и интерним процедурама треба да обезбеди ред и усклађено обављање послова јавних набавки. Тако, уколико се појави проблем знаће се у којој је фази настао, у којој служби, али и зашто је настао, те да ли је питање непоступања или погрешног поступања, или је потребно предузети одређене мере да се начин рада у том делу промени. Тако у пракси има случајева да су хитне набавке настале као последица неадекватног поступања неке друге службе наручиоца (нпр. корисника који није на време пријавио потребу за предметом набавке, или службе која је била задужена за праћење извршење уговора, па је тек пред истек уговора сигнализирала да се уговор исцрпео знатно пре истека временског рока на који је био закључен).

Поступање у складу са интерним актом и процедурама требало би и да олакша рад запослених који спроводе поступке јавних набавки, јер боља комуникација и координација са другим службама обезбеђује благовремено прибављање потребних података. Међутим, и од комисије за јавне набавке се захтевају резултати у спровођењу поступка, као и рационализација трошкова који произилазе спровођењем поступка. Неприхватљиви су случајеви из праксе у којима је из чисто формалних разлога и непотребних захтева у конкурсној документацији издвајано више јавних средстава, или су елементи критеријума одређивани без икакве анализе могућих резултата (велики број пондера за разне елементе критеријума који су само повећавали цену предмета набавке).

**Благовремено обезбеђивање предмета набавке**

Поступање у складу са процедурама омогућава наручиоцу да набавка буде спроведена правовремено у погледу потребе за извршењем уговора, а томе претходи благовременост у планирању набавке, спровођењу поступка и закључењу уговора. И после више од десет година примене прописа у области јавних набавки, за наше наручиоце је још увек карактеристично да чак и код веома битних и стратешких набавки крену у последњи час са предузимањем активности на спровођењу поступка, па чак и прекасно, или да нису спремни за предузимање активности. Међутим, у таквим случајевима ретко да ће наручилац признати своју грешку, већ ће разлог увек тражити у одредбама прописа, другим факторима.

**Заштита података и информација**

Поступање у складу са процедурама обезбеђује вођење уредне евиденције, чување документације и доказа о донетим одлукама и обављеним трансакцијама. Тиме се подаци чувају у складу са обавезом прописаном ЗЈН (чл. 16.), постају доступни и за контролу, ревизију, било интерну, или од стране надлежних институција.

Уједно, неопходно је и да се при обављању послова јавних набавки обезбеди комуникација у складу са чланом 20. ЗЈН (писаним путем, односно путем поште, електронске поште или факсом, као и објављивањем од стране наручиоца на Порталу јавних набавки и интернет страници). Оваквим видом комуникације обезбеђује се и писани траг предузетих радњи, а што може бити доказ како у току трајања поступка јавне набавке, тако и накнадно у случају контроле или ревизије (нпр. да ли је конкурсну документацију припремила комисија за јавну набавку или је вршен притисак на чланове комисије за јавну набавку у погледу дефинисања услова за учешће; да ли је на нивоу наручиоца утврђена испуњеност услова за измену уговора итд.).

**Ревизија сврсисходности**

Ревизија сврсисходности се фокусира на учинак и одговара на питање да ли се уложена средства користе на прави начин и да ли се средства улажу у потребне предмете набавке.

Интерним актом или другим интерним процедурама може се предвидети као обавеза да сваки иницијални захтев за набавку (дакле, пре него што набавка буде одобрена, односно пре него постане саставни део плана јавних набавки) садржи и разлоге оправданости (оправданост би требало да образлаже онај ко иницира набавку), као и начин на који је утврђена процењена вредност. То би омогућило и утврђивање набавки које имају приоритете (наручиоци немају средства за све захтеване набавке), али и олакшало касније саму израду плана јавних набавки.

**Организовано управљање набавкама**

Организовано управљање набавкама је неопходно посебно у сложенијим системима, као што су јавна предузећа. У неким случајевима наручилац се састоји из више дислоцираних огранака, или ради на централизовању јавних набавки, па је неопходно ускладити све службе, односно код централизације ићи постепено како се не би довело у питање функционисање система код датог наручиоца, односно других наручилаца који су обједињени централизацијом.

**III.1.1.3. Примена процесног приступа у вези процедура у јавним набавкама**

Како су поједини наручиоци имали квалитетне интерне процедуре, и пре него што је та обавеза прописана одредбом члана 22. ЗЈН, то показује да нужност и корисност процедура није у одредби ЗЈН, већ у препознавању значаја процедура за наручиоца, за одговорно лице наручиоца, као и за остале представнике наручиоца који обављају и учествују у обављању послова јавних набавки.

За поступање наручиоца у јавним набавкама користан је процесни приступ **„Plan / Do / Check / Act“**, и може се применити у сваком од констатованих предуслова за смањивање ризика у спровођењу јавних набавки, назначених под III.1.



Примену процесног приступа **„Plan / Do / Check / Act“** у вези процедура у јавним набавкама можемо видети на следећем примеру:

* **Планирајте**: Утврдите приоритетне циљеве и успоставите процедуре
* Утврдите реалне и приоритетне циљеве у вези са јавним набавкама и усвојите адекватне интерне процедуре (интерни акт) које обухватају све послове јавних набавки и јасно дефинишу ко шта ради, на који начин, у којим роковима и ко је за шта одговоран
* **Урадите:** Примените процедуру
* Примените процедуру, односно поступајте у складу са донетом процедуром приликом обављања свих послова јавних набавки (и приликом планирања, и током спровођења поступка и извршења уговора)
* **Проверите**: Пратите примену процедуре
* Пратите поступање у складу са процедурама, како би се утврдила потреба за евентуалним изменама
* **Делујте:** Предузимајте кораке за стално побољшавање перформанси процедура
* Ажурирајте, усклађујте и допуните процедуре како би се процеси стално побољшавали. Тако можете једном годишње вршити унапређење процедура:
* Дефинишите нови циљ који желите постићи у наредној години
* Стандардизујте обрасце које користите при спровођењу поступка јавне набавке и предвидите их као прилоге процедури (стандардизован образац за одлуку о покретању поступка, за решење о образовању комисије, за изјаву да чланови комисије нису у сукобу интереса, за записник о отварању понуда и др.)
* Припремите упутство за припрему техничких спецификација, како би лице/служба која их припрема уједно доставила називе понуђача који могу да испуне дате захтеве, како би се предупредила припрема техничких спецификација према тачно одређеном понуђачу
* Коригујте процедуру у делу у којој је пракса показала да је потребно
* Битно је да о променама процедура, упутстава буду обавештени сви који користе и поступају по процедурама и упутствима
* Потреба за ажурирањем процедура настаје и у случају промена у структури наручиоца, пословном спајању или раздвајању наручиоца, увођења електронских система, електронског вођења процедура и др.

**III.1.2. Служба за јавне набавке**

За обављање послова јавних набавки наручиоцу је неопходна адекватна служба за јавне набавке. Само мањи наручиоци могу да обављају послове јавних набавки без посебне службе, односно уз учешће једног или мањег броја лица.

Адекватна служба за јавне набавке подразумева:

* Лица стручна за обављање послова јавних набавки
* Неопходан број службеника за јавне набавке
* Добру организацију обављања послова јавних набавки
* Квалитетног руководиоца службе
* Интегритет запослених

**Лица стручна за обављање послова јавних набавки**

Адекватна служба за јавне набавке заснива се на стручним капацитетима, интегритету запослених и доброј организацији. Све то обједињује квалитетан руководилац, за којег се подразумева да има више знања у области јавних набавки од запослених у својој служби.

Послови јавних набавки нису послови за које се одређују лица која су постала прекобројна у другим службама, нити послови који се раде «по казни». С друге стране, то нису послови ни који треба да се добијају «по награди», уколико није реч о стручним кадровима. Ово је превише осетљива врста посла да би их савестан и одговоран руководилац (одговорно лице) препустио лицу (лицима) без потребног стручног знања и интегритета. Све то једног дана том истом одговорном лицу може да направи проблем (у виду прекршајне, кривичне одговорности), при вршењу надзора и контроли поступака јавних набавки, при ревизији, уколико набавке нису спроведене у складу са прописима. Не треба губити из вида да предмет надзора и контроле нису само набавке из текуће, претходне или претходне 2-3 године. Нису ретки случајеви да полиција и тужилаштво испитују и набавке које су спроведене по првом Закону о јавним набавкама (период од 2002. до почетка 2009. године) или по претходном Закону о јавним набавкама (период од почетка 2009. до 1. априла 2013. године).

Послови јавних набавки требали би да се врше без било каквог утицаја, политичког, интересног, директног или индиректног, или било ког другог утицаја који иде у правцу који није стручан и који се не заснива на одредбама ЗЈН и других прописа у овој области.

Важно је успоставити праксу да промена у управљачкој структури наручиоца не доводи до премештања службеника за јавне набавке који су успешно радили на друге послове да би се на њихова места довела лица којима нови руководилац верује али која немају одговарајуће компетенције. На тај начин капацитети наручиоца уместо да јачају, слабе имајући у виду да се послови јавних набавки не уче «преко ноћи», већ да су потребне године искуства и рада.

Обављање послова јавних набавки представља један вид професије, заната, за који је потребно учење, обучавање, рад, искуство, праћење ставова и мишљења надлежних институција. Узмимо само један пример усвојеног захтева за заштиту права и плаћених трошкова заштите права (трошкови таксе за поднети захтев, трошкови адвоката ангажованог од стране подносиоца за писање захтева и др.). Укупан трошак у случају утврђене грешке наручиоца, односно лица/служби која су учествовале у том поступку, сноси наручилац. Тај износ се једноставно констатује у решењу Републичке комисије (износ трошкова који наручилац треба да плати подносиоцу захтева). Међутим, то најчешће нису једини трошкови. Треба узети у виду трошкове који су проузроковани наручиоцу ако предмет набавке није уговорен на време, да ли се тиме улази у нове тешкоће и проблеме, на који начин њих превазићи, који су трошкови и тешкоће за корисника набавке, а често су то и грађани (нпр. у здравству), уколико није набављен адекватан предмет набавке и др. Ако би ове трошкове сабрали на нивоу једног наручиоца, па узели у обзир и све друге наручиоце, те број набавки на нивоу године у Србији који се не заврши на прописани начин, добили би значајан износ јавних средстава који се непотребно потроши. То све показује да је потребно улагати у кадар који ради на јавним набавкама, успоставити ниво квалитета кадровског капацитета који је потребан на нивоу наручиоца. Улагање у тај кадар захтева много мање средстава у односу на износ јавних средстава који се изгуби неквалитетним радом или недовољно квалитетним радом. Наравно, не можемо сваки усвојени захтев за заштиту права посматрати као намерно или нестручно поступање наручиоца, али чињеница да одређени наручиоци имају већи/велики број усвојених захтева за заштиту права захтева преиспитивање поступања унутар наручиоца и преиспитивање из којих разлога долази до усвајања захтева и да ли је наручилац након тога предузео одређене мере да се такве ситуације не понављају у другим поступцима.

**Неопходан број службеника за јавне набавке**

Наручилац, као први корак, треба да обезбеди неопходан број службеника за јавне набавке (учешће службеника је нужно у свакој јавној набавци чија је процењена вредност преко 15.000.000 динара, за заменика службеника за јавне набавке такође би требало именовати службеника). Међутим, у наставку изградње и јачања капацитета службе за јавне набавке могуће је и да сви/већина запослених у служби полаже испит за службеника за јавне набавке.

За одређивање неопходног кадровског капацитета службе за јавне набавке од значаја је и број и вредност јавних набавки које наручилац спроводи на годишњем нивоу (комисије за јавне набавке минимално броје три члана, с тим да је по одредбама ЗЈН могуће да поступак јавне набавке мале вредности спроводи службеник уместо комисије), као и обим и врста делатности коју обавља (за стручни део у вези предмета набавке неопходно је ангажовати стручна техничка лица).

У пракси постоје ситуације када служба за јавне набавке има довољан број запослених, али немају сви довољна стручна знања. Уколико лице, после спроведеног програма обуке, не показује напредак већ наставља да често прави грешке, тада оно постаје оптерећење за службу набавки јер  се његов рад мора често кориговати што захтева додатно ангажовање осталих лица у служби. Стога се приликом оцене капацитета не сме узимати само број лица већ и њихова компетентност тако да она за кратко време могу бити активно укључена у рад  службе за јавне набавке.

Дакле, битно је реално сагледати који је број људи нужан за рад службе за јавне набавке конкретног наручиоца, обезбедити тај број искључиво стручним капацитетима и капацитетима у које вреди улагати, који ће за кратко време активно бити укључени у рад службе за јавне набавке.

С друге стране, могућа је и природна флуктуација квалитетних кадрова (нпр. пређу да раде код другог наручиоца, да раде друге послове). Међутим, једно је кад квалитетан службеник за јавне набавке својом вољом пређе да ради код другог наручиоца јер је добио боље услове рада, а друго је кад се квалитетан службеник или друго лице које је квалитетно обављало послове јавних набавки замени лицем без искуства или лицем које је нестручно и без интегритета. У првој ситуацији проћи ће време док то лице стекне искуство за рад на пословима јавних набавки, а што све може да се одрази и на рад наручиоца у одређеном периоду. У другој ситуацији наручилац је у потпуном губитку.

**Добра организација обављања послова јавних набавки**

Спровођење једног поступка јавне набавке захтева предузимање читавог низа активности, поступање у за то прописаним роковима, поступање на предвиђени начин. У ситуацији када наручилац истовремено спроводи више јавних набавки, а има случајева да служба за јавне набавке истовремено спроводи и десетине набавки, питање организације службе за јавне набавке посебно долази до изражаја.

Питања од значаја за службу за јавне набавке су и:

* Да ли је образована као посебна организациона јединица за послове јавних набавки, или је део друге организационе јединице која има ширу надлежност (нпр. Сектора за опште и правне послове)
* Какав је статус службе за јавне набавке као организационе јединице у организационој структури наручиоца, односно питање њене самосталности и независности у раду
* Да ли одговара директно руководиоцу наручиоца, што руководиоцу ове службе омогућава значајну самосталност у раду
* Каква је систематизација службе за јавне набавке, односно да ли се у оквиру службе поред послова спровођења поступка спроводе и послови планирања и извршења уговора, и шта у том случају тачно представља рад ове службе

Код већине већих наручилаца, служба за јавне набавке представља посебну организациону јединицу која се бави пословима јавних набавки и директно је одговорна руководиоцу наручиоца, што је добро решење. Уколико је ова служба део друге организационе јединице, по правилу има мању самосталност у раду, руководилац ове службе има више надређених, што све може у најмању руку да успори обављање послова јавних набавки (нпр. само потреба да се обезбеди више потписа сигурно доводи до пролонгирања трајања радњи у процесу јавне набавке, а уједно «разводњава» одговорност на више лица).

У том погледу од значаја за наручиоце могу да буду смернице, модели, примери како би се могле организовати и које би све функције и послове јавних набавки обављале службе за јавне набавке како у оквиру различитих категорија наручилаца, тако и за спровођење централизованих јавних набавки.

**Руководилац службе за јавне набавке**

За успешан рад службе за јавне набавке неопходна је добра организација обављања послова јавних набавки. Важну улогу у томе има руководилац те службе.

Руководилац службе за јавне набавке је вођа тима и потребно је да има одређене особине, односно да је:

* Стручан
* Одговоран
* Организован
* Способан
* Одлучан
* Аналитичан

Уједно, потребно је да:

* Добро познаје јавне набавке и има искуства у раду са јавним набавкама
* Ефикасно управља процесом јавне набавке
* Усмерава рад запослених на начин да се обезбеди максимум
* Проналази адекватна решења
* Има умеће руковођења
* Има стратешки приступ набавкама
* Има интегритет
* Има ауторитет
* Да је поштован и ужива поверење запослених
* Има вештине комуникације
* Да се залаже за јачање службе и успостављање доброг система унутар наручиоца
* Да ради на свом даљем усавршавању и усавршавању запослених
* Да ужива поверење и има подршку одговорног лица наручиоца

**Интегритет запослених**

Јавне набавке су изложене ризику од корупције, управо због великог броја трансакција које се одвијају, значајном трошењу јавних средстава, постојању прилика за корупцију, недовољних контрола и непредузимању мера у случају постојање корупције и сукоба интереса. За рад у службама за јавне набавке неопходни су запослени од интегритета, али је неопходно и да интегритет генерално постоји на нивоу наручиоца, на нивоу руководилаца, функционера, одговорног лица.

За јачање интегритета неопходне су одређене мере, као што су:

* Подизање свести о значају јавних набавки код лица која обављају послове јавних набавки, али и код других представника наручиоца који су укључени у јавне набавке, функционера, руководилаца
* Обуке и промовисање личног и професионалног интегритета
* Припрема етичког кодекса у јавним набавкама, односно смерница о етичким питањима у јавним набавкама
* Утврђивање неспојивости и сукоба интереса
* Интерне процедуре (упутства) о поступању по пријавама корупције и других етички и професионално неприхватљивих поступака запослених и фунционера
* Заштита пријавиоца корупције и других нерегуларности (заштита узбуњивача)
* Покретање одговарајућих поступака
* Предузимање мера у случају утврђеног коруптивног понашања

**III.1.2.1. Примена процесног приступа у вези службе за јавне набавке**

Примену процесног приступа **„Plan / Do / Check / Act“** у вези рада службе за јавне набавке можемо видети на следећем примеру:

* **Планирајте**: Успоставите службу за јавне набавке и утврдити процедуре за поступање ове службе
* Успоставите службу за јавне набавке са нужним капацитетима водећи рачуна да то буду стручни капацитети и капацитети у које вреди улагати и који се кроз неко време активно могу укључити у самостално обављање одређених послова јавних набавки
* Утврдите процедуре поступања службе за јавне набавке. Могуће је да је то у довољној мери прецизирано интерним актом, али не постоје сметње да се у случају потребе додатно разложи (посебном процедуром) како би свима у служби за јавне набавке био јасан начин њиховог поступања и рада
* **Урадите:** Примените процедуру
* Примените процедуру, односно приликом обављања послова јавних набавки служба за јавне набавке поступа у складу са донетом процедуром
* **Проверите**: Пратите поступање службе за јавне набавке
* Пратите поступање службе за јавне набавке кроз обављање послова јавних набавки и резултата рада, поступања у складу са важећим прописима, како би се утврдила потреба за евентуалним изменама
* **Делујте:** Предузимајте кораке за стално побољшавање перформанси службе за јавне набавке
* Јачати капацитете службе, тако да служба има потребан број запослених, адекватних капацитета
* Професионализовати особље, омогућити њихово усавршавање
* Обезбедити професионално управљање целокупним циклусом јавне набавке
* Развијати стратешки приступ набавкама
* Развијати вештине, улоге и одговорности запослених на пословима јавних набавки
* Примењивати добру праксу
* Побољшати статус лица која раде на пословима јавних набавки

За ефикаснији рад службе за јавне набавке корисне су и следеће смернице:

* Користити средства и приступ који могу смањити трансакционе трошкове у целокупном процесу јавне набавке
* Користити оквирне споразуме
* Кроз набавке остваривати „вредност за новац“
* Развијати вештине и искуство како би се смањили ризици корупције
* Користити моделе, смернице, упутства припремљене од надлежних институција

Запослени у службама за јавне набавке поред искуства у раду на јавним набавкама, треба да поседују знање и вештине у:

* Комуникацији
* Тимском раду
* Концептуалном размишљању
* Аналитичком размишљању
* Креативном размишљању
* Развоју
* Планирању
* Организацији

Изазови и потенцијални ризици који се јављају код лица која обављају послове јавних набавки су:

* Формални приступ
* Страх од прављења грешке
* Недостатак мотивације

Један од разлога формалног приступа су претходни закони о јавним набавкама, који су форму стављали на прво место, који су захтевали њено строго поштовање, а не суштинско разматрање и поступање у оквирима прописа, па се многи још увек придржавају тог приступа или нису успели скроз да га напусте, страхујући да ће направити грешку или изазвати подношење захтева за заштиту права, или још увек не могу на прави начин да се снађу при преласку на други начин размишљања, други концепт јавних набавки.

Други ризик је стално заплашивање казнама у вези са јавним набавкама, новим и новим одредбама са антикорупцијским називима, разним забранама, па је било једноставније да се иде линијом мањег отпора. Трећи ризик, који је најмерљивији за лица која раде на пословима јавних набавки је на нивоу државе, система још увек непрепознат значај функције службеника за јавне набавке, а који се огледа у непрепознавању значаја, вредности и тежине ових послова и неадекватном вредновању радног места на коме се обављају послови јавних набавки (неадекватне плате службеника за јавне набавке код већине наручилаца). Уколико се на овим пословима желе задржати и ангажовати квалитетни кадрови, што је од кључног значаја за остварење ефикасних и регуларних јавних набавки, као и даље усклађивање са ЕУ директивама, неопходно је унапредити статус службеника за јавне набавке.

**III.1.3. Успостављено функционисање система**

Како у обављању послова јавних набавки не учествује само служба за јавну набавку, већ и друге службе наручиоца, корисници за које се набавља, лица која су задужена за плаћање, праћење извршење уговора и др, потребно је успоставити односе између свих учесника, свих служби, повезати процесе како би се благовремено обављали и процеси заокружили.

С тим у вези неопходно је да се у оквиру наручиоца:

* Успостави повезивање и координација између службе за јавне набавке са осталим организационим јединицама
* Успостави функционисање система као целине
* Обезбеди примена принципа поделе дужности

**Координација између службе за јавне набавке и осталих организационих јединица наручиоца**

Координација између службе за јавне набавке и осталих организационих јединица (са крајњим корисницима, руководством, техничком службом, правном службом, осталим функционално повезаним организационим јединицама), као и одговарајући вид и обим комуникације неопходан је како у вези са планирањем набавки (шта треба да се набави, до када, која је процена вредности набавке и др.), спровођењем поступка (нпр. какве су спецификације предмета набавке и други захтеви од значаја), тако и у вези са извршењем уговора (нпр. ситуација да постоји непланирано већа потрошња која ће довести раније до потпуног извршења уговора, и потребом за новим уговорем), али и у вези са свим другим информацијама од значаја (нпр. измена прописа који се односи на предмет набавке, или прописа који је од утицаја на садржину уговора).

**Функционисање система као целине**

Успостављено функционисање система као целине омогућава да крајњи корисници добију предмет који им је потребан, и да то буде на време, односно када им је потребно. Ако систем функционише по прописаним правилима умањује се ризик од појаве проблема. Међутим, уколико не постоје процедуре или процедуре постоје али се не поступа по њима, онда ће за све евентуалне ситуације и проблеме бити крива служба за јавне набавке, па чак и у ситуацији да се корисник касно сетио да му је предмет набавке потребан, или ако је припремио техничке спецификације које одговарају само одређеном понуђачу, па то изазове вођење поступка заштите права и поништење поступка јавне набавке.

Важно је нагласити да се под успостављањем функционисања система не мисли само на функционисање службе за јавне набавке, већ на функционисање комплетног система од значаја за јавне набавке. Сходно томе посматрају се сви послови јавних набавки, послови у вези са свим фазама процеса јавне набавке (планирање, спровођење поступка, извршење уговора), као и сви други послови повезани са поступком јавне набавке (обезбеђивање средстава, квалитативна и квантитативна провера при испоруци, наплата средстава обезбеђења или уговорне казне и др.). Према томе, ове смернице у оквиру наручиоца нису намењене само члановима комисије за јавну набавку, нити само службеницима за јавне набавке.

**Принцип поделе (раздвајања) дужности**

Следеће важно питање је ко је за шта одговоран. Одредбе ЗЈН у члану 54. дефинишу послове комисије за јавну набавку, те су сходно томе за њихово обављање одговорни управо чланови те комисије. То су:

* Припрема конкурсне документације, огласа о јавним набавкама, измена или допуна конкурсне документације, додатних информација или објашњења у вези са припремањем понуда или пријава
* Отварање, преглед, оцена и рангирање понуда или пријава
* Вођење преговарачког поступка
* Сачињавање писменог извештаја о стручној оцени понуда
* Припрема предлога одлуке о додели уговора, предлога одлуке о обустави поступка јавне набавке, предлога одлуке о закључењу оквирног споразума и предлога одлуке о признавању квалификације
* Одлучивање поводом поднетог захтева за заштиту права
* Предузимање других радњи у поступку у зависности од врсте поступка и предмета набавке (нпр. позивање понуђача у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуде или поступка јавне набавке мале вредности, објављивање огласа на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца и др.)

Али комисија за јавну набавку не може бити одговорна за избор врсте поступка јавне набавке (врста поступка је назначена у плану јавних набавки, односно у одлуци о покретању поступка) пре образовање комисије за дату јавну набавку. Или одлука наручиоца да се за одређену набавку не спроведе поступак јавне набавке, да се примени изузетак од примене ЗЈН, је питање одговорности лица код наручиоца који имају овлашћење да донесу такву одлуку.

Један од корисних принципа за обављање послова јавних набавки је концепт „раздвајања (поделе) дужности“, који подразумева да више различитих лица код наручиоца има различите улоге у целом процесу јавне набавке, као што су:

* Одлука да ли је куповина (набавка) потребна и да ће се буџет користити за дату куповину
* Спровођење поступка јавне набавке
* Пријем робе/прихват услуга
* Пријем и обрада фактуре
* Овлашћење за исплату

Концепт „раздвајања дужности“ умањује изгледе за превару тиме што захтева да више различитих лица код наручиоца имају различите улоге у целом процесу набавке. Најнеповољнији сценарио, код одсуства овог концепта, је да једна особа одлучује да ли је набавка потребна, склапа уговор са понуђачем, потврђује да је роба примљена или услуга извршена, и одобрава исплату. Таква процедура је лоша пракса.

Подела дужности није апсолутна гаранција да неће доћи до неправилности, али је мање вероватно да ће више лица заједно да покушају да изврше превару. Уколико је одговарајуће имплементиран, концепт „раздвајања дужности“ развија одговорност код запослених који су задужени за обављање послова у процесу јавне набавке, те умањује појаву грешака и превара.

**III.1.4. Интерна контрола јавних набавки**

Одредбе ЗЈН (члан 22.) захтевају да се интерним актом уреди и питање спровођења контроле јавних набавки. Наравно, могуће је то уредити и другим актом, процедуром имајући у виду и друге прописе (нпр. обавезу успостављања интерне ревизије).

У вези са спровођењем интерне контроле јавних набавки битно је сагледати пар аспеката:

* Шта је предмет интерне контроле
* Када се спроводи интерна контрола
* Ко врши интерну контролу
* Шта је циљ интерне контроле

**Предмет интерне контроле**

Према подзаконском акту који уређује садржину интерног акта, контрола јавних набавки би требало да обухвати контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци, и то:

* Поступка планирања и целисходности планирања конкретне јавне набавке са становишта потреба и делатности наручиоца
* Критеријума за сачињавање техничке спецификације
* Начина испитивања тржишта
* Оправданости додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и критеријума за доделу уговора
* Начина и рокова плаћања, авансе, гаранције за дате авансе
* Извршења уговора, а посебно квалитета испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова
* Стања залиха
* Начина коришћења добара и услуга

Наведено говори управо о питањима која је потребно уредити интерним процедурама, као и о радњама и активностима унутар наручиоца које представљају већи ризик у свакој од фаза процеса јавне набавке, те их је потребно посебно разрадити на нивоу наручиоца.

Узмимо, на пример, целисходност планирања конкретне јавне набавке са становишта потреба и делатности наручиоца. Ако у оквиру наручиоца не постоје јасни одговори зашто је одређена набавка потребна, или ако је очигледно да дата набавка није нужна за обављање делатности наручиоца, долазимо до одговора да се непотребно набавља, односно непотребно јавна средства троше на исту.

У фази спровођења поступка јавне набавке узмимо за пример оправданост додатних услова за учешће. Да би услови били оправдани потребно је да су нужни са становишта потребе да наручилац добије понуђача који ће моћи да изврши уговор, али при томе не могу бити превисоко постављени јер тада непотребно ограничавају конкуренцију. Тако ако је за извршење одређеног уговора о јавној набавци потребно да понуђач има пет ангажованих лица, онда се оправданост тог додатног захтева огледа у тих пет, а не у захтеву да понуђач обезбеди 6, 7... 10 и више радника. Сваки захтев који је одређен преко потребне границе ограничава конкуренцију, а ограничавање конкуренције смањује могућност за већим бројем понуда, а самим тим и за бољим условима куповине.

У фази извршења уговора проверава се да ли је за дати аванс претходно прибављено средство обезбеђења за повраћај авансног плаћања, или да ли је приликом пријема испоруке вршена квантитативна и квалитативна контрола испоручених добара, односно да ли је испоручен предмет који је тражен конкурсном документацијом, за који је понуђач дао понуду и за који је и закључен уговор о јавној набавци. Или да ли се можда спроводи нова набавка иако наручилац на стању залиха има довољно или и више него што му је потребно.

**Време спровођења интерне контроле**

Контрола се може вршити у току и након планирања набавки, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци.

Интерна контрола не може обухватити све јавне набавке које је у току године спровео наручилац (нпр. наручилац са више стотина јавних набавки), нити је њена улога у давању сагласности, одобравању одређених радњи наручиоца, јер у том случају и није права контрола. Тако ако би наручилац у интерном акту поставио правило да организациона јединица проверава садржину конкурсне документације пре њеног објављивања, у том случају није реч о правој контроли, већ више о једном додатном нивоу провере садржине конкурсне документације, што је посао који се може организовати у оквиру обављања службе за јавне набавке или друге организационе јединице уколико служба за јавне набавке нема статус посебне организационе јединице унутар наручиоца.

За сагледавање правог учинка једне набавке биће потребно и да се изврши уговор, јер тек тада постоје сви подаци од значаја за контролу одређене набавке и закљученог уговора.

**Вршилац интерне контроле**

Интерну контролу треба да врши посебна организациона јединица која не обавља послове јавних набавки, јер се на тај начин може обезбедити независност и непристрасност у вршењу контроле. Успостављање посебне организационе јединице за вршење интерне контроле није потребно, нити би било рационално, код мањих наручилаца, с обзиром да они због малог броја набавки немају ни посебну службу за јавне набавке.

Да би се интерна контрола могла спроводити на прави начин потребно је да има стручне капацитете. Да би неко контролисао јавне набавке и сам мора да има знање о јавним набавкама и то више од оног кога контролише. Руководилац интерне контроле треба да буде адекватно квалификована и искусна особа. Такође, у оквиру интерне контроле треба обезбедити и лица која су стручна за делатност коју наручилац обавља, с обзиром да је предмет набавке описан у техничким спецификацијама, а да ли су баш такве техничке спецификације биле потребне не може контролисати правник, већ лице које поседује потребна стручна знања везана за предмет набавке.

Други предуслов за рад интерне контроле је потпуна независност у раду, како од руководилаца и одговорних лица наручилаца, тако и било код другог утицаја ван или унутар наручиоца. Уколико интерна контрола поступа само по нечијем налогу, у смислу које набавке треба да буду контролисане, на који начин треба да буду контролисане, или ако јој се онемогућава да врши контроле за које сматра да има основа (места повишеног ризика), онда је постојање такве интерне контроле само формално задовољавање захтева.

Интерну контролу јавних набавки може да врши и интерна ревизија. Успостављање интерне ревизије према Закону о буџетском систему обавеза је великог броја наручилаца. На тај начин кроз једну организациону јединицу вршиле би се обавезе према два прописа.

**Циљ и значај интерне контроле**

Интерну контролу не треба схватити као унутрашњу контролу чији је главни циљ да унутар наручиоца пронађе кривца, руководиоца и организациону јединицу који не поступају у складу са прописима, већ да у случају утврђених и констатованих неправилности да препоруке за њихово отклањање, а што је у сваком случају боље да се реши унутар наручиоца и пре евентуалног доласка других контрола надлежних органа (ДРИ, буџетска инспекција, полиција, тужилаштво). У супротном, ако неправилност постоји, а није констатована, или се не исправља, иако се зна да је реч о поступању супротном прописима, у случају доласка контроле надлежне институције (нпр. ДРИ), та неправилност ће се такође констатовати али ће се након тога и предузети одговарајуће мере и покренути одређени поступци (нпр. покретање прекршајног поступка, или у случају теже неправилности достављање података надлежном тужилаштву).

Из наведених разлога треба обезбедити адекватне услове за рад интерне контроле (ревизије) и схватити је као инструмент наручиоца. На основу извештаја интерне контроле може се утврдити и да ли је потребно нешто мењати у оквиру интерних процедура и начина обављања послова јавних набавки. Сврха интерне контроле је да унапреди пословање наручиоца. Након извештаја о контроли (ревизији) постоји могућност да се одређена поступања појасне или исправе чињенице које се наводе у тим извештајима.

Битан начин за унапређење поступања унутар наручиоца је спровођење препорука интерне ревизије, као и праћење препорука које ДРИ наводи у својим извештајима.

**III.2. Смернице за сузбијање корупције кроз фазе процеса јавне набавке**

Смернице за сузбијање нерегуларности и корупције у јавним набавкама на нивоу наручиоца могу се посматрати кроз:

1. Фазу планирања набавки
2. Фазу спровођења поступка јавне набавке
3. Фазу извршења уговора о јавној набавци

Још увек је највећа пажња посвећена спровођењу поступка јавне набавке као средишњој фази процеса. Већина података из ове фазе доступна је сваком заинтересованом лицу преко Портала јавних набавки, стога је потребно више пажње посветити планирању и извршењу уговора. У томе наручиоцу могу да помогну интерне процедуре.

Као приоритете процеса јавне набавке треба поставити економичност, ефикасност, са посебним фокусом на исправно планирање и припрему, као и на ефективно управљање уговором и њихову контролу. Како би наручиоци прихватали новине у развоју јавних набавки, поступали у складу са добром праксом, потребно је припремити одговарајуће моделе, смернице, упутства, учинити им такве примере доступним.

У наставку су изнете смернице за сваку од ових фаза, почев од најчешћих ризика, преко мера из интерног акта које могу да допринесу њиховом смањивању, до мера и активности које се могу предузимати на нивоу система и институција.

**III.2.1. Планирање (јавних) набавки**

Најчешћи ризици у фази планирања набавки су:

* Набавка непотребног
* Прецењеност потребних количина
* Одређивање нереалне процењене вредности
* Формирање предмета набавке тако да може да га реализује само одређени понуђач, или да се непотребно ограничи конкуренција
* Спровођење набавки без примене ЗЈН, иако за то нису испуњени услови

У вези са планирањем набавки треба имати у виду да интерна контрола јавних набавки обухвата и контролу мера, радњи и аката наручиоца у вези са:

* Поступком планирања и целисходности планирања конкретне јавне набавке са становишта потреба и делатности наручиоца
* Критеријума за сачињавање техничке спецификације
* Начина испитивања тржишта

Интерним актом и процедурама наручилац би требало да уреди сва ова питања, јер тиме смањује потенцијалне ризике у планирању набавки, а уједно и уређује питања планирања која су предмет интерне контроле. У оквиру сваког наручиоца би се требало знати:

* Како се одвија процес планирања набавки, укључујући и набавке на које се ЗЈН не примењује
* Ко учествује у процесу планирања набавки, на који начин
* Како се утврђује потреба за набавком, како се врши провера те потребе, постоји ли могућност задовољавања потребе наручиоца на другачији начин
* Који су критеријуми за планирање набавки
* Како се утврђују приоритети
* На чији захтев се набавка иницира
* Како се одређује предмет јавне набавке и техничке спецификације
* Како се одређује процењена вредност набавке
* Како се спроводи испитивање и истраживање тржишта
* Ко одобрава набавке
* Ко је и за шта одговоран

Тиме долазимо и до питања сврсисходности набавке, односно одговора на питање да ли је одређена набавка уопште била потребна, да ли је била потребна у тако одређеној количини, захтеваном квалитету, итд.

Планирању набавки се мора посветити потребна пажња, мора се вршити на компетентан начин, благовремено и уз консултације са свим странама унутар наручиоца. При томе, неопходно је уважити и стање понуде на тржишту.

Мере и активности које се предузимају и могу предузимати на нивоу наручиоца, система и институција како би се смањиле нерегуларности у овој фази процеса јавне набавке су:

* Доношење и поступање у складу са интерним актом, процедурама у вези са планирањем набавки
* Објављивање плана јавних набавки на Порталу, које је већ омогућено и законска је обавеза наручилаца. На тај начин омогућава се сваком заинтересованом лицу (потенцијалном понуђачу) да се благовремено припрема за учешће у поступку јавне набавке. Већа доступност података комплетној јавности о планираним јавним набавкама је додатна мера за преиспитивање (реалних) потреба наручиоца
* Израда смерница за правилно и благовремено планирање и реалну процену потреба и тржишне цене набавке
* Израда смерница за стандардизовање потреба за набавкама
* Контрола сврсисходности планираних набавки
* Већа контрола набавки на које се ЗЈН не примењује
* Примена начела јавних набавки и код набавки на које се ЗЈН не примењује
* Покретање прекршајних и других поступака у случају прекршаја и других злоупотреба из области планирања

**III.2.2. Спровођење поступка јавне набавке**

Најчешћи ризици у фази спровођења поступка јавне набавке су:

* Касно покретање поступка јавне набавке
* Дискриминаторски услови за учешће
* Дискриминаторске техничке спецификације
* Дискриминаторски критеријуми
* Неосновано спровођење преговарачког поступка
* Сукоб интереса
* Намештање набавке
* Договарање понуђача
* Неуједначено оцењивање понуда

У вези са спровођењем поступка јавне набавке треба имати у виду да интерна контрола обухвата и контролу мера, радњи и аката наручиоца у вези са:

* Техничким спецификацијама
* Оправданости додатних услова за учешће у поступку јавне набавке
* Оправданости критеријума за доделу уговора

На основу изнетог можемо видети да су услови за учешће, техничке спецификације и критеријуми за доделу уговора три кључне тачке сваке конкурсне документације, и да је у њиховом одређивању ризик за нерегуларности највећи.

Техничке спецификације одређују шта ће се купити, ако понуђач не испуњава било који захтев из техничких спецификација његова понуда ће бити одбијена. Неопходно је обезбедити да се захтевају заиста објективне техничке спецификације, које омогућавају наручиоцу да добије предмет набавке који му је потребан. Спецификације треба да припремају стручна лица, јер она (треба да) знају шта је заиста потребно наручиоцу, али и каква је понуда на тржишту, с обзиром да је неопходно обезбедити конкуренцију. Уједно, одговорност за техничке спецификације треба да сносе лица/службе које су их припремале.

Услови за учешће (пословни, финансијски, технички и кадровски капацитет) одређују границу коју наручилац поставља за учешће понуђача. Нису обавезни у сваком поступку јавне набавке. Ако понуђач не испуни било који од постављених услова, последица је у одбијању његове понуде. Како се не би злоупотребљавали битно је да су објективно потребни имајући у виду конкретан предмет набавке, извршење уговора и да су сразмерни предмету и уговорним обавезама.

Критеријуми за доделу уговора омогућавају избор између понуда које нису одбијене због техничких спецификација или услова за учешће. Они носе најмањи ризик јер не утичу на елиминацију понуђача, као што је случај код услова за учешће и техничих спецификација, већ понуђач добија (више или мање) или не добија пондере, али може да има директан утицај на лошије услове уговора (нпр. преплаћен предмет набавке, или непотребно губљење пондера на елементе критеријума који немају утицаја на извршење уговора и коришћење предмета набавке).

Интерним актом и процедурама наручилац уређује ова и многа друга питања у вези са спровођењем поступка јавне набавке. За већину радњи и аката директно се примењују одредбе ЗЈН (као што су рецимо задаци комисије за јавну набавку), али многа од питања је потребно уредити унутар наручиоца. Највећи део послова у овој фази процеса обавља служба за јавне набавке. Уједно, већина прекршаја прописаних одредбама ЗЈН односи се управо на ову фазу процеса јавне набавке, али не из разлога што су планирање набавке и извршење уговора мање подложни нерегуларностима и злоупотребама, већ што је фаза спровођења поступка највише регулисана одредбама ЗЈН и подзаконским актима.

Интерни акт и процедуре треба да обезбеде да се у оквиру наручиоца зна:

* Ко учествује у процесу спровођења поступка јавне набавке, на који начин
* Како се покреће и одобрава јавна набавка
* Како се обезбеђује благовременост покретања поступка
* Како се обезбеђује спречавање сукоба интереса и других утицаја
* Како се именују чланови комисије за јавну набавку
* Како се припремају и утврђују техничке спецификације, услови за учешће и критеријуми за доделу уговора
* Како се припрема садржина модела уговора
* Како се обезбеђује усклађеност благовременог предузимања свих радњи у овој фази поступка
* Како се поступа у случају заштите права
* Како се евидентирају радње, акти и чува документација
* Ко је и за шта одговоран

Мере и активности које се предузимају и могу предузимати на нивоу наручиоца како би се смањиле нерегуларности у овој фази процеса јавне набавке су:

* Доношење и поступање у складу са интерним актом, процедурама у вези са спровођењем поступка
* Поступање у складу са начелима јавних набавки
* Одређивање објективних и потребних услова у конкурсној документацији, сразмерних предмету набавке
* Одређивање јасних и непристрасних техничких спецификација предмета јавне набавке који обезбеђују делотворну конкуренцију
* Коришћење могућности обликовања предмета јавне набавке по партијама
* Провера постојања конкуренције сходно свим захтевима, условима и техничким спецификацијама пре објављивања конкурсне документације
* Одређивање критеријума за доделу уговора, елемената критеријума и броја пондера за сваки од елемената на начин да обезбеди значај са становишта извршења уговора и узме у обзир трансакционе трошкове
* Не одређивати у конкурсној документацији непотребне отежавајуће процедуралне захтеве
* Стандардизовање образаца, аката и документације која се користи у поступку јавне набавке

У овој фази процеса јавне набавке понуђачи и заинтересована лица (потенцијални понуђачи) могу да оспоравају скоро све радње наручиоца, уколико сматрају да наручилац поступа противно начелима јавних набавки и другим одредбама ЗЈН, тако да је битно да узму активно учешће и благовремено поступају у складу са роковима прописаним ЗЈН.

Мере и активности које се предузимају и могу предузимати на нивоу система и институција како би се смањиле нерегуларности у овој фази процеса јавне набавке су:

* Припрема модела (конкурсних документација, оквирних споразума и др.), смерница, упутстава како би се смањиле могућности грешака и наручиоцима дали примери за поступање
* Припрема упутстава, смерница за понуђаче
* Представљање примера добре праксе
* Јачање превентивних мера
* Објављивање мишљења, ставова, одлука, извештаја надлежних органа
* Покретање прекршајних и других поступака у случају прекршаја и других злоупотреба из области спровођења поступка јавне набавке

**III.2.3. Извршење уговора**

Најчешћи ризици у фази извршења уговора су:

* Закључење уговора о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке
* Недовољно праћење извршења уговора
* Извршавање уговора супротно уговореном, посебно у погледу квалитета, цене, рокова и др.
* Недозвољене измене уговора
* Неизвршавање уговора
* Некоришћење мера за санкционисање непоштовања уговорних обавеза изабраног понуђача (наплата пенала, уговорне казне, средстава финансијског обезбењења, раскида уговора у случају испуњености услова за то)
* Плаћање за неизвршене уговорне обавезе

У вези са извршењем уговора треба имати у виду да интерна контрола јавних набавки обухвата и контролу мера, радњи и аката наручиоца у вези са:

* Начином и роковима плаћања, аванса, гаранција за дате авансе
* Извршења уговора, а посебно квалитета испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова
* Стања залиха, начина коришћења добара и услуга

Интерним актом и процедурама наручилац би требало да уреди сва питања од значаја за извршење уговора. У оквиру сваког наручиоца би се требало знати:

* Ко учествује у процесу извршења уговора, на који начин
* Које лице/служба је задужена за праћење извршења уговора о јавној набавци
* На који начин се врши комуникација са другом уговорном страном и комуникација унутар наручиоца у вези са извршењем уговора
* На који начин се врши провера квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова, и ко врши проверу
* На који начин се решавају рекламације
* Која је документација потребна као потврда да је уговор извршен
* Која су правила за реализацију уговорених средстава финансијског обезбеђења
* Који услови морају бити испуњени да би се извршила измена уговора и како се поступа у том случају
* На који начин се поступа у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року
* Која су правила за складиштење, чување и издавање материјала и средстава из складишта, преглед залиха
* Ко је и за шта одговоран

Мере и активности које се предузимају и могу предузимати на нивоу наручиоца, система и институција како би се смањиле нерегуларности у овој фази процеса јавне набавке су:

* Доношење и поступање у складу са интерним актом, процедурама у вези са извршењем уговора
* Закључивање уговора у складу са моделом уговора из конкурсне документације
* Извршење уговора у складу са уговореним и преузимање обавеза у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима
* Већа контрола извршења уговора
* Већа контрола измена уговора
* Развијање показатеља за ефикасније праћење извршења уговора
* Покретање прекршајних и других поступака у случају прекршаја и других злоупотреба из области извршења уговора

**III.2.4. Развој фаза процеса јавне набавке унутар наручиоца**

Након што уреди све фазе процеса јавне набавке (планирање набавки, спровођење поступка, извршење уговора), наручилац може да предузима додатне мере за њихово унапређење, као што су:

* Мерење перформанси – учинка спроведених набавки, како у погледу времена трајања, смањивања трошкова у поступку јавне набавке, задовољења потреба корисника и др.
* Успостављање електронског вођења података
* Анализа података
* Процењивање могућности за побољшање
* Коришћење примера добре праксе
* Предузимање корективних мера у случају утврђених неусаглашености (смањивање ризика, отклањање грешака, анализа узрока)
* Припрема различитих извештаја за наручиоца (нпр. о конкретној набавци; потрошњи према различитим показатељима; о случајевима непоштовања прописа; уговорима закљученим без конкуренције и просечном броју понуда) и њихово разматрање ради предузимања даљих мера и активности
* Развијање стратешког приступа набавкама

**IV. Шта се очекује кроз преговарачко поглавље 5: Јавне набавке**

Правне тековине ЕУ о јавним набавкама утемељене су на општим начелима транспарентности, једнаког третмана, слободне конкуренције и недискриминације.

Окончањем преговора о приступању ЕУ, у Републици Србији ће се примењивати правила јавних набавки која важе у ЕУ. Усклађивање националног законодавства у области јавних набавки је предуслов за то. Тежи задатак ће бити у обезбеђивању примене усклађеног законодавства на свим нивоима у Републици Србији, од републичког до локалног. Уједно, потребно је даље унапређивати систем јавних набавки, обезбедити поштовање основних начела, јачати капацитете, са посебним нагласком на спречавању и превенцији корупције у јавним набавкама.

Већина претходно наведених смерница уједно представља захтеве из преговарачког поглавља 5: Јавне набавке, чија ће се испуњеност проверавати кроз различите изворе информација, приступе и показатеље.

Кључни захтеви из преговарачког поглавља 5: Јавне набавке односе се на:

* Креирање политике јавних набавки
* Правну усаглашеност са директивама у области јавних набавки
* Институције, њихове надлежности и капацитете
* Адекватне капацитете наручилаца за примену и спровођење
* Професионализацију и изградњу капацитета
* Професионално управљање целокупним циклусом јавне набавке
* Примену начела јавних набавки
* Примену усклађеног законодавства на свим нивоима у Републици Србији
* Коришћење модерних техника и метода набавки
* Функционисање оперативних средстава, служби за подршку, постојање практичних смерница
* Поштовање добре праксе ЕУ
* Ефикасан систем правне заштите у поступцима јавних набавки
* Функционисање надзора и усклађене контроле за све области које се тичу јавних набавки
* Статистичке податке и извештаје
* Развој електронских набавки

За процену стања у јавним набавкама и оцену напретка користе се различити методолошки приступи, анализе и извори информација, као што су:

* Преглед и анализа регулаторног оквира, релевантних прописа
* Информације о капацитетима надлежних институција
* Разговори са представницима различитих институција
* Разговори са представницима наручилаца, понуђача и других учесника
* Разговори са представницима невладиног сектора
* Прегледи различитих извештаја, укључујући годишње извештаје институција
* Оцена припреме планирања и тока набавке
* Оцена конкурсних документација и поступка доделе уговора
* Оцена управљања уговором
* Преглед интерних процедура и организације
* Званичне статистике о набавкама које воде надлежни органи
* Анализа статистичких података
* Различите квалитативне процене и квантитативне анализе
* Анализе за рад система, централних институција за јавне набавке, за јавно-приватна партнерства и концесије, одбрану
* Примена оквирних споразума, е-набавки, фунцкионисање централизованих јавних набавки
* Функционисање и подаци са Портала за набавке
* Испитивање стварног спровођења интерних контрола и ревизије
* Системи мониторинга

За проверу испуњености захтева користе се различити показатељи, као што су:

* Мера у којој је развијен и спроводи се оквир политике за јавне набавке
* Мера у којој су прописи о јавним набавкама потпуни и примењују се
* Оцена јавне расправе која је вођена током поступка израде закона
* Мера у којој институције покривају централне функције јавних набавки
* Јасне, благовремене и свеобухватне информације, инструкције, стандардизована документа и други модели који су доступни наручиоцима, службеницима, понуђачима и другим учесницима
* Професионализација службеника за јавне набавке
* Свеобухватност система мониторинга и извештавања о поступцима и праксама јавних набавки
* Учешће уговора додељених у конкурентним поступцима јавних набавки
* Учешће уговора додељених на основу критеријума економски најповољније понуде
* Учешће уговора измењених након доделе
* Просечан број понуда, просечан број понуда по врсти предмета набавке (добра, услуге, радови)
* Мера у којој се примењују модерне технике и методе набавки
* Стварно време потребно за обраду захтева за заштиту права упоређено са максималним законским роковима
* Број захтева за заштиту права у односу на број објављених обавештења о набавкама
* Учешће жалби у јавним набавкама које су оспорене на вишој судској инстанци у укупном броју жалби

Стање и напредак у јавним набавкама у Србији може се пратити преко годишњег Извештаја Европске комисије о напретку. За 2015. годину, према наведеном извештају, постојеће стање у јавним набавкама, оцењивано је тако да одговара оценама од 1-5:

1. рана фаза
2. одређен ниво спремности
3. умерено спреман
4. добар ниво спремности
5. напредан

Постојеће стање у јавним набавкама у Србији за 2015. годину оцењено је у Извештају као „умерено спреман“ („moderately prepared“), односно 3 на скали 1-5.

Имајући у виду да је позната већина захтева које треба испунити и принципи, правила које треба поштовати и развијати, потребно је предузимати кораке који ће допринети да се они испуњавају, прилагођавати се захтевима, а тиме јача систем (стање) јавних набавки и остварује се напредак у процесу европских интеграција.

**V. Дејство антикорупцијских одредби ЗЈН и њихова веза са другим законима**

Јавне набавке су област посебно подложна корупцији. С тога је потребно уложити веће напоре у спречавање појаве корупције предузимањем превентивних мера. Многе од претходно поменутих смерница имају за циљ да спрече појаву корупције и других нерегуларности у јавним набавкама, али да ли ће до тога доћи зависи и да ли се смернице спроводе, у којој мери, али и од других чинилаца, пре свега колико су поуздани механизми одвраћања (нпр. да ли постоји извесност кажњавања), као и колико је развијена свест о неопходности примене прописа.

**Антикорупцијски карактер одредби ЗЈН**

Многе одредбе ЗЈН имају свој антикорупцијски карактер. Узмимо, на пример, транспарентност података, многе информације су свима истовремено доступне преко Портала јавних набавки. Међутим, није искључено да одређени понуђач у фази планирања или пре него што се позив за подношење понуда и конкурсна документација објаве на Порталу, већ има информације о предмету набавке, о његовим техничким спецификацијама, другим захтевима и условима, што му даје више времена за припрему понуде. Како се ризици не могу искључивати само забранама, јер и оно што је забрањено не значи да ће сви поштовати, нити систем може да предвиди све забране, треба узети у обзир и друге мере и активности које смањују одређени ризик. У поменутом примеру наручилац (комисија за јавну набавку) би могао да:

* Пре објављивања конкурсне документације провери да ли на основу техничких спецификација, свих захтева и услова из конкурсне документације постоји више понуђача који могу да их испуне, чиме се смањује и ризик подношења захтева за заштиту права, непотребних трошкова и пролонгирања вођења поступка
* Одреди дужи рок за подношење понуда (дужи од минимално законом прописаног, ако је потребно), како би сви понуђачи могли да припреме прихватљиве понуде
* Укаже на примену одредаба начела једнакости понуђача, које захтевају једнако поступање према свим понуђачима у свим фазама поступка јавне набавке

Овде до изражаја управо долазе интерне процедуре и интегритет запослених, јер информација може да буде пренета од било ког лица које њом располаже или може до ње да дође. Уједно, овај ризик је смањен обавезом да наручилац на Порталу објави план јавних набавки, чиме подаци о набавкама које наручилац планира да спроведе у току године постају свима доступни знатно пре објављивања позива за подношење понуда и конкурсне документације.

Такође, постоји ризик да је потенцијални понуђач утицао на формирање конкурсне документације према ономе што он може да понуди, или да је предмет набавке формиран на начин да искључи конкуренцију. Поред претходно поменутих мера у провери обезбеђивања конкуренције и поступања у складу са интерним процедурама, у овом случају главни акценат је на другим понуђачима, јер они ће први и најбоље препознати да ли захтеви из конкурсне документације указују на тачно одређеног понуђача или непотребно ограничење конкуренције. У том случају на то могу да укажу благовремено, односно да такво поступање наручиоца оспоре подношењем захтева за заштиту права. И у овом случају имамо читав низ одредаба ЗЈН које би се у том случају могле навести, посебно начело обезбеђивања конкуренције, које забрањује коришћење дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Најризичнија фаза је фаза уговарања, јер је најмање података јавно доступно и извршење уговора је на релацији наручилац-изабрани понуђач, тако да посебан значај имају интерне процедуре наручиоца и интегритет његових запослених. У овој фази се врше плаћања, испоруке, пружања услуга, извођења радова, могућности да се не испоручи уговорено, да се испоручи предмет лошијег квалитета, па чак и могућности да дође до плаћања за услуге (или други предмет јавне набавке) које нису извршене. Разлика између планирања и извршења је што се у оквиру планираног још није десило, није некоме обезбедило, јер мора да се спроведе поступак јавне набавке како би се то потврдило, а поступак јавне набавке је доступан свима. Из тог разлога је потребно посебно унапредити праћење извршења уговора, како на нивоу наручиоца, тако и на нивоу система и институција.

На овај начин можемо посматрати и препознати већину ризичних тачака у фази процеса јавне набавке и видети на који начин се њихов ризик смањује, како одредбама ЗЈН, тако и другим мерама, другим прописима, активностима, процедурама. Дакле, антикорупцијске одредбе нису само одредбе које се тако сврставају по називу или по груписању у оквиру посебног одељка закона, као што су рецимо одредбе у оквиру ЗЈН - II. Спречавање корупције и сукоба интереса.

**Сукоб интереса и ефекти мера**

Посебну пажњу треба посветити дефинисању сукоба интереса, јер се може десити да постоји ситуација која се сматра неприхватљивом, која доводи до сумње у интегритет поступка и када у суштини постоји сукоб интереса, али да није покривена одредбом прописа, или обрнут случај да је сукоб интереса одређен сувише широко па доводи (може да доведе) до одбијања понуда и у ситуацији када заправо нема (правог) сукоба интереса. Следеће питање је доказивање сукоба интереса у пракси.

Нова Директива 2014/24/ЕУ у погледу сукоба интереса (члан 24) захтева од држава чланица да обезбеде да наручилац предузима прикладне мере *да делотворно спречи, препозна и уклони сукоб интереса* који произилази из спровођења поступка набавки, како би се избегло било какво нарушавање начела конкуренције и гарантовало једнако поступање према свим привредним субјектима. Према овој директиви, концепт *сукоба интереса* треба да се односи барем на оне ситуације када запослени код наручиоца, или пружалац услуга јавне набавке који поступа у име наручиоца, који су укључени у спровођење поступка набавке или могу утицати на исход тог поступка имају, посредно или непосредно, финансијски, привредни или било који други лични интерес који би могао да доведе у питање њихову непристрасност и независност у оквиру поступка набавке. Даље, према члану 57. исте директиве, наручилац може да искључи привредног субјекта у случају да се сукоб интереса у смислу члана 24. не може *делотворно уклонити другим, мање драстичним мерама.*

Дакле, Директива упућује прво на примену мање драстичних мера, па тек онда на искључење привредног субјекта.

Одредбе ЗЈН ће се даље потпуно усклађивати са директивама у овој области, те тако и са одредбама о сукобу интереса. Директиве не прописују које су то тачно мере државе чланице дужне да усвоје, примене, већ захтевају да се обезбеди спровођење принципа, захтева директиве одговарајућим мерама. Сходно томе, битно је приликом доношења нових одредби ЗЈН размотрити:

* Да ли би одређена мера могла да обезбеди постављени захтев, циљ
* Да ли доприноси смањивању нерегуларности и злоупотреба
* Да ли може да се спроведе
* Како се спроводи

Уједно, потребно је размотрити ефекте досадашњих мера у области спречавања корупције и сукоба интереса у јавним набавкама. Уколико одређена мера није дала резултат или не може да да резултат не треба је задржавати по сваку цену.

**ЗЈН и други прописи**

Такође, треба преиспитати потребу за одређеним документима, уколико су само припремљени и заборављени, посебно у ситуацији када се иста питања уређују различитим прописима, што на крају, често, може да доведе до контрадикторности.

Ако би посматрали ЗЈН и друге прописе могли би да констатујемо да има одређених преклапања. Тако тренутно наручиоци имају обавезу доношења:

* Плана интегритета према Закону о Агенцији за борбу против корупције
* Општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања према Закону о заштити узбуњивача
* Интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама према ЗЈН

Према члану 59. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутенично тумачење и 8/15-УС), прописанa је обавеза да државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа донесу план интегритета у складу са смерницама за израду и спровођење плана интегритета Агенције за борбу против корупције. Област која је планом интегритета препозната као заједничка за све институције (поред управљања институцијом, управљања финансијама, управљања кадровима, управљања документацијом, безбедности, етике и личног интегритета), а која је једна од најизложенијих ризицима за настанак корупције и других неправилности је управљање јавним набавкама.

Према Закону о заштити узбуњивача („Службени гласник РС“, бр. 128/14) и Правилнику о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених („Службени гласник РС“, бр. 49/15), послодавци, а самим тим и наручиоци (са преко десет запослених), имају обавезу да донесу општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања, који уређује начин пријављивања неправилности и корупције унутар послодавца (па самим тим и унутар наручиоца).

Према члану 21. став 7. ЗЈН наручилац чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, дужан је да донесе интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама и да га објави на својој интернет страници. Према одредби члана 24. став 6. ЗЈН, наручилац у оквиру интерног плана посебно уређује начин пријављивања корупције у поступку јавне набавке и посебно уређује заштиту права лица које је пријавило корупцију. У складу са одредбама ЗЈН, УЈН је припремила и на својој интернет страници објавила Модел интерног плана, који је већина наручилаца, који имају обавезу доношења интерног плана, практично преузела без посебног прилагођавања.

Дакле, имамо однос плана интегритета, који јавне набавке препознаје као посебно ризичну област и који практично треба да донесу сви наручиоци, и интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама, који треба да донесу наручиоци који планирају јавне набавке у укупном износу преко милијарду динара. С друге стране, имамо однос општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања, који треба да донесу сви послодавци са преко десет запослених и који уређује поступак унутрашњег узбуњивања и интерног плана који такође захтева да наручилац посебно уреди начин пријављивања корупције у поступку јавне набавке и заштиту права лица које је пријавило корупцију.

У првом случају, обавеза доношења плана интегритета је постојала пре него што је прописана обавеза доношења интерног плана. У другом случају, обавеза доношења општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања је настала након прописивања обавезе доношења интерног плана, с тим да се односи на велики број послодаваца (наручилаца), и произилази из обавезе предвиђене Законом о заштити узбуњивача, као закона који је било нужно донети у Републици Србији.

Следећим изменама ЗЈН, односно доношењем новог ЗЈН у 2017. години, потребно је ускладити све ове одредбе, односно не дуплирати обавезе ако се мера остварује једним, тачно за то одређеним прописом. У супротном, само се повећавају административни захтеви ка наручиоцима, без правих ефеката, уместо да јача примена основних закона који уређују одређено поступање.

**VI. Улога УЈН у сузбијању нерегуларности и борбе против корупције у јавним набавкама**

УЈН је једна од кључних институција система јавних набавки и од ње се очекује да преузме и највише обавеза у преговарачком поглављу 5: Јавне набавке, у процесу европских интеграција.

Ако посматрамо улогу УЈН у сузбијању нерегуларности и борбе против корупције у јавним набавкама можемо је поделити на:

* Превентивну
* Контролну
* Надзорну

Све три улоге (функције) Директива 2014/24/ЕУ захтева да се врше како би се обезбедило правилно и делотворно спровођење прописа у области јавних набавки.

**Превентивна улога УЈН**

Превенција смањује ризик од настанка неправилности, нерегуларности и корупције у јавним набавкама. У том погледу потребно је развијати превентивну улогу институција, превентивне мере. Превентивна улога се остварује и применом ЗЈН.

Јачање превентивне улоге УЈН подразумева већину постојећих надлежности и послова које УЈН већ врши, али и њихов даљи развој. У том правцу потребно је:

* Припремати и учинити доступним практичне и корисне моделе, смернице, упутства за наручиоце и понуђаче
* Објављивати мишљења, ставове, извештаје
* Обезбедити саветодавну и оперативну подршку при примени ЗЈН
* Укључити и обезбедити комуникацију са наручиоцима и понуђачима приликом припреме прописа
* Обезбедити и развијати континуиране програме едукације
* Јачати професионализацију и изградњу капацитета на нивоу наручилаца и понуђача
* Посветити пажњу постизању главних циљева јавних набавки, а нарочито остваривању „вредности за новац“
* Представити и упознати наручиоце са модерним техникама и методама набавки
* Промовисати примере добре праксе
* Јачати превентивно деловање

**Контролна улога УЈН**

Мониторинг (праћење) поступака јавних набавки омогућава реализацију превентивне и надзорне улоге. Праћење поступака је такође један од захтева Директиве 2014/24/ЕУ.

Јачање контролне и надзорне улоге УЈН захтева јачање њених капацитета, на шта је Европска комисија више пута указивала у својим извештајима.

УЈН већ врши праћење поступака јавних набавки, али је потребно јачање ове улоге како би се остварили већи резултати и ефекти. У том правцу потребно је:

* Јачати спровођење праћења поступака и надзора у јавним набавкама
* Остваривати непосреднију сарадњу и координацију са другим институцијама у циљу ефикасније размене података
* Развијати активан приступ испитивању нерегуларности у јавним набавкама
* Поступати по основаним пријавама и захтевима других институција, посебно полиције и тужилаштва
* Спроводити већу контролу набавки на које се ЗЈН не примењује
* Унапредити праћење извршења уговора
* Предузимати адекватне мере и покретати одговарајуће поступке у случају утврђених неправилности

**Надзорна улога УЈН**

Према одредбама ЗЈН, УЈН је институција надлежна да врши надзор над применом овог закона, о чему подноси посебан годишњи извештај Влади и одбору Народне скупштине надлежном за финансије. УЈН припрема и на својој интернет страници објављује годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији.

За јачање надзорне улоге УЈН потребно је:

* Развијати механизме за праћење и надзор јавних набавки
* Развијати показатеље ризика за препознавање и упозоравање на могуће нерегуларности
* Развијати показатеље (квантитативне и квалитативне) мерења учинка и исхода како на националном нивоу, тако и на нивоу сваког наручиоца
* Развијати показатеље за ефикасније праћење извршења уговора
* Јачати транспарентост и доступност података
* Унапређивати начин прикупљања и стављања на увид података о јавним набавкама
* Унапређивати анализе података
* Развијати информационе системе и њихово повезивање
* Припремати квалитативне и квантитативне извештаје

Као што се може видети све три улоге, функције, су међусобно повезане. Јачањем надзорне улоге УЈН омогућава се даље јачање превентивне и контролне улоге. За адекватно спровођење све три поменуте улоге УЈН неопходни су додатни капацитети. Улагањем у капацитете са друге стране остварили би се значајнији резултати при вршењу надзора, а што би имало свој директни утицај на јачање система јавних набавки у Републици Србији. Системско деловање има много већи значај и домет, уместо решавања појединачних проблема појединачних наручилаца.

У свему наведеном не треба заборавити да је предуслов за економичан, ефикасан и делотворан систем јавних набавки и колико је тржиште јавног сектора отворено, конкурентно и привлачно за привредне субјекте. На привредне субјекте утичу и многи други чиниоци, али и поверење у систем јавних набавки, институције и доступне механизме. Из тог разлога се овим смерницима указује на оквир за добар систем јавних набавки и смањивање нерегуларности и неправилности у њему.