

# Улога и капацитети надлежних органа у борби против корупције по новом Закону о јавним набавкама

САША ВАРИНАЦ

ПРЕДСЕДНИК РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА  
У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

## 1. Борба против корупције као један од основних задатака надлежних органа у систему јавних набавки

Регулисање поступака јавних набавки има више циљева. Поред стварања услова за несметан промет робе и услуга, допринос развоју привреде, успостављање финансијске дисциплине, може се рећи да су, ипак, остварење економичности и ефикасности употребе јавних средстава (принцип „вредност за новац“ – што повољнији однос између оног што је плаћено и вредности која је добијена), као и борба против корупције, два најважнија циља јавних набавки.

Борба против корупције је, дакле, један од примарних циљева целокупног система јавних набавки. Ако се има у виду да се у Републици Србији годишње на јавне набавке потроши око 3.000.000.000 ЕУР (званичан податак Управе за јавне набавке), може се констатовати да у овој области постоји огромна опасност од коруптивних радњи и појава које имају за циљ незаконито фаворизовање одређених понуђача и дискриминацију осталих, а у сврху задовољења одређених финансијских, политичких и других интереса. Наравно, ради се остварењу интереса искључиво уског круга лица – одређених појединаца или интересних група, захваљујући чему је угрожен јавни интерес.

Корупција у јавним набавкама не доноси само губитак у новцу (у јавним средствима), већ утиче и на то да се набављају добра, услуге и радови који својим карактеристикама, квалитетом и роковима испоруке не одговарају потребама наручиоца, а неретко се дешава да се испоручи само део уговореног или да испорука у целини изостане. Неадекватна



реализација уговора о јавним набавкама додатно увећава негативне ефекте корупције у јавним набавкама. Последице неадекватно реализованих јавних набавки одражавају се двоструко негативно на рад свих наручилаца: трошкови њиховог функционисања се увећавају, док је квалитет услуга које пружају грађанима слабији од потенцијалног. То све, у крајњој линији, пада на терет грађана, јер су у питању институције које се у претежном делу финансирају њиховим новцем, а грађани су и корисници тих услуга.

## 2. Утицај неадекватног институционалног оквира на повећање корупције у јавним набавкама

Од усвајања првог Закона о јавним набавкама 2002. године у Србији су једном биле усвојене измене и допуне Закона (2004. године), а 2008. године је усвојен нови Закон („Службени гласник Републике Србије“, бр. 116/08; у даљем тексту: ЗЈН/2008) који се још увек примењује на поступке започете до 31. марта 2013. године. Најважније новине



које су уведене Законом из 2008. године биле су у области повећања транспарентности, тиме што је уведена обавеза оглашавања на Порталу јавних набавки при Управи за јавне набавке за све поступке „велике“ вредности. Такође олакшано је учешће у поступку тиме што се од понуђача не тражи да поднесу оригинале докумената, већ фотокопије.

Наведене промене су препознате и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину као значајан корак напред, уз констатацију да је Србија у великој мери усагласила своју регулативу са директивама Европске уније. Међутим, када се погледају реални показатељи, а пре свега они који се односе на конкуренцију, произлази да поменуте мере нису имале никаквих посебних ефеката на конкуренцију. Тако се просечан број понуда по јавној набавци са 8,5 у 2003. години, смањено на 3,2 у 2011. години, док се удео уговора закључених у поступцима у којима је учествовао само један понуђач са 14% у 2003. години, повећао на 40% у 2011. години (званични подаци Управе за јавне набавке). Будући да интензитет конкуренције директно опредељује у којој мери ће наручилац остварити повољније услове куповине, произлази да су се услови за остваривање кључног циља јавних набавки, а то је начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава, погоршали, уместо да се побољшају са доношењем ЗЈН/2008.

Од кључног је значаја утврдити узроке константног пада поверења понуђача у систем јавних набавки и њихово све масовније одустајање од учешћа у поступцима јавних набавки, упркос погоршаним условима за добијање нових послова на тржишту услед економске кризе. Другим речима, од фундаменталног значаја је открити шта одвраћа учеснике од учешћа у поступцима јавних набавки, како би се усмеравањем промена ка тој сфери остварило повећање кредибилитета у систем и последично веће учешће понуђача, а самим тим, и боље перформансе јавних набавки по основу повећане конкуренције.

Генерални проблем је недостатак поверења у објективно поступање државе и наручилаца приликом спровођења поступака јавних набавки. Понуђачи све мање желе да учествују у тим поступцима, јер не верују да ће избор најповољније понуде зависити искључиво од објективних, и унапред дефинисаних околности. Пре свега, поверење у систем јавних набавки у Републици Србији нарушено је због неажурне примене важећих законских овлашћења од стране надлежних државних органа. Разлог томе су недовољни, пре свега, кадровски капацитети којима располажу ти органи, али и нејасна и неадекватна овлашћења која су имали ЗЈН/2008. Директна последица тога су:

- неефикасност у процесуирању кривичних дела и прекршаја из области јавних набавки;
- занемарљив број тужби за утврђење ништавости уговора о јавним набавкама након закључења, што је врло важно средство у борби против недозвољених договора између понуђача и наручиоца, код којих нико од актера не сматра да су повређена његова права, али је држава та чији је интерес угрожен (закључење или продужење важења уговора без спроведеног поступка јавне набавке,

недозвољено анексирање уз, најчешће, повећање цене итд.);

- недовољна координација свих органа надлежних за примену и надзор над применом прописа из области јавних набавки, што је доводило до, често, различитих ставова и тумачења који су збуњивали како оне који су у обавези да непосредно спроводе поступке јавних набавки, тако и оне који су имали обавезу да их контролишу.

С друге стране, неажурна примена законом прописаних овлашћења од стране надлежних органа, али и недовољна прецизност истих допринела је значајном порасту броја коруптивних механизма у систему јавних набавки. Према мишљењу аутора овог текста, најзначајнији облици коруптивних механизма у постојећем систему јавних набавки у Србији су:

- спровођење непотребних набавки, као и набавки које по обиму и техничким карактеристикама превазилазе реалне потребе наручиоца;
- повећање броја набавки у којима наручилац није примењивао одредбе Закона о јавним набавкама позивајући се на изузетке које тај закон одређује;
- знатно повећање броја спроведених преговарачких поступака у којима могу да учествују само „одабрани“ понуђачи, и то без оправданих разлога;
- често и неоправдано анексирање уговора о јавној набавци чиме се, у потпуности, може обесмислити спроведен поступак јавне набавке.

У наставку текста биће анализирани наведени коруптивни механизми, и то, пре свега, са становишта начина на који су до њихове појаве у већем обиму у претходним годинама допринела неадекватна овлашћења надлежних државних органа, као и недовољна примена постојећих овлашћења која су могла да спрече њихову појаву. При том, у тексту ће бити осврта и на нова овлашћења која су надлежни државни органи, а пре свега Управа за јавне набавке, добили новим Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 6. јануара 2013. године, а који је почео да се

примењује 1. априла 2013. године (у даљем тексту: нови Закон).

### 3. Улога надлежних органа у спречавању најважнијих коруптивних механизма у јавним набавкама по ЗЈН/2008

#### 3.1. Спровођење непотребних набавки

Спровођење непотребних набавки, као и набавки које по обиму и техничким карактеристикама превазилазе реалне потребе наручиоца, доводи до непотребног, односно несврсисходног трошења јавних средстава, али може указивати и на тежњу да се одређеним лицима омогући да остваре противправну имовинску корист.

Појави спровођења непотребних јавних набавки у Србији доприноси, пре свега, недовољна интерна и екстерна ревизија сврсисходности јавних набавки. Наиме, из извештаја о ревизијама које је спровела Државна ревизорска институција, а који су објављени на интернет презентацији тог државног органа, може се закључити да тај орган до сада није контролисао сврсисходност јавних набавки. Веома важно је да се та контрола успостави у наредном периоду, посебно имајући у виду да фаза планирања јавне набавке није доступна широј јавности и заинтересованим лицима, те да нису предвиђена конкретна средства којима би та лица могла да захтевају отклањање нерегуларности, као што су, рецимо, захтев за заштиту права у фази поступка јавне набавке или тужба за утврђење ништавости уговора у фази закључења и реализације уговора.

Поред наведеног, спровођењу несврсисходних набавки доприноси и непостојање одлука или интерних аката наручилаца који би садржали стандарде који одређују због чега ће се, каквог квалитета и количина нешто набављати. Такве стандарде би наручилац, рецимо, могао да има за службене аутомобиле, и исти би дефинисали после колико пређених километара, или после какве врсте кварова ће се започети са набавком нових аутомобила.



На основу наведеног, може се закључити да су потребна већа овлашћења и капацитети за Државну ревизорску институцију која би требало да има највећу улогу у контроли сврсисходности јавних набавки. Такође и интерна ревизија у оквиру наручиоца би посебну пажњу требало да обрати том аспекту јавних набавки у наредном периоду.

### *3.2. Повећање броја набавки у којима наручилац не примењује одредбе Закона о јавним набавкама*

У Закону о јавним набавкама су одређене набавке на које се не примењују одредбе тог закона, иако их спроводе лица која по том пропису имају статус наручиоца. У питању су, дакле, ситуације у којима наручилац није у обавези да спроводи поступак јавне набавке по прописаним правилима, зато што постоје околности које чине непотребним или немогућим примену тих правила.

Изузеци, сами по себи, подразумевају потпуно одсуство Законом прописане процедуре набавке, па због тога њихова неоправдана примена представља, можда, и најтежу повреду одредаба Закона. Због тога једини правилан приступ тим изузецима јесте да се рестриктивно тумаче, те да је на наручиоцу терет доказивања о томе да ли у конкретnoj ситуацији постоји неки од разлога.

Свакако да потпуно одсуство примене одредаба Закона (укључујући и оних којима је обезбеђена заштита права понуђача и јавног интереса) само по себи ствара сумњу да постоје одређене коруптивне тенденције. Спровођење набавке без прописане процедуре омогућава потпуно ограничење, па чак и искључење било какве конкуренције, па је ризик од неоправдане примене изузетака врло изражен.

У циљу смањења учесталости коришћења изузетака од примене Закона о јавним набавкама, јавила се потреба

за прописивањем јаснијих овлашћења за надлежне државне органе у циљу ефикасније контроле примене изузетака од стране наручилаца. ЗЈН/2008 их није садржао, па се у том смислу контрола сводила на мере које је предузимала искључиво Државна ревизорска институција приликом ревизије пословања одређених наручилаца (који су били обухваћени годишњим планом ревизије). Међутим, таква контрола није била свеобухватна, и није подразумевала учешће других државних органа.

### *3.3. Знатно повећање броја неоправдано спроведених преговарачких поступака*

Повећање броја спроведених преговарачких поступака, свакако, указује да систем јавних набавки не успева у довољној мери да обезбеди остварење једног од основних начела јавних набавки, а то је начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима. У преговарачким поступцима наручилац се обраћа само одређеним понуђачима (или једном од њих) позивајући их да поднесу понуду. Самим тим, само један или неколико понуђача добијају информацију да се спроводи та врста поступка. То, свакако, само по себи није недозвољено уколико су у потпуности испуњени услови за спровођење. Међутим, уколико наручилац спроводи ту врсту поступка без оправданог разлога, ње-



гово поступање указује да је циљ да понуде поднесу само одређени „одабрани“ понуђачи, те да буде изабрана понуда одређеног „фаворита“. Тако долази до најдрастичнијег ограничења конкуренције међу понуђачима, што омогућава да се основно начело јавних набавки – начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава, у конкретном случају претвори у своју супротност, те да наручилац по нереално високим ценама набави, често, и неквалитетан предмет јавне набавке. Нереално високе цене у том случају би биле последица недостатка конкуренције, а и могле би да указују да се одређени део износа намењен остваривању користи од стране појединаца који су учествовали у припреми и спровођењу преговарачког поступка.

На основу анализе извештаја које наручници достављају Управи за јавне набавке, произлази да је од почетка примене ЗЈН/2008 (Об. јануар 2009. године) дошло до знатног повећања броја спроведених преговарачких поступака. Према Извештају о јавним набавкама у Републици Србији за прво полугође 2011. године, број спроведених преговарачких поступака у том периоду је био 27% у односу на укупан број спроведених поступака јавних набавки. С друге стране, број таквих поступака у земљама чланицама Европске уније је највише до 10 % од укупног броја спроведених поступака.

Разлоге за често спровођење преговарачких поступака у односу на све остале врсте поступака требало би тражити у изостанку ефикасне контроле и санкционисања од стране надлежних државних органа, а донекле и у томе што понуђачи нису довољно едуковани у погледу начина на који могу да заштите своја права. Због свега тога, може се констатовати да се механизми који су одређени у ЗЈН/2008 нису примењивали у довољној мери, што, у великој мери, указује и на њихову неадекватност.

Начин на који је законодавац покушао да одредбама ЗЈН/2008 спречи неоправдану примену једне врсте преговарачког поступка и то оног који наручилац спроводи из разлога „хитности“, било је и прописивање обавезе наручиоцу да, после доношења одлуке о избору најповољније понуде, достави извештај

Управи за јавне набавке. У том извештају наручилац је посебно дужан да оправда примену преговарачког поступка из поменутог разлога. Наведено правило је уведено како би се спречила неоправдана примена те врсте преговарачког поступка, посебно имајући у виду да захтев за заштиту права, који би поднео неко од потенцијалних понуђача или понуђача који су учествовали у том поступку, није задржавао даље активности наручиоца. Дакле, то је врста поступка јавне набавке у којем, практично, и нема ефикасног механизма заштите права оштећених понуђача. Зато је било врло важно посебно контролисати и анализирати разлоге за примену баш тог поступка јавне набавке. Управа за јавне набавке је у претходном периоду обавештавала и Сектор за буџетску инспекцију и ревизију при Министарству финансија и Државну ревизорску институцију о свим неправилностима које су утврђене на основу достављених извештаја о поменутом преговарачком поступку, као органе који су надлежни за покретање одговарајућих поступака за утврђивање одговорности. Међутим, нема информација о томе да су до сада предузете конкретне активности на санкционисању наручилаца, осим активности Државне ревизорске институције приликом ревизије пословања одређених наручилаца (који су били обухваћени годишњим планом ревизије).

С друге стране, као један од механизма за спречавање неоправдане примене преговарачког поступка без објављивања јавног позива, у ЗЈН/2008 је била прописана обавеза за наручиоце да објаве обавештење о избору најповољније понуде у том поступку. То обавештење се, после доношења одлуке о избору најповољније понуде, објављивало у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки, и понуђачи који нису позвани да учествују у тој врсти поступка могли су у року од 8 дана да поднесу захтев за заштиту права као правно средство којим би оспорили постојање разлога за спровођење те врсте поступка. Може се констатовати да и та одредба није дала очекиване ефекте, будући да је, према евиденцији Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем текс-

ту: Републичка комисија), јако мало поднетих захтева за заштиту права из наведеног разлога.

Изложено указује да је неадекватна примена законских решења у ЗЈН/2008 довела до повећања броја преговарачких поступака. С друге стране, може се закључити и да то што после више од три године од ступања на снагу тог закона нема адекватне примене неких одредби важних за обезбеђење конкуренције и борбу против корупције, ипак, указује да је било потребно унапредити те одредбе и учинити их ефикаснијим, или, пак, прописати неке нове које ће дати више резултата. Дакле, неопходно је да сви надлежни органи у пуном капацитету предузимају све мере које су им на располагању како би се смањио број спроведених преговарачких поступака јавних набавки. Поред наведеног, јавила се и потреба за изменом постојећих законских решења или прописивања нових, како би се омогућила ефикаснија контрола разлога за спровођење преговарачких поступака, као и санкционисање злоупотребе права наручиоца да у одређеним, оправданим ситуацијама спроводи ту врсту поступка јавне набавке.

#### 3.4. Често и неоправдано анексирање уговора о јавној набавци

Поступак јавне набавке је предуслов за закључење уговора о јавној набавци. Измене и допуне уговора који је тако закључен, такође, се не могу вршити без примене од-

редаба Закона о јавним набавкама, али у одређеном броју случајева наручиоци закључују анексе уговора о јавним набавкама без примене Закона, или и без анекса првобитног уговора дозвољавају промену понуђених услова реализације уговора на основу којих је изабрана понуда понуђача са којим је закључен уговор.

Уколико се у фази реализације уговора о јавној набавци дозволи промена онога што је било одлучујуће када је наручилац у поступку јавне набавке доносио одлуку са ким ће закључити тај уговор, онда се може констатовати да тај поступак није имао смисла, односно да су сви учесници у том поступку, осим наручиоца и изабраног понуђача, били доведени у заблуду. Међутим, поред бесмислености спроведеног поступка јавне набавке, и заблуде у коју су били доведени учесници у том поступку, мора се истаћи да наведено поступање наручиоца може да указује на недозвољени договор између њега и изабраног понуђача, односно на одређене коруптивне ефекте о којима ће више речи бити у наставку овог текста. Такође, уколико наручилац дозволи незаконито повећање уговорене цене или, противно одредбама уговора, изврши плаћање и пре него што је изабрани понуђач извршио своје уговорне обавезе, свакако да се може сумњати да се јавна средства користе за намене које нису предвиђене уговором о јавној набавци. Исто тако, ако се изабраном понуђачу дозволи да

испоручи добра лошијег квалитета и техничких спецификација од уговорених, директно му се омогућава да оствари имовиснку корист која није представљена у његовој понуди и која, самим тим, може да представља неку врсту провизије, односно награде која би била плаћена одговорним лицима или службеницима наручиоца.

Поред наведеног, важно је истаћи и да промена на страни изабраног понуђача, тако што наручилац дозвољава да набавку реализује лице које није било





понуђач, нити је представљено у понуди (као подизвођач или учесник у понуди групе понуђача – „заједничкој понуди“), може да указује да из неког разлога „прави“ понуђач – онај који реализује набавку (врши испоруку, пружа услугу или изводи радове) није желео да се појављује у поступку јавне набавке. Разлози за то, рецимо, могу бити то што не испуњава неки од обавезних услова за учешће понуђача у поступку јавне набавке. Тако је могуће да је том лицу изречена мера забране обављања делатности, да није плаћало порезе, или да раније није испуњавало своје обавезе по закљученим уговорима о јавним набавкама због чега би наручилац његову понуду могао да одбије, применом одредби Закона којима су регулисане негативне референце. Уколико се таквом лицу, ипак, дозволи да уместо изабраног понуђача у целини или делимично реализује набавку, онда се оправдано може сумњати да је то лице понудило или дало неку имовинску корист одговорним лицима или службеницима наручиоца, како би се на тај начин њему омогућило да добије посао који иначе не би могао да добије јер не испуњава законом прописане услове. Једна од санкција за недозвољено закључење анекса уговора о јавним набавкама јесте и утврђење ништавости таквих анекса и целог уговора у поступку пред надлежним судом. Оно што се у вези са тим мора констатовати јесте да је, према расположивим информацијама, у свега неколико случајева од почетка примене ЗЈН/2008 поднета тужба за утврђење ништавости уговора о јавној набавци. Разлози за такву, недовољну примену санкције коју предвиђа ЗЈН/2008 могу се наћи и у непостојању јасног овлашћења које би било дато неком од надлежних државних органа из система јавних набавки да, као прво, прикупља информације о самој реализацији уговора о јавној набавци, а затим, и да као заинтересовано лице поднесе тужбу за утврђење ништавости уговора уколико утврди да постоје разлози ништавости одређени Законом. У вези са тим би требало нагласити, да су према одредбама ЗЈН/2008, наручиоци у обавези да Управи за јавне набавке достављају податке

о спроведеним поступцима јавних набавки и уговорима закљученим на основу истих, али не и податке о томе како је текла реализација уговора, у смислу колико је заиста плаћено од стране наручиоца, односно шта је, колико и на који начин испоручено од стране изабраног понуђача. Такође, у извештајима наручилаца недостају подаци да ли су, евентуално, закључени анекси уговора о јавним набавкама, те да ли је то учињено у законом предвиђеној процедури.

Може се закључити да непостојање јасног овлашћења у ЗЈН/2008 које би било дато неком од надлежних државних органа да прикупља информације о самој реализацији уговора о јавној набавци, а затим, и да као заинтересовано лице поднесе тужбу за утврђење ништавости уговора јесте један од разлога за теже откривање и санкционисање нерегуларности у погледу реализације уговора о јавној набавци у претходном периоду.

#### 4. Нови институционални оквир у јавним набавкама по новом Закону о јавним набавкама (нова овлашћења надлежних органа)

У овом делу текста биће представљена најважнија нова овлашћења која су надлежни органи добили новим Законом. Пре свега, биће размотрена овлашћења која би требало да смање појаву коруптивних механизма који су наведени у претходном делу, али и остала овлашћења која имају наглашену антикоруптивну тенденцију. У том смислу, важно је нагласити да нова овлашћења захтевају повећање, кадровских и других капацитета надлежних органа, пре свега, Управе за јавне набавке. Наиме, уколико ти органи не добију адекватне капацитете, нова овлашћења (која ће бити представљена у наставку текста) никако неће остварити очекиване ефекте. Међутим не само да ће изостати ефекти, превасходно у смислу борбе против корупције, већ ће понуђачи додатно изгубити поверење у објективно и ефикасно поступање државе, што може озбиљно још више угрозити постојећи систем јавних набавки.

#### 4.1. Управа за јавне набавке

##### 4.1.1. Контрола набавки на које се Закон не примењује

Ово је нова надлежност Управе за јавне набавке. Наручилац ће бити дужан да план набавки донесе до 31. јануара, и да га у електронском облику достави Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији у року од десет дана од дана доношења. На основу примљеног плана набавки, Управа за јавне набавке ће обавештавати наручиоца уколико утврди да за неку од набавки нема услова за изузетак од примене Закона. Уколико се на наведени начин утврди да нема услова за изузетак, наручилац је дужан да за ту набавку спроведе поступак прописан Законом, те да о тако спроведеном поступку достави Управи извештај. На основу примљеног извештаја Управа за јавне набавке је овлашћена да покрене неки од поступака за санкционисање неправилности: кривични, прекршајни или да поднесе тужбу за утврђење ништавости уговора.

##### 4.1.2. Контрола разлога – основа за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда

Према одредбама новог Закона, наручилац је дужан да пре покретања преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, за већину разлога за спровођење истог, захтева од Управе за јавне набавке мишљење о оправданости примене те врсте поступка. Управа за јавне набавке је дужна да у року од десет дана од дана пријема захтева наручиоца, испита постојање основа за спровођење преговарачког поступка и достави своје мишљење наручиоцу, а може од наручиоца захтевати додатне информације и податке неопходне за утврђивање чињеница које су од значаја за давање мишљења. Ако наручилац, након пријема мишљења, донесе одлуку о покретању преговарачког поступка, дужан је да истог дана, објави обавештење о покретању поступка и конкурсну документацију. Наручилац је, такође, дужан да одлуку о покретању поступка објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

У вези са преговарачким поступцима, важно је напоменути да је Републичка комисија новим Законом добила овлашћење, и обавезу, да приликом одлучивања о сваком поднетом захтеву за заштиту права, по службеној дужности пази да ли су испуњени услови за примену те врсте поступка, тако да може поништити такав поступак уколико утврди да исти наручилац неопоравдано спроводи. Такође, уколико је наручилац неоправдано спровео преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, и уколико није објавио поменуто обавештење о покретању поступка и одлуку о додели уговора, Републичка комисија је овлашћена да сама, или на захтев заинтересованог лица, поништи уговор о јавној набавци који је закључен после тако спроведеног поступка. Дакле, Републичка комисија је сада овлашћена и да поништава закључене уговоре, а не само поступак јавне набавке.

##### 4.1.3. Надлежност у вези са изменама уговора о јавној набавци

Према одредбама новог Закона, наручилац ће, уколико мења елементе уговора о јавној набавци после његовог закључења, бити у обавези да донесе одлуку о измени уговора, те да ту одлуку објави на Порталу јавних набавки, као и да достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији. На поменути начин, Управа за јавне набавке се, по први пут, укључује у контролу фазе реализације уговора, и од ње ће се у том погледу очекивати брза реакција уколико сматра да нема основа за измену уговора.

##### 4.1.4. Подношење захтева за заштиту права

За подношење захтева за заштиту права од стране Управе за јавне набавке више неће бити потребна повреда јавног интереса, као у ЗЈН/2008. Имајући то у виду, као и већи број информација које ће Управа имати о различитим врстама поступака и радњама које наручиоци спроводе (тражи се мишљење или се доставља извештај Управи у многим ситуацијама, у различитим фазама јавне набавке), основано је очекивати знатно већи број захтева за заштиту права које ће подносити Управа.





#### 4.1.5. Покретање прекршајног поступка

Према одредбама новог Закона, Управа за јавне набавке покреће прекршајни поступак када на било који начин сазна да је учињена повреда тог Закона. Ово је нови посао који је добила Управа за јавне набавке. Према одредбама ЗЈН/2008, то је до сада било у надлежности, пре свега, Буџетске инспекције и Државне ревизорске институције, а само у случају недостављања „кварталних“ извештаја од стране наручилаца (о спроведеним поступцима и закљученим уговорима у том периоду) и Управе за јавне набавке.

#### 4.1.6. Покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци

Управа за јавне набавке, према одредбама новог Закона, добија овлашћење да поднесе тужбу за утврђење ништавости закљученог уговора о јавној набавци. Дакле, Управа ће моћи тужбом коју ће подносити суду да захтева да се утврди да уговор не производи правно дејство, јер постоји неки од разлога ништавости (рецимо, измене и допуне првобитног уговора закључене у супротности са одредбама Закона). На тај начин, Управа добија један додатни механизам који ће јој омогућити да надзире и санкционише и фазу извршења уговора о јавној набавци, што до сада није био случај.

#### 4.2. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

##### 4.2.1. Новчано кажњавање наручиоца

Одредбама новог Закона прописана је могућност изрицања новчане казне од стране Републичке комисије, и то наручиоцу или одговорном лицу наручиоца. То је санкција која се може изрећи независно од спровођења прекршајног поступка. Том казном се санкционише непостапање наручиоца у складу са захтевима и налозима Републичке комисије у конкретном поступку заштите права. Решење о изрицању новчане казне Републичка комисија објављује на својој интернет страници.

##### 4.2.2. Поништење уговора

Поништење уговора о јавној набавци је ново овлашћење Републичке комисије. Практично, том органу је дато једно овлашћење које су до сада имали искључиво судови. Наиме, из одређених разлога подносилац захтева или заинтересовано лице могу у захтеву за заштиту права или у посебном захтеву да траже поништење уговора о јавној набавци. Дакле, као што је већ наведено, Републичка комисија тиме добија овлашћење да одлучује и у фази након закључења уговора о јавној набавци, а не само у поступку јавне набавке као до сада.

##### 4.2.3. Вођење прекршајног поступка у првом степену

Новим Законом је одређено још једно овлашћење које Републичка комисија није имала по ЗЈН/2008. На основу тог овлашћења, Републичка комисија преузима од прекршајних судова надлежност за вођење првостепеног прекршајног поступка када су у питању прекршаји прописани Законом о јавним набавкама. На тај начин је остварена могућност делегирања надлежности која је прописана чланом 91. Закона о прекр-

шајима, а на основу које прекршајни поступак у првом степену воде прекршајни судови, уколико за вођење прекршајног поступка нису надлежни органи управе.

Прекршајни поступак пред Републичком комисијом покретаће се на захтев Управе за јавне набавке, Државне ревизорске институције, другог овлашћеног органа или по службеној дужности, одмах по сазнању за прекршај. Важно је у вези са прекршајним поступком истаћи да је новим Законом предвиђено да застарелост гоњења за прекршаје из области јавних набавки наступа протеком три године од дана учињеног прекршаја.

#### 4.2.4. Предлог за разрешење одговорног лица

Предлог за разрешење одговорног лица је овлашћење које ће Републичка комисија користити после изречене новчане казне. Наиме, уколико утврди да наручилац, и поред изречене казне, не поступа у складу са одлукама Републичке комисије или наставља да грубо крши одредбе Закона, Републичка комисија може да поднесе предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица тог наручиоца. Тај предлог се подноси органу који врши надзор над радом, односно пословањем наручиоца.

#### 4.3. Државна ревизорска институција

Као што је већ наведено у тексту, најважнија нова овлашћења Државне ревизорске институције, донекле се поклапају и идентична су неким новим овлашћењима Управе за јавне набавке, те због тога неће бити посебно представљени. Дакле, та институција ће добијати планове набавки свих наручилаца на основу којих може да цени сврсисходност набавки, као и да ли су испуњени разлози за примену изузетака. Такође, Државна ревизорска институција ће добијати обавештења о изменама уговора о јавним набавкама, на основу којих ће моћи да покрене одговарајуће поступке уколико утврди да су измене закључене противно одредбама Закона. Поред наведеног, Државна ревизор-



ска институција је добила јасно овлашћење да може да поднесе захтев за заштиту права којим ће тражити поништење поступка јавне набавке у којем је утврдила постојање неправилности.

#### 4.4. Агенција за борбу против корупције

##### 4.4.1. Сачињавање Плана за борбу против корупције у јавним набавкама

Према одредбама новог Закона, Агенција за борбу против корупције дужна је да, у сарадњи са Управом за јавне набавке, сачини план за борбу против корупције у јавним набавкама и достави Влади на усвајање. С друге стране, наручилац чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, дужан је да у складу са наведеним планом донесе свој интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.

##### 4.4.2. Дужност пријављивања корупције

Лице запослено на пословима јавних набавки или било које друго лице ангажовано код наручиоца, као и свако заинтересовано лице које има податке о постојању корупције у јавним набавкама дужно је да, у складу са новим Законом, о томе одмах обавести Агенцију за борбу против корупције, Управу за јавне набавке и надлежно тужилаштво. Наведено лице се може обратити и јавности

ако Агенција за борбу против корупције или надлежно тужилаштво није предузело ниједну активност у року од месец дана од дана подношења његове пријаве. Такође је предвиђено да у случају повреде радних и других основних права тог лица због пријављивања корупције, исто има право на накнаду штете од наручиоца.

#### 4.4.3. Овлашћење у вези са забраном радног ангажовања код добављача

Представник наручиоца или са њим повезана лица која су на било који начин учествовала у поступцима јавних набавки у којима је укупна вредност уговора додељених одређеном добављачу преко прописаног износа, не могу, на основу одредби новог Закона, у року од две године након престанка функције или радног односа код наручиоца: закључити уговор о раду, уговор о делу или на неки други начин бити ангажовани код тог добављача или код лица повезаних са добављачем; од добављача или са њим повезаног лица посредно или непосредно примити новчану накнаду или какву другу корист; стећи удео или акције добављача или лица повезаних са добављачем. У случају кршења наведене забране, наручилац је у обавези да обавести Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво.

#### 4.5. Комисија за заштиту конкуренције

Новим Законом је прописано једно посебно ново овлашћење које добија Комисија за заштиту конкуренције. Основна надлежност Комисије за заштиту конкуренције према Закону о заштити конкуренције („Службени гласник РС“ број 51/09) јесте откривање, санкционисање повреда конкуренције као и отклањање последица повреде конкуренције (аката или радњи учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције) на тржишту Републике Србије или њеном делу.

Према одредбама новог Закона уколико Комисија за заштиту конкуренције утврди да је понуђач, односно заинтересовано лице повредило конкуренцију у поступку јавне

набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, може му изрећи меру забране учешћа у поступку јавне набавке, која може трајати до две године.

### 5. Перспектива борбе против корупције у контексту одредби новог Закона и новог институционалног оквира јавних набавки

Може се констатовати да је законодавац приликом доношења новог Закона о јавним набавкама пред собом имао следеће циљеве: унапређење ефикасности поступка јавне набавке, увођење снажнијих антикоруптивних механизма, као и јачање улоге органа надлежних за праћење и контролу поступака јавних набавки. Што се тиче првог циља, чини се да је у новом Закону остварен, пре свега, тиме што је понуђачима олакшан начин на који доказују испуњеност услова за учешће. Тако ће понуђачи од 01. априла ове године (када почиње примена новог Закона) услове за учешће моћи да доказују достављањем фотокопија доказа, без обавезе да доставе оригинале (само на увид, уколико то захтева наручилац), а све оно што се може сазнати преко званичних интернет презентација надлежних органа, понуђачи неће бити у обавези да доказују. Такође, Агенција за привредне регистре ће водити регистар понуђача у оквиру којег ће се вршити провера испуњености обавезних услова, тако да за те услове понуђачи неће бити у обавези да достављају посебне доказе, већ потврду Агенције. Дакле, на наведени начин је поједностављена процедура избора најповољније понуде, а једноставније и мање формалне процедуре у било којој области јесу предуслов за смањење корупције.

Што се тиче антикоруптивних механизма, нови Закон, свакако, представља значајно унапређење у односу на претходни Закон, јер предвиђа читав низ нових мера као што су:

- израда плана за борбу против корупције од стране Управе за јавне набавке, у сарадњи са Агенцијом за борбу против



корупције, који се доставља Влади на усвајање;

- израда интерних планова за спречавање корупције у јавним набавкама од стране тзв. „великих“ наручилаца (чија процењена вредност набавки на годишњем нивоу прелази милијарду динара);
- доношење интерних аката којима ће ближе бити уређен поступак јавне набавке унутар наручиоца, и формирање служби за контролу јавних набавки код тзв. „великих“ наручилаца;
- правила о заштити интегритета поступка, којима се спречава да лице које је учествовало у припреми јавне набавке буде, истовремено, на страни понуђача или подизвођача, као и да се врши недозвољени утицај на наручиоца приликом спровођења јавне набавке;
- одређивање дужности пријављивања корупције у јавним набавкама, уз правила о заштити радних и других основних права лица која пријављују корупцију;
- забрана радног ангажовања представника наручиоца код понуђача у одређеном периоду;
- прописивање обавезе достављања изјаве о независној понуди од стране понуђача, којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да је понуду поднео независно, без договора са другим понуђачима или заинтересованим лицима;
- одређивање дужности пријављивања повреде конкуренције у јавним набавкама;
- увођење института грађанског надзорника који ће надгледати спровођење поступака јавних набавки чија је процењена вредност преко милијарду динара;
- спречавање сукоба интереса.

У погледу овлашћења надлежних органа у систему јавних набавки, може се закључити да нови Закон прописује јаснија и прецизнија овлашћења, и разграничава надлежности. Поред већ поменутих мера за санкционисање нерегуларности и корупције у јавним набавкама, које је Управа овлашћена

да примењује према одредбама новог Закона, посебно је важно то што нови Закон Управу одређује као тело које у пуној мери креира и кординира политику јавних набавки, чиме ће се смањити могућности за различита тумачења одредби Закона, а самим тим, и различито поступање надлежних органа. Таква различита тумачења стварају сумњу, и онемогућавају наручиоце и понуђаче да без озбиљних дилема спроводе или учествују у поступцима јавних набавки. Такође, различита тумачења онемогућавају вршење објективне и правилне контроле поступања наручиоца, јер органи за надзор и контролу нису у могућности да са поузданошћу утврде постојање нерегуларности. Због свега наведеног, Управа је добила следећа нова овлашћења:

- врши надзор над применом Закона;
- доноси подзаконске акте у области јавних набавки;
- даје мишљење о тумачењу и примени одредби овог закона;
- сачињава тромесечни, полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама;
- прописује начин и програм стручног оспособљавања и начин полагања стручног испита за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке;
- предузима мере ради развоја и унапређења система јавних набавки;
- припрема планове и нормативне акте и уз сагласност Владе предузима друге активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки.

Важно је, поред наведеног, констатовати и да је Републичка комисија добила низ нових овлашћења у одредбама новог Закона, а та овлашћења јој омогућавају да постане респектабилан орган у борби против нерегуларности у области јавних набавки. При том, за разлику од Управе за јавне набавке која је добила овлашћења да иницира покретање поступака за санкционисање, Републичка комисија је добила нова већ поменута овлашћења да процесуира и примењује санкције за утврђене нерегуларности.

## Улога и капацитети надлежних органа...

На основу свега наведеног може се закључити да нови Закон, и нови институционални оквир јавних набавки, представљају добре предуслове за ефикаснију и снажнију борбу против корупције и сузбијање нерегуларности у јавним набавкама. Да би ти предуслови заиста били искоришћени, потребно је да надлежни органи добију адекватне капацитете у сваком погледу (финансијском, техничком и кадровском), као и да се врши континуирана координација у раду тих органа како би размењивали знања, искуства и релевантне податке који ће им помоћи у обављању послова које су добили у надлежност.

