



АНАЛИЗА И ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ФУНКЦИЈЕ

МОНИТОРИНГА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

# Октобар 2024. године, Београд

Валентина Мандушић,

дипл. правник

**САДРЖАЈ**

УВОД

1. ПОСЛОВИ СЛУЖБИ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ И ФУНКЦИЈА МОНИТОРИНГА, ПРЕМА ПРАКСИ ЕУ
2. СТРУЧНИ ПОСЛОВИ КОЈЕ ОБАВЉА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ И ФУНКЦИЈЕ ДРУГИХ НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА У ВЕЗИ СА МОНИТОРИНГОМ ЈАВНИХ НАБАВКИ
3. ПОСЛОВИ ЦЕНТРАЛНИХ ТЕЛА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ У РЕГИОНУ И ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ
4. МОНИТОРИНГ НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА КОЈИ ОБАВЉА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ
5. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ФУНКЦИЈЕ МОНИТОРИНГА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ
6. ЗАКЉУЧАК

# УВОД

Кључне институције у систему јавних набавки у Републици Србији, чије послове, начин рада и облик организовања уређује Закон о јавним набавкама[[1]](#footnote-1) (у даљем тексту: ЗЈН) су: Канцеларија за јавне набавке (у даљем тексту: КЈН) и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија).

**КЈН** је посебна организација која обавља стручне послове у области јавних набавки,  спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама, учествује у изради закона и других прописа у области јавних набавки и доноси подзаконске акте у области јавних набавки, управља Порталом јавних набавки, евидентира податке о поступцима јавних набавки и уговорима о јавним набавкама, сарађује са домаћим и страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки у циљу унапређења система јавних набавки, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, доприноси стварању услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава у поступку јавне набавке. Поред тога, КЈН даје мишљења о примени одредаба ЗЈН и других прописа у области јавних набавки и испитује постојање основа за спровођење преговарачког поступка из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) ЗЈН. КЈН је овлашћена за подношење захтева за заштиту права, као и захтева за покретање прекршајног поступка Такође, КЈН обавља послове у вези са полагањем испита за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке.

**Републичка комисија** је самосталан и независан орган, који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки и за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру прописаних надлежности Републичка комисија одлучује о захтеву за заштиту права, као и о жалби против решења наручиоца. Републичка комисија прати извршење и контролише спровођење одлука које је донела, поништава уговор о јавној набавци, изриче новчане казне у складу са ЗЈН. Поред наведеног, Републичка комисија је овлашћена за подношење захтева за покретање прекршајног поступка када поступајући у оквиру својих надлежности утврди да је учињена повреда ЗЈН која може да буде основ прекршајне одговорности. Такође, Републичка комисија, у оквиру својих законских овлашћења, одлучује о трошковима поступка заштите права и трошковима припреме понуде, одлучује о предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не задржава даље поступање у поступку јавне набавке и одлучује о предлогу подносиоца захтева за заштиту права да се забрани наставак поступка јавне набавке, закључење или извршење уговора о јавној набавци. Републичка комисија је овлашћена за усвајање начелних правних ставова у вези с применом прописа из њене надлежности. Републичка комисија има председника и осам чланова, које бира и разрешава Народна скупштина, а ради и одлучује у већима од три члана, осим када је другачије уређено ЗЈН.

Уједно, за област јавних набавки значајну улогу имају и Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ), Министарство финансија, Комисија за јавно-приватно партнерство, Агенција за спречавање корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд.

**ДРИ** је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. У оквиру својих овлашћења, ДРИ обавља ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања која обухвата испитивање финансијских трансакција и одлука у области јавних набавки, као и ревизију сврсисходности пословања која обухвата испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава ради извештавања да ли су употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу с планираним циљевима. ДРИ је овлашћена за подношење захтева за покретање прекршајног поступка.

**Министарство финансија**, на основу Закона о министарствима[[2]](#footnote-2), обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на јавне набавке. **Буџетска инспекција** обавља послове који се односе на контролу примене закона и пратећих прописа у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава код свих корисника средстава наведених у закону којим се уређује буџетски систем. Сходно члану 154. став 6. ЗЈН, министарство надлежно за послове финансија ближе уређује начин вршења надзора и врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама.

**Комисија за јавно-приватно партнерство** у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама[[3]](#footnote-3), пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватних партнерстава и концесија, као међуресорно јавно тело оперативно независно у свом раду.

**Агенција за спречавање корупције** је самосталан и независан државни орган, који за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру својих законских овлашћења, Агенција надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије, чији се посебан део односи на јавне набавке.

**Комисија за заштиту конкуренције** је самостална и независна организација, која за свој рад одговара Народној скупштини. Надлежна је да решава о правима и обавезама учесника на тржишту. Према том овлашћењу, активност Комисије подразумева откривање повреда конкуренције, њихово санкционисање и отклањање последица повреде конкуренције. Комисија за заштиту конкуренцијеможе привредном субјекту да изрекне меру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је привредни субјект повредио конкуренцију у поступку јавне набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције. Наведена мера може трајати до две године.

# ПОСЛОВИ СЛУЖБИ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ И ФУНКЦИЈА МОНИТОРИНГА, ПРЕМА ПРАКСИ ЕУ

Послови служби за јавне набавке у земљама ЕУ, као и опис послова у вези са функцијом мониторинга, може се приказати анализом публикације OECD/SIGMA и то: Информативни документ број 26 – Организација централних функција јавних набавки и Информативни документ број 27 – Мониторинг јавних набавки[[4]](#footnote-4).

Наведени документи нам показују да државе чланице ЕУ генерално оснивају централне организационе структуре за извршавање функција које се односе на систем јавних набавки у целини. Све заинтересоване стране у системима јавних набавки ослањају се у великој мери на капацитет служби за јавне набавке да подрже развој националних система јавних набавки. Централним институцијама је дато овлашћење и поверени су им задаци координације, управљања и давања подршке у примени законодавства у области јавних набавки. Практично искуство држава чланица које су приступиле ЕУ, као и земаља кандидата, доказује значај централних организација за јавне набавке у обављању послова који се налазе у поглављу за приступање ЕУ које се односи на јавне набавке. У тим земљама, кључни изазов у процесу реформе јавних набавки, заједно са реформом законског оквира, јесте питање како најбоље организовати централну организациону структуру за координацију, спровођење и надзор јавних набавки.

Функције које врше ова тела се могу класификовати или као главне функције или као помоћне функције.

Главне функције су:

* Израда основне политике јавних набавки, чији је циљ успостављање општег правног оквира за активности јавних набавки. У овом контексту, најважнија функција је припрема и израда нацрта примарног законодавства које се односи на јавне набавке. У оквиру ове функције, задаци који се уобичајено додељују су: (1) предвођење радне групе у процесу израде нацрта; (2) организовање процеса консултација са главним заинересованим странама и актерима у систему јавних набавки и (3) учествовање у другим законодавним активностима релевантним за јавне набавке;
* Секундарна политика и регулаторне функције, које се односе на прописе које је влада званично усвојила како би спровела примарно законодавство у конкретним областима или како би обезбедила инструменте у подршци примене примарног законодавства. Сет допунских прописа може обухватати прописе који обухватају техничке аспекте процеса јавних набавки, области које нису обухваћене примарним законодавством или области за које су потребна упутства за појашњење примене; оперативне смернице; стандардни формати за позив за подношење понуда; модели конкурсне документације за добра, услуге и радове, укључујући упутства понуђачима, конкурсне обрасце и техничке спецификације, као и моделе општих услова за добра, услуге, радове и концесије;
* Функција међународне координације(међународна сарадња);
* Надзорна функција (мониторинг)- надзор укључује све систематске опсервације о систему јавних набавки спроведене у циљу оцене начина на који се постижу развој и функционисање система као и жељено стање, које су дефинисали креатори политика. Директивом 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ (у даљем тексту: Директива 2014/24/ЕУ)[[5]](#footnote-5) од држава чланица се тражи да доделе надзорну функцију „једном органу власти, или неколико органа власти, тела или структура“, који су овлашћени да пријављују „одређена кршења или системске проблеме“ који су уочени.

Помоћне функције су:

* Саветодавне и функције оперативне подршке. Циљ ових функција је да се омогући наручиоцима да поступају ефикасно и у складу са националним законодавством, основним принципима Уговора о функционисању ЕУ и добрим праксама, док оне обухватају: организацију функције службе за помоћ за пружање правне и професионалне помоћи наручиоцима и привредним субјектима која ради свакога дана; развој система смерница и оперативних алата за управљање свих фаза у процесу јавних набавки;
* Функције објављивања и давања информација(могу обухватати и објављивање и дистрибуцију информација о законодавству о јавним набавкама и политици јавних набавки, укључујући и изворе додатних информација, материјала и савете). Послови повезани са овом функцијом могу да укључују: давање модела позива за подношење понуда и упутства о томе како да се користе; рад интернет система за објављивање позива за подношење понуда и обавештења о додели уговора; квалитет и законитост контроле примљених позива; објављивање позива и достављања позива за подношење понуда Службеном листу ЕУ; вођење регистара јавних набавки или других база података о јавним набавкама; вођење листе уговорних страна у уговору о јавним набавкама; рад интернет система за информисање и давање упутстава за подршку заједници за јавне набавке, укључујући документацију са упутствима, моделе конкурсне документације и моделе уговора, као и за тумачења и коментаре;
* Функције професионализације и јачања капацитета, које обухватају: покретање и координацију националних програма обуке за наручиоце; омогућавање спровођења независног подучавања и истраживања на универзитетима, колеџима и преко приватних предузећа; организацију истраживачког програма о закону о јавним набавкама, економији и политици јавних набавки; учешће у националним и међународним академским и другим скуповима на тему закона о јавним набавкама, економије и политике јавних набавки;
* Функције развоја и координације набавки, као што је увођење система за мерење резултата јавних набавки или развој електронских јавних набавки.

Када говоримо о надзорној функцији (мониторингу), мониторинг или надзор јавних набавки је свако систематско посматрање система јавних набавки које се спроводи на један кохерентан начин у циљу процењивања како систем функционише и како се развија током времена и да би се установило да ли је постигнуто жељено стање које су дефинисали креатори политика. Требало би правити разлику између појма надзора како је већ дефинисан и метода и поступака који се примењују у циљу откривања и отклањања кршења правила и прописа о јавним набавкама у појединачним поступцима јавних набавки (ревизије, инспекције, провере усклађености). Премда је откривање и сузбијање повреде правила о јавним набавкама (путем процене усклађености) инструмент за постизање циљева постављених за јавне набавке, надзор описан изнад у тексту је много шири појам који се не ограничава на процену правне усклађености са прописима. Такав надзор јавних набавки обухвата активности као што су: прикупљање и анализа података (у вези са различитим аспектима јавних набавки, нпр. транспарентношћу, отвореношћу, конкурентношћу и ефикасношћу), а његови резултати дају основу за припрему редовних извештаја о функционисању система набавки и нарочито за елаборацију препорука и предлога за даљи развој система набавки у будућности.

Директива 2014/24/ЕУ уводи додатне захтеве у вези са мониторингом система јавних набавки:

* Тела за мониторинг:Члан 83. Директиве захтева од држава чланица да обезбеде да мониторинг примене правила о јавним набавкама врше ,,једно или више тела, органа или структура’’ (тела за мониторинг). Тела за мониторинг морају да буду овлашћена да извештавају о ,,одређеним кршењима или системским проблемима’’ које уоче;
* Резултати мониторинга:Резултати активности мониторинга које спроводе тела за мониторинг морају бити доступна на увид јавности. Резултати такође морају да буду на располагању Европској комисији. Члан 83. Директиве прописује захтеве у вези са редовним прикупљањем података и извештавањем Европске комисије на сваке три године. Извештај који се подноси Европској комисији мора да обухвата информације, по потреби, о: најчешћим узроцима погрешне примене или правне несигурности укључујући могуће структурне проблеме или проблеме који се понављају у примени правила; нивоу учествовања малих и средњих предузећа (скраћено МСП); спречавању, утврђивању и адекватном извештавању о случајевима преваре, корупције, сукоба интереса и другим озбиљним неправилностима.

Улога надзора (мониторинга) у јавним набавкама је да: процени начин на који се систем јавних набавки развија у целини и правац у коме се креће (извесни трендови се могу уочити тек након више година посматрања) и на тај начин обезбеди значајне информације које су суштински важне за креирање политика; идентификује потребе за било каквим променама у систему; утврди краткорочне и дугорочне приоритете и процени да ли су они остварени; анализира потенцијалне последице алтернативних решења; пружи смернице за политике јавних набавки и имплементацију донесених одлука; омогући релевантне информације за одлуке које доносе други креатори политика.

# СТРУЧНИ ПОСЛОВИ КОЈЕ ОБАВЉА КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ И ФУНКЦИЈЕ ДРУГИХ НАДЛЕЖНИХ ОРГАНА У ВЕЗИ СА МОНИТОРИНГОМ ЈАВНИХ НАБАВКИ

У складу са чланом 179. ЗЈН, КЈН обавља следеће стручне послове:

# припрема стратегију развоја и унапређења јавних набавки у Републици Србији;

# спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама и припрема годишњи извештај о спроведеном мониторингу;

# подноси захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане овим законом, подноси захтев за заштиту права и иницира спровођење других одговарајућих поступака пред надлежним органима када на основу мониторинга уочи неправилности у примени прописа о јавним набавкама;

# учествује у изради закона и других прописа у области јавних набавки и доноси подзаконске акте у области јавних набавки;

# даје мишљења о примени одредаба овог закона и других прописа у области јавних набавки;

# пружа стручну помоћ, припрема смернице, приручнике, као и друге публикације у области јавних набавки и стара се да буду једнако доступни наручиоцима и привредним субјектима без накнаде;

# прикупља статистичке и друге податке о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и припрема посебан годишњи извештај о јавним набавкама;

# прописује поступак и услове за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке;

# управља Порталом јавних набавки;

# предузима потребне активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки;

# сарађује са домаћим и страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки у циљу унапређења система јавних набавки;

# сарађује са другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе;

# обавља друге послове, у складу са законом.

Када говоримо о вршењу контроле у појединачним поступцима јавних набавки и реализацији појединачних уговора о јавним набавкама, онда треба указати и на овлашћења која с тим у вези већ имају друге институције у систему: Републичка комисија, Буџетска инспекција и ДРИ.

### **Републичка комисија**

У оквиру законом прописаних надлежности, Републичка комисија одлучује о захтеву за заштиту права у свим поступцима јавних набавки и прати извршење одлука које је донела. Свако лице које је заинтересовано за конкретни поступак јавне набавке, може у складу са одредбама ЗЈН, покренути поступак заштите права и тиме практично иницирати поступак у коме ће се преиспитати законитост спровођења конкретног поступка јавне набавке. Дакле, може се констатовати да Републичка комисија има улогу у вршењу контроле која се претежно односи на поступке јавних набавки који су у току.

***Буџетска инспекција***

Начин рада и овлашћења буџетске инспекције уређени су Законом о буџетском систему[[6]](#footnote-6). Послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија, са циљем вршења инспекцијске контроле над: 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава; 2) организацијама за обавезно социјално осигурање; 3) јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима Република Србија има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода; 4) аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима основаним од стране локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода; 5) правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе буџетска средства по основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др.

Буџетска инспекција има приступ свим подацима, документима, извештајима и информацијама потребним за обављање функција код субјеката над којима се врши инспекцијска контрола, те има на располагању одговарајуће ресурсе (особље, простор и опрему), који обезбеђују вршење њихових функција.

На рад буџетске инспекције примењује се и Закон о инспекцијском надзору[[7]](#footnote-7). Инспекцијски надзор је посао државне управе чија садржина и појам су утврђени законом којим се уређује рад државне управе, кога врше органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.

Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције[[8]](#footnote-8) прописано је да буџетска инспекција врши инспекцијску контролу примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава код субјеката инспекцијске контроле. Буџетска инспекција послове инспекцијске контроле обавља по програму рада, док је предвиђена и могућност вршења ванредне инспекцијске контроле (при томе, треба имати у виду да је на званичној интернет презентацији Министарства финансија објављена и информација о могућности подношења пријава неправилности и незаконитости у коришћењу јавних средстава). Инспекцијска контрола се врши увидом у пословне књиге, извештаје, евиденције и другу документацију субјекта инспекцијске контроле, док буџетска инспекција има право увида у документацију о послу који је предмет инспекцијске контроле и код других лица, учесника у том послу. По извршеној контроли, сачињава се записник о контроли у коме се, уколико се у поступку инспекцијске контроле утврде незаконитости или неправилности, наводе: 1) правни основ; 2) докази на основу којих су утврђене; 3) мере које се предлажу за њихове отклањање; 4) рокови за отклањање истих.

Чланом 57. Закона о буџетском систему прописано је да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке, док је овим законом прописано да непоступање у складу са наведеном одредбом представља прекршај (на наведени начин се практично омогућава буџетској инспекцији да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка у вези са било којом повредом одредаба ЗЈН, у складу са овлашћењем датим чланом 104. Закона о буџетском систему).

Када је реч о области јавних набавки, важно је напоменути да је чланом 154. став 6. ЗЈН прописано да министарство надлежно за послове финансија ближе уређује начин вршења надзора и врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама. У том смислу, Министарство финансија је донело подзаконски акт - Правилник о начину вршења надзора над извршењем уговора о јавним набавкама.[[9]](#footnote-9)

### **ДРИ**

ДРИ обавља ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања која обухвата испитивање финансијских трансакција и одлука у области јавних набавки, као и ревизију сврсисходности пословања која обухвата испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава ради извештавања да ли су употребљена у складу с начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу с планираним циљевима.

Ова институција, дакле, као и буџетска инспекција, врши контролу у вези са јавним набавкама (пре свега у вези са правилношћу спровођења поступка јавних набавки и реализацији закључених уговора). Круг субјеката ревизије, у складу са Законом о државној ревизорској институцији[[10]](#footnote-10) постављен је на начин да је чак и знатно шири од круга лица која су наручиоци у складу са ЗЈН.

ДРИ има овлашћење да подноси захтеве за покретање прекршајног поступка (као и кривичне пријаве) у вези са извршеном ревизијом.

# ПОСЛОВИ ЦЕНТРАЛНИХ ТЕЛА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ У РЕГИОНУ И ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Анализом послова централних тела за јавне набавке у региону, којом су обухваћене Босна и Херцеговина, Црна Гора и Македонија, може се закључити да ова тела врше главне функције описане у претходном поглављу анализе (учестовање у креирању политике јавних набавки и изради прописа о јавним набавкама, међународна координација и надзорна функција), те послове у вези са саветодавном помоћи, едукацијом и сертификацијом у области јавних набавки, као и послове у вези са управљањем Порталом јавних набавки.

Анализом послова централних тела за јавне набавке у државама чланицама ЕУ, а у вези са функцијом мониторинга, може се закључити да различите државе чланице познају различита решења, са истом сврхом у виду обезбеђивања законитог поступања, откривања неправилности у јавним набавкама и спровођења активности на јачању система.

У том смислу, неке државе чланице, попут Словеније, садрже решење у складу са којим централна институција за јавне набавке (Директорат за јавне набавке) обезбеђује мониторинг над прописима о јавним набавкама. С тим у вези, када Директорат за јавне набавке утврди или добије информацију у вези са специфичним кршењима прописа или системским проблемима, о томе обавештава буџетску инспекцију, државну ревизију, тело надлежно за заштиту права, тело надлежно за заштиту конкуренције или антикорупцијску агенцију. Директорат за јавне набавке је, с тим у вези, дужан да поступа у складу са раније наведеним чланом Директиве 2014/24, те да о уоченим неправилностима обавештава Европску комисију. Такође, Директорат за јавне набавке је дужан да обезбеди да информације и упутства у вези са применом и тумачењем законодавства ЕУ о јавним набавкама буду доступна учесницима у систему, те да им с тим у вези пружа подршку. Поред наведеног, Директорат за јавне набавке врши мониторинг јавних набавки путем прикупљања, анализе и дисеминација података у вези са јавним набавкама.

Са друге стране, централна тела за јавне набавке у појединим државама чланицама поред наведеног (системског) надзора, врше и друге активности с тим у вези, које обухватају тзв. инспекцијске послове, као што су: провера правне усаглашености у појединачним поступцима јавних набавки или давање претходне сагласности на конкурсне документације у појединим поступцима јавних набавки (изнад одређене вредности, уколико су финансиране из средстава ЕУ и сл).

Тако, на пример, у Пољској, централно тело за јавне набавке, поред системског мониторинга, може иницирати и *ad hoc*контроле у појединачним поступцима јавних набавки, у случају постојања основане сумње да су у току поступка јавне набавке повређена правила о јавним набавкама.

У Румунијије у оквиру централног тела за јавне набавке формирана посебна организациона јединица која врши тзв. *ex-ante*контролу одређених делова конкурсних документација пре њиховог објављивања, док слично овлашћење постоји и у Словачкој, и то када су јавне набавке финансиране или суфинансиране из ЕУ фондова.

Анализом система јавних набавки у државама чланицама ЕУ, може се још закључити и да постоје посебна тела која врше контролу појединачних процеса јавних набавки. Тако, у Италији, на пример, антикорупцијско тело врши контролу поступака јавних набавки и извршења уговора о јавним набавкама. У Португалији контролу јавних набавки врше Суд ревизора и финансијска инспекција, док је законом о јавним набавкама посебна пажња посвећена надзору над извршењем уговора о јавним набавкама, и то на начин да се за извршење уговора именује „руководилац уговора“ који врши послове у вези са надзором над извршењем уговора.

# МОНИТОРИНГ НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА КОЈИ ОБАВЉА КЈН

КЈН, као централна институција у систему јавних набавки, обављањем послова у складу са законским овлашћењима, значајно утиче на креирање политике јавних набавки и ефикасност и законитост поступања свих учесника у систему (како стварањем транспарентног система јавних набавки кроз управљање Порталом јавних набавки, тако и унапређењем професионализације и правилности у поступању кроз креирање програма стручног оспособљавања и сачињавање одговарајућих модела, смерница и сл).

Једна од важнијих улога КЈН јесте спровођење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама.

Чланом 180. ЗЈН прописано да мониторинг над применом прописа о јавним набавкама спроводи КЈН у циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени овог закона.

Сходно члану 180. став 7. ЗЈН, Канцеларија је донела и подзаконски акт – Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама[[11]](#footnote-11), којим се на детаљан начин уређује сâм поступак мониторинга.

У наставку биће приказани сви сегменти спровођења мониторинга који обавља КЈН (ко су субјекти мониторинга, које врсте мониторинга постоје, које активности предузима КЈН приликом спровођења мониторинга и сл).

***Субјекти мониторинга***

Субјекти мониторинга су лица над чијим поступањем приликом примене прописа у области јавних набавки, КЈН врши мониторинг.

То су:

1. Органи државне управе;
2. Органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе;
3. Други државни органи:
4. Други наручиоци.

***Врсте мониторинга***

Према врсти, мониторинг може бити:

1. Редован
2. Ванредан
3. Контролни
4. Допунски

*Редован мониторинг* се спроводи према донетом годишњем плану мониторинга и у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива.

*Ванредан мониторинг* се спроводи по пријему обавештења од стране правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

*Контролни мониторинг* се спроводи ради утврђивања извршења препорука које је Канцеларија у свом извештају о спроведеном мониторингу упутила субјекту мониторинга.

*Допунски мониторинг* се спроводи по службеној дужности ради утврђивања чињеница од значаја за мониторинг, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном мониторингу.

***Како се покреће поступак мониторинга?***

Поступак мониторинга покреће се по службеној дужности или по примљеном обавештењу правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

Заинтересована лица обавештење могу поднети:

* писаним путем на адресу писарнице КЈН: Ул. Немањина бр. 22-26, као и
* електронским путем на e-mail адресу: office@ujn.gov.rs.

***Када заинтересована лица могу КЈН поднети обавештење о уоченим неправилностима?***

Обавештење о уоченим неправилностима заинтересована лица могу поднети како током трајања поступка јавне набавке, тако и по окончању поступка и закључењу уговора о јавној набавци.

Када заинтересовано лице утврди одређене неправилности у вези са применом прописа из области јавних набавки, детаљно обавештење о врсти уочене неправилности доставља КЈН од чега зависи даље поступање КЈН и сâм поступак мониторинга.

***Како се спроводи поступак мониторинга?***

Поступак мониторинга спроводи се:

1. на основу годишњег плана мониторинга;
2. у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) ЗЈН;
3. на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

***Како се доноси годишњи план мониторинга и на који начин КЈН бира субјекте мониторинга који ће бити обухваћени планом?***

Годишњи план мониторинга доноси се до краја текуће године за наредну годину и исти се припрема на основу утврђеног стања у области јавних набавки и процени ризика. У зависности од тих околности, КЈН одређује и субјекта мониторинга. Годишњи план мониторинга се не објављује и није јавно доступан.

Годишњи план мониторинга обавезно садржи:

1. преглед субјеката мониторинга;
2. временски период спровођења мониторинга;
3. седиште субјеката мониторинга;
4. податке о ресурсима КЈН који ће бити опредељени за спровођење мониторинга и
5. друге податке од значаја за спровођење мониторинга.

***У којим ситуацијама и на који начин КЈН спроводи мониторинг када је у питању преговарачки поступак без објављивања јавног позива?***

Поступак мониторинга се спроводи у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива:

1. ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, из било којег од следећих разлога:
2. ако је циљ набавке стварање или куповина јединственог уметничког дела или уметничког извођења;
3. непостојање конкуренције из техничких разлога или

 (3) због заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине;

2) у мери у којој је то неопходно, ако због изузетне хитности проузроковане догађајима које наручилац није могао да предвиди, није могуће поступити у роковима одређеним за отворени поступак или рестриктивни поступак или конкурентни поступак са преговарањем или преговарачки поступак са објављивањем, с тим да околности којима наручилац оправдава изузетну хитност не смеју ни у ком случају да буду проузроковане његовим поступањем.

У случају спровођења преговарачког поступка у наведеним случајевима, наручилац је дужан да истовремено са објављивањем обавештења о спровођењу преговарачког поступка без објављивања јавног позива, КЈН достави образложење и сву документацију у вези са разлозима који оправдавају спровођење ове врсте поступка.

КЈН је дужна да у року од десет дана од дана пријема образложења и документације, испита постојање основа за спровођење ове врсте поступка и наручиоцу достави мишљење о основаности примене истог.

Приликом спровођења мониторинга по овом основу КЈН управо контролише да ли наручиоци поступају у складу са мишљењем КЈН о основаности примене ове врсте поступка, као и да ли поступак јавне набавке спроводе у свему у складу са одредбама ЗЈН.

***Које податке би требало да садржи обавештење о уоченим неправилностима?***

Пример обавештења по коме КЈН одмах може да поступа

|  |  |
| --- | --- |
| *Назив и седиште субјекта контроле* | *ЈП „АБВГ“ Београд* |
| *Предмет набавке* | *Куповина рачунара* |
| *Врста поступка* | *Отворени поступак* |
| *Вредност набавке, ако је позната* | *6.000.000,00 динара* |
| *Чињенични основ указане неправилности* | *Наручилац је извршио битну измену уговора тако што је повећао обим набавке за више од 30% првобитне вредности закљученог уговора* |
| *Доказе којима се поткрепљују изнете чињенице* | *Основни уговор о јавној набавци, анекс закљученог уговора и линк који упућује на предметни поступак јавне набавке* |
| *Правну квалификацију указане неправилности* | *Наведено поступање наручиоца није у складу са чланом 160. ЗЈН којим је прописано да уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, али само ако је вредност измене мања од 10% првобитне вредности уговора. Наведено представља прекршај прописан чланом 236. став 1. тачка 14) ЗЈН.* |
| *Подаци о подносиоцу обавештења* | *Петар Петровић, Ул. Солунска бб* |

У поступку спровођења мониторинга КЈН може да захтева од подносиоца појашњење, односно додатно образложење у вези са наводима из поднетог обавештења, као и допуну обавештења.

***Да ли КЈН спроводи мониторинг на основу сваког достављеног обавештења?***

Не. КЈН не спроводи мониторинг:

1. Ако се утврди да КЈН није надлежна;
2. Ако је протекао рок од 3 године од завршетка поступка јавне набавке или закључења уговора без спровођења поступка;
3. Ако се из обавештења не може утврдити подносилац и подаци од значаја за поступање.

***Које податке Канцеларија може тражити од субјекта мониторинга, а који су од значаја за спровођење мониторинга?***

КЈН може од субјекта мониторинга да тражи следеће податке:

1. податке о одговорном лицу субјекта мониторинга (име и презиме, ЈМБГ, адреса пребивалишта);
2. документацију о набавци;
3. уговор о јавној набавци или оквирни споразум, ако је закључен;
4. изјашњење субјекта мониторинга;
5. интернет адресу на којој је доступна документација или њен део;
6. осталу документацију и податке у вези са предметом мониторинга.

***Које су последице по субјекта мониторинга у случају евентуалног недостављања тражене документације по захтеву КЈН?***

Субјект мониторинга дужан је да тражену документацију достави у року од 15 дана од дана пријема захтева. Уколико тражену документацију не достави у прописаном року, КЈН може поднети захтев за покретање прекршајног поступка. Одредбама ЗЈН је наведено поступање субјекта мониторинга прописано као прекршај, за који је предвиђена новчана казна у износу од 100.000 до 1.000.000 динара за наручиоца, односно новчана казна у износу од 30.000 до 80.000 динара за одговорно лице наручиоца.

***На који начин се доставља тражена документација?***

Тражена документација се доставља по правилу у неовереној копији, изузев ако у захтеву није изричито захтевана достава у форми оригинала или оверене копије или у електронској форми.

Након спроведеног мониторинга, документација која је достављена у оригиналној форми се враћа субјекту мониторинга.

***Да ли КЈН обавештава подносиоца обавештања о резултатима спроведеног мониторинга?***

Да. По обављеном мониторингу КЈН обавештава подносица обавештења о резултатима спроведеног мониторинга и том приликом указује на опис радњи спроведених у току мониторинга, чињенични основ у случају утврђене неправилности, доказе на основу којих су утврђене одлучне чињенице, правну квалификацију утврђене неправилности, мишљење о утврђеним неправилностима или констатацију да у спровођењу мониторинга нису утврђене неправилности, али и препоруку о начину спречавања или отклањању неправилности, ако је примењиво.

***Да ли КЈН обавештава подносиоца обавештења, уколико не спроводи мониторинг?***

Да. Уколико не спроводи мониторинг, КЈН припрема службену белешку, о којој, без одлагања, обавештава подносиоца обавештења, уколико је познат.

***Коме је доступан Годишњи извештај о спроведеном мониторингу и да ли је исти јавно доступан?***

КЈН припрема Годишњи извештај о спроведеном мониторингу, који подноси Влади и Народној скупштини најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Народна скуштина Годишњи извештај о спроведеном мониторингу КЈН објављује на својој интернет страници <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-/izvestaji-.1785.html>, тако да је исти доступан свим заинтересованим лицима.

***Које могућности стоје на располагању КЈН, уколико уочи неправилности у поступку јавне набавке који је био предмет мониторинга?***

Поступање КЈН након спроведеног мониторинга зависи од врсте утврђене неправилности.

У зависности од утврђених неправилности КЈН може да:

1. Поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, уколико се ради о неправилностима које су одредбама ЗЈН прописане као прекршај;
2. Поднесе захтев за заштиту права;
3. Поднесе захтев за поништење уговора о јавној набавци у складу са чланом 233. ЗЈН;
4. Иницира спровођење других одговарајућих поступака пред надлежним органима.

Застарелост покретања и вођења прекршајног поступка, сходно одредбама ЗЈН, наступа протеком три године од дана учињеног прекршаја прописаног одредбама овог закона.

Поред наведеног, захтев за поништење уговора о јавној набавци КЈН може поднети или уз захтев за заштиту права или као посебан захтев. Уколико се захтев за поништење уговора о јавној набавци подноси посебно, исти се може поднети у року од 60 дана од дана сазнања за разлог поништења, а најкасније у року од шест месеци од дана закључења уговора.

Дакле, у циљу успешног спровођења поступка мониторинга, пожељно је да подносилац обавештења превасходно правилно препозна уочену неправилност, те да о истој благовремено обавести КЈН, како би била у могућности да предузме мере које јој стоје на располагању.

Такође, КЈН може поднети захтев за заштиту права у јавном интересу, у роковима прописаним одредбама ЗЈН.

**Графички приказ тока поступка мониторинга**

Подносилац обавештења

Извештај

Захтев за покретање прекршајног поступка

Захтев за заштиту права

Подаци

Мониторинг

Захтев за поништење уговора

Субјект мониторинга

# ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ФУНКЦИЈЕ МОНИТОРИНГА КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Системски мониторинг над спровођењем поступака јавних набавки подразумева низ активности које имају за циљ да спрече појаву нерегуларности и да омогуће њихово лако откривање и ефикасно санкционисање и то на један системски и континуирани начин. Уколико је реч о санкционисању нерегуларности, не само у области јавних набавки, већ и у другим областима, мора се констатовати да су две околности веома битне. Прво, морају постојати јасна правила и мора бити обезбеђено да та правила буду доступна онима који ће их примењивати, као и да они који ће их примењивати могу лако да добију разјашњења истих правила како би имали што мање дилема у њиховој примени. С друге стране, мора се обезбедити ефикасно и ефективно санкционисање нерегуларности, у чему најважнију улогу имају судови (прекршајни и судови опште надлежности који суде у кривичним предметима и предметима у којима се решавају уговорни спорови), а у систему јавних набавки и Републичка комисија, као и ДРИ и буџетска инспекција. Од функционисања правосудног система, дакле, зависи и функционисање свих области приватног и друштвеног живота који се уређују нормама једног правног система, јер свака правна норма мора да се заснива, прво, на диспозицији – правило које мора бити примењено, а онда и на санкцији – претњи да ће нешто бити предузето против онога ко не поштује правило. Уколико санкција изостане, онда ни диспозиција није имала смисла.

КЈН је једна од кључних институција у систему јавних набавки у Републици Србији која има веома важну улогу код остварења обе наведене околности у јавним набавкама. КЈН може да сва правила учини лако доступним свим корисницима, кроз више различитих активности о којима ће бити речи у наставку текста, а са друге стране, КЈН својим експертским знањима и искуством може да помогне органима који санкционишу нерегуларности да буду ефикаснији, те да свој посао обављају на високом нивоу стручности, остављајући што мање дилема зашто је нешто санкционисано и на који начин је санкционисано. При томе се полази од чињенице да су у КЈН ангажовани стручњаци који имају неопходна знања и искуства која могу помоћи у превенцији нерегуларности, али исто тако, могу помоћи органима који имају репресивне механизме и овлашћења да предузимају активности на терену (код самих наручилаца), као што су инспекцијски органи, државна ревизија, полиција и тужилаштво. Ти органи би онда своја овлашћења користили на квалитетан и ефикасан начин, како би се постигао основни циљ санкционисања нерегуларности, а то је извесност у откривању и санкционисању (кажњавању). КЈН би такву своју улогу остваривала у свим фазама процеса јавне набавке, кроз различите активности. Све те активности би могле, уопштено, да се подведу под:

* обезбеђење предуслова да све релеватне информације о јавним набавкама буду објављене и јавно доступне, пре свега, на Порталу јавних набавки;
* едукацију свих актера у јавним набавкама, и то не само оних који директно спроводе или учествују у поступцима јавних набавки, већ и запослених у државним органима и институцијама које имају одређене послове у вези са контролом и сузбијањем нерегуларности у јавним набавкама, али и запослених у медијима и представника цивилног друштва који могу да имају важну улогу у откривању нерегуларности;
* системско праћење праксе надлежних органа, као што су Републичка комисија и ДРИ, како би се уочиле најчешће нерегуларности које су утврдили ти органи, те како би се превентивно деловало (кроз представљање јавности и посебне технике едукације) и спречило понављање тих нерегуларности;
* припрему модела аката и документације, који ће помоћи наручиоцима и понуђачима, али и контролним органима, да лакше учествују у поступцима јавних набавки или да лакше врше контролу тих поступака, тако што ће модели бити јасни, прегледни и садржати све неопходне напомене и образложења како би они који их примењују схватили њихову садржину и разлоге њихове примене;
* предузимање иницијативе у циљу ближе сарадње међу надлежним органима и институцијама у јавним набавкама, а како би се размењивала потребна знања, искуство и како би пракса у примени одредаба ЗЈН била уједначена.

У вези са мониторингом јавних набавки, треба напоменути да је 04. новембра 2023. године ступио на снагу Закон о изменама и допунама закона о јавним набавкама[[12]](#footnote-12) и исти се примењује од 01. јануара 2024. године, осим одредбе члана 21. став 1. овог закона (регистрација нових привредних субјеката на Порталу јавних набавки) која се примењује од дана ступања на снагу овог закона.

Једна од новина која је прописана Законом о изменама и допунама закона јесте и формирање базе података на Порталу јавних набавки која поред информација о свим уговорима закљученим након спроведеног поступка јавне набавке и свим изменама истих, садржи и податке о уговорима/наруџбеницама закљученим, односно издатим у складу са чланом 27. ЗЈН, којим су прописани прагови до којих се одредбе овог закона не примењују и њиховим изменама.

Имајући у виду да овакво решење омогућава знатно већу транспарентност у погледу података о изменама уговора, података о додељеним уговорима/издатим наруџбеницама за набавке чија је вредност испод прагова за примену ЗЈН, КЈН и други органи надлежни за контролу законитости трошења јавних средстава имају олакшан увид у податке од значаја за обављање послова из њихове надлежности, те се самим тим очекује и повећана контрола ових поступака јавних набавки.

Поред наведеног, како би мониторинг који КЈН обавља дао што више резултата, препорука је да се истим, у складу са кадровским капацитетима КЈН, обухвати што већи број наручилаца, а самим тим и број спроведених поступака јавних набавки, а све у циљу утврђивања и спречавања чињења неправилности у примени прописа о јавним набавкама. У том смислу, потребно је и повећати број запослених који ће бити ангажовани на обављању послова мониторинга.

1. **ЗАКЉУЧАК**

Јавне набавке представљају важну компоненту у свакој модерној привреди и имају значајан утицај на напредак и развој земље. Коришћење јавних средстава од стране јавних и секторских наручилаца, односно набавка добара, услуга и радова поменутих наручилаца, значајно утиче на конкурентност на тржишту. Управо је зато од кључног значаја да се штити интегритет поступка јавне набавке, како би се остварила већа корист за друштво и заштитила конкуренција на слободном тржишту.

Мониторинг јавних набавки схваћен је као свако систематско посматрање система јавних набавки које се спроводи на један кохерентан начин у циљу процењивања како систем функционише и како се развија током времена и да би се установило да ли је постигнуто жељено стање које су дефинисали креатори политика.

Различите врсте надзора и контроле у вези са јавним набавкама су неопходне и систем не може бити ефикасан без било које од њих, али је неопходно обезбедити да свака институција у систему има јасне надлежности и овлашћења с тим у вези.

Такође, сарадња и координација свих надлежних институција у систему јавних набавки, у погледу вршења мониторинга над применом прописа о јавним набавкама, од изузетног је значаја за ефикасно отклањање неправилних поступања у систему јавних набавки.

Поред наведеног, нова законска и подзаконска решења, као и успостављене функционалности Портала јавних набавки, у великој мери доприносе побољшаном спровођењу мониторинга над применом прописа о јавним набавкама.



1. „Службени гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23 [↑](#footnote-ref-1)
2. „Службени гласник РС”, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 - др. закон [↑](#footnote-ref-2)
3. „Службени гласник РС“, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016 [↑](#footnote-ref-3)
4. О функцијама у појединачним државама чланицама Европске уније видети у поглављу 4 ове анализе [↑](#footnote-ref-4)
5. Директива 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и којом се ставља ван снаге Директива 2004/18/ЕЗ [↑](#footnote-ref-5)
6. „Службени гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон и 92/2023 [↑](#footnote-ref-6)
7. „Службени гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018-др. Закон и 95/2018 [↑](#footnote-ref-7)
8. „Службени гласник РС, број 93/2017 [↑](#footnote-ref-8)
9. „Службени гласник РС“, број 110/2023 [↑](#footnote-ref-9)
10. Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон [↑](#footnote-ref-10)
11. „Службени гласник РС“, број 93/20 [↑](#footnote-ref-11)
12. „Службени гласник РС“, број 92/23. [↑](#footnote-ref-12)