

Sistemi javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji



Sistemi javnih nabavki u Bosni i Hercegovini,
Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji

Izdavač
Fondacija za otvoreno društvo, Srbija
Kneginje Ljubice 14, Beograd

Za izdavača
Jadranka Jelinčić

Urednik
Jasna Filipović

Sistemi javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji

**BALKAN
TENDER
WATCH**

Novembar 2015.



Publikacija je deo projekta „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU“. Projekat finansira Evropska unija kroz Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) Civil Society Facility (CSF)

Sadržaj

Stanje u oblasti javnih nabavki	7
Kakvi su rezultati ostvareni za ove četiri godine?	10
Kvantitativni pokazatelji stanja i trendova u oblasti javnih nabavki	13
Vrednost javnih nabavki	14
Vrednost javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke	20
Vrednost javnih nabavki prema tipu primenjene procedure	23
Intenzitet konkurencije	31
Stanje i trendovi u oblasti javnih nabavki	33
Sumarni prikaz analize po fazama postupka javne nabavke.	35
I Planiranje	35
II Priprema i pokretanje postupka javne nabavke	43
III Sprovođenje postupka javne nabavke	47
IV Žalbeni postupak	57
V Realizacija ugovora	63
Komparativna analiza zakonodavnih i institucionalnih okvira i njihova usklađenost sa direktivama Evropske unije.	67
I Vrednosni razredi	68
Zahtevi EU	68
Vrednosni razredi usvojeni u posmatranim državama	70
1. Bosna i Hercegovina	70
2. Crna Gora.	72
3. Makedonija	73
4. Srbija.	74
II Ugovorni organi/tela (naručioci).	76
Zahtevi EU	76
Definisanje ugovornih organa u posmatranim državama.	79
1. Bosna i Hercegovina	79
2. Crna Gora.	81
3. Makedonija	83
4. Srbija.	84

III Postupak revizije javne nabavke . . . . .	.86
A. Institucionalni okvir za postupak revizije . . . . .	.86
Zahtevi EU u pogledu institucionalnog okvira za postupak revizije . . . . .	.86
Institucionalni okvir koji je usvojen u posmatranim zemljama . . . . .	.88
1. Bosna i Hercegovina . . . . .	.88
2. Crna Gora . . . . .	.89
3. Makedonija . . . . .	.90
4. Srbija . . . . .	.90
B. Odluke i procesi u postupku revizije . . . . .	.93
Zahtevi EU u pogledu odluka i procesa u postupku revizije . . . . .	.93
Rešenja usvojena u posmatranim zemljama . . . . .	.93
1. Bosna i Hercegovina . . . . .	.93
2. Crna Gora . . . . .	.94
3. Makedonija . . . . .	.96
4. Srbija . . . . .	.97
C. Vrednosni razredi u postupku revizije . . . . .	.99
IV Glavne institucije u sistemu javnih nabavki.	100
Zahtevi EU	100
Struktura i nadležnosti institucija u posmatranim zemljama	101
1. Bosna i Hercegovina	101
2. Crna Gora	103
3. Makedonija	105
4. Srbija	107
 Preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki	 109
 PRILOG 1	 113
Iznosi taksi (naknada) za podnošenje žalbi/zahteva za zaštitu prava	113
 PRILOG 2	 117
Rasponi iznosa novčanih kazni za prekršaj	117

Stanje u oblasti javnih nabavki

Građanski nadzor istovrsnih javnih nabavki u četiri države Zapadnog Balkana, koje su organizacije koje potpisuju ovu analizu sprovodile u periodu 2012 – 2016, jasno ukazuje na to da uspostavljeni institucionalni mehanizmi nisu u stanju da se izbore sa brojnim nepravilnostima i nezakonitim trošenjem javnog novca u postupcima javnih nabavki. Čak i na ograničenom uzorku javnih nabavki, kakav smo analizirali prethodnih godina, jasno se uočavaju ključni problemi sistema javnih nabavki. Loše planiranje javnih nabavki, nesvrishodno nabavljanje, neprecizne specifikacije dobara, radova i usluga koje se nabavljaju u paru sa kriterijumom najniže cene ili ogroman broj nabavki sa diskriminatorским uslovima i specifikacijama, niska konkurencija, nedovoljni kapaciteti tela nadležnih za odlučivanje o žalbama i izostanak kontrole realizacije potpisanih ugovora su najvažniji među njima.^[1] Rezultati ovih problema su visok nivo korupcije i nepoverenja u institucije koje su uključene u planiranje, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki.

U opisanoj situaciji organizacije građanskog društva koje se bave nadzorom javnih nabavki nemaju na raspolaganju veliki izbor načina na koje mogu efektivno da reaguju. Razotkrivanje novih slučajeva samo incidentno rezultira pokretanjem postupaka pred sudovima, a i tada najčešće sa razočaravajućim ishodom. Sa druge strane, ovakva praksa dalje produbljuje nepoverenje u institucije i dodatno utiče na produbljivanje jaza između društva i institucija koje, umesto da se posvete rešavanju nagomilanih problema, svoju kreativnost troše na smišljanje opravdanih razloga za slab učinak.

Nakon ukazivanja na probleme (ne)zakonitosti javnih nabavki i (ne)sposobnosti institucija da unaprede otkrivanje, procesuiranje i sankcionisanje slučajeva korupcije u javnim nabavkama, o kojima smo detaljno pisali u prve tri publikacije^[2]

[1] Brojne ilustracije navedenih problema u konkretnim slučajevima javnih nabavki prikazane su u dokumentu: Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji. Komparativna analiza zakonodavnih i institucionalnih okvira i komparativna analiza studija slučajeva javnih nabavki; Fondacija za otvoreno društvo, Srbija, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Srbija, Fond otvoreno društvo, Bosna i Hercegovina, MANS, Crna Gora, Centar za građanske komunikacije, Makedonija, Fondacija za otvoreno društvo, Slovačka; Beograd, Novembar 2014. (<http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/Komparativ/Comparative-%20BLS%20FINAL.pdf>) Ne treba posebno naglašavati da su nepravilnosti koje smo uočili ostale bez ikakve reakcije nadležnih institucija.

[2] Sve publikacije su dostupne na www.balkantenderwatch.eu

izrađene u okviru ovog projekta, okrenuli smo se ka problemu koji nije ni izbliza tako poznat i jasan kao što je to slučaj sa zakonitošću javnih nabavki. Radi se o pitanju **svrsishodnosti** javnih nabavki. Često se, analizirajući planove i primere javnih nabavki, zapitamo da li je konkretna nabavka zaista potrebna, da li je potreban definisani kvalitet i količina, da li je opravdano nabavljati određena dobra, radove ili usluge u konkretnim okolnostima. Upravo iz tih razloga smo se u protekle dve godine bavili analizom konkretnih slučajeva javnih nabavki, ali ovaj put pored analize zakonitosti postupka, analizirali smo i svrsishodnost konkretnih nabavki.

Ovaj vid analize se pokazao kao znatno teži, bilo je neophodno doći do mnogo većeg broj dokumenata potrebnih za analizu koji u najvećem broju slučajeva nisu javno dostupni. Pored planova javnih nabavki, drugih strateških dokumenata i finansijskih planova bilo je nužno analizirati još mnogo drugih dokumenata. Ponekad smo informacije uspevali da dobijemo gotovo isključivo od zaposlenih u organima javne vlasti koji su bili spremni da sa nama razgovaraju na ovu temu.

Jedan, ako ne i najbitniji, osnov za unapređenje svrsishodnosti javnih nabavki je unapređenje planiranja javnih nabavki. Ovo podrazumeva koherentan pristup u kojem bi se planiranje sprovodilo kao deo planiranja budžeta institucija, na transparentan način koji omogućava pristup relevantnim informacijama i učešće svih zainteresovanih aktera, posebno korisnika usluga organa javne vlasti. Posebno je važno unaprediti kapacitete institucija zaduženih za kontrolu javnih nabavki i institucija zaduženih za finansijsku kontrolu i reviziju. Ovde posebno imamo na umu uprave, odnosno agencije za javne nabavke, komisije za žalbe, državne revizorske institucije, ali i budžetske inspekcije i interne revizore. Dok kontrolni mehanizmi nemaju kapaciteta ili volje da se izbore ni sa jasnim kršenjem zakona, teško je poverovati da će moći da se uhvate u koštac sa problemom svrsishodnosti.

Upravo iz ovih razloga, a gledajući dalje od osnovnih zahteva navedenih u Poglavlju 5 procesa evropskih integracija, posvećenog javnim nabavkama, „Balkan Tender Watch“ koalicija zagovara uvođenje koncepta procene učinka i svrsishodnosti u sistem javnih nabavki. Bliska saradnja sa vrhovnim revizorskim institucijama u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji, kao i uspostavljanje pouzdanog, dobro utemeljenog i kontinuiranog monitoringa javnih nabavki, doveli su do zajedničke inicijative vrhovnih revizorskih institucija iz zemalja regiona za sprovođenje paralelne revizije svrsishodnosti javnih nabavki u četiri države. Ova inicijativa, pokrenuta na sastanku održanom u februaru 2016. u Luksemburgu, predstavlja snažan podsticaj za dalju podršku evropskim integracijama kao osnovnom pokretaču neophodnih promena.

„Balkan Tender Watch“ koalicija je čvrsto opredeljena da podrži pomenute napore i u budućnosti, osnivanjem neformalne regionalne mreže ključnih aktera u javnim nabavkama, kao i predlozima i inicijativama za zakonodavne promene, te razmenom iskustava i primera dobre prakse. Tematskim stručnim skupovima, okruglim stolovima i konferencijama, koalicija nastoji da pokrene debate o uočenim problemima i nedostacima u sistemima javnih nabavki i ponudi rešenja za njihovo prevazilaženje. Kako bi sistem javnih nabavki u zemljama Zapadnog Balkana postao efikasan i odgovoran, neophodno je da principi revizije svrsishodnosti, takozvana tri E – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost, postanu opšteprihvaćena načela u sistemima javnih nabavki svih zemalja regiona.

U narednim redovima posebno ćemo se osvrnuti na:

I. Postignute rezultate i razvoj sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji tokom posmatrane četiri godine^[3];

II. Stanje i trendove u oblasti javnih nabavki – predstavljene kroz sumarni prizak analize po fazama postupka javne nabavke sa posebnim osvrtom i ilustracijom konkretnim slučajevima (ne)svrsishodnosti;

III. Kvantitativne pokazatelje stanja i trendova u oblasti javnih nabavki u poslednjih pet godina;

IV. Analizu pravnog i institucionalnog okvira posmatranih zemalja i njihovu usaglašenost sa zahtevima koji proizilaze iz Direktiva EU;

V. Preporuke koje smo definisali u cilju unapređenja posmatranih sistema.

[3] Stanje u oblasti javnih nabavki sagledali smo i u svetlu obezbeđivanja preduslova za unapređenje svrsishodnosti javnih nabavki u četiri države.

Kakvi su rezultati ostvareni za ove četiri godine?

Imajući u vidu da naša koalicija ovaj projekat sprovodi već četiri godine, bili smo svedoci brojnih promena u sistemima javnih nabavki, te se kao nužno nameće da pomenemo i rezultate koji su ostvareni za to vreme. Najveći napredak je bez sumnje ostvaren u onom delu u kom postoji „pozitivan spoljni pritisak“ u vidu procesa evropske integracije. Za vreme trajanja projekta i Bosna i Hercegovina je dobila status kandidata za članstvo u EU, tako da su sada sve četiri zemlje u tom statusu. Crna Gora je najdalje odmakla, ona je otvorila Poglavlje 5 u decembru 2013. godine, Srbija iščekuje otvaranje ovog Poglavlja do kraja 2016. godine. Crna Gora, Makedonija i Srbija su pre svega brojnim izmenama i dopunama propisa za ove četiri godine došle do nivoa „umerene pripremljenosti“ u oblasti javnih nabavki. Bosna i Hercegovina se u ovom trenutku nalazi na „određenom nivou pripremljenosti“ (i terminologiji izveštaja o napretku država u procesu evropske integracije). Pa ipak, čitajući godišnje izveštaje o napretku koje Evropska komisija priprema svake godine mora se primetiti da su posmatrana zakonodavstva „uglavnom u skladu“ sa pravnim tekovinama EU. Ono što je loše je to da su nacionalna zakonodavstva morala da čekaju taj „pritisak“ da bi unapredila svoje pravne okvire.

Pored ovoga, ono što zaslužuje pohvalu jeste generalno povećanje transparentnosti prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki kako sa aspekta pravne regulative koja ovo uređuje, tako i u praksi. Naručiocu znatno manje koriste manje transparentne postupke, a otvoreni postupak postaje pravilo. I dok u ovom delu ne manjka transparentnosti, ona često izostaje u fazama pre i posle samog postupka javne nabavke.

Faza pre, koja obuhvata proces planiranja najvećim delom ostaje pod velom tajne. Organizacije civilnog društva se u procesu monitoringa mogu uključiti tek kada je plan već usvojen i kada je budžet za nabavke odobren. Planovi javnih nabavki u tom trenutku predstavljaju samo manifestaciju volje naručilaca. Upravo iz tih razloga je jako teško u svakom konkretnom slučaju utvrditi odgovore na pitanja: „*Da li je određena nabavka uopšte potrebna? Da li odgovara stvarnim potrebama naručioca? A ako i jeste potrebna da li je potrebna u navedenoj meri? Da li je za njeno sprovođenje opredeljen adekvatan postupak ili je pak mogla biti planirana za sprovođenje u nekom drugom, znatno transparentnijem postupku?*“ Ova i brojna druga pitanja nažalost u najvećem

broju slučajeva ostaju bez odgovora jer se prostim iščitavanjem plana odgovori na ista ne mogu dobiti.

Faza posle, koja obuhvata sprovođenje zaključenog ugovora, tj. ispunjavanje obaveza iz istog kao i njegove eventualne izmene je svakako najnetransparentnija faza i u njoj najčešće izostaje bilo kakav vid kontrole. Dokumentacija do koje smo dolazili u postupcima monitoringa je najčešće bila nekompletna, neretko kontradiktorna (npr. da su dobra isporučena ili da je plaćanje izvršeno znatno pre zaključenog ugovora), a čak i u situacijama kada se iz dokumentacije moglo zaključiti da su postojale određene nezakonite radnje (npr. da je plaćeno za dobra koja nikada nisu isporučena, da su aneksima ugovori menjani znatno preko procenata koje zakoni propisuju), pa čak i kada su te radnje utvrđene nalazima drugog državnog organa (državnih revizorskih institucija) reakcije nadležnih organa (policije i tužilaštva) u uglavnom izostaju.

Ostaje nejasno zašto je detaljnije regulisanje sa aspekta transparentnosti i kontrole ovih faza izostalo. Zakonodavci posmatranih zemalja očigledno nisu našli za shodno da ove faze znatno detaljno uredi i time omoguću da prva faza, tj. proces planiranja, bude potencijalni generator nesvrishodnosti, a druga, tj. sprovođenje ugovora, potencijalni generator korupcije.

Pored ovoga, sa aspekta antikorupcijskih mehanizama nije mnogo učinjeno, čak ni na legislativnom nivou. Pitanja regulisanja sukoba interesa, preventivnih i korektivnih mehanizama za kršenje zakona u svim posmatranim državama nije ni blizu zadovoljavajućeg nivoa. Iako se oblast javnih nabavki tradicionalno koristi za ilustraciju oblasti u kojoj postoji izražena korupcija zakonodavci nisu učinili mnogo kako bi sistem postao otporniji po ovom pitanju.

Sa aspekta konkurencije je takođe veoma malo učinjeno. Sistemi za ove četiri godine nisu uspeali da se vrate čak ni na nivo na kom su bili 2011. godine, a kamoli da ga unaprede. Imajući u vidu da veća konkurencija doprinosi boljem kvalitetu nabavljenih dobara, usluga i radova, kao i da sama po sebi predstavlja *par excellence* vid kontrole ovaj rezultat je svakako vrlo negativan.

U cilju podizanja nivoa svrshodnosti javnih nabavki nužno je napraviti ozbiljan zaokret u pogledu kriterijuma za dodelu ugovora. Primena kriterijuma najniže ponuđene cene ima za posledicu da se u praksi često dobijaju samo nejefтинija dobra, usluge i radovi ali koji ne zadovoljavaju potrebe naručilaca u pogledu svojstva i kvaliteta, tj. koje su krajnje nesvrishodne. Treba imati u vidu da i najnovije preporuke EU upućuju na veću primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude. A kakva je trenutna situacija u posmatranim zemljama? Najlošija je svakako u Makedoniji, čiji Zakon ekonomski najpovoljniju ponudu kao kriterijum poznaje isključivo kao izuzetak te je u 99% slučajeva, u 2015.

godini, kriterijum bio najniža ponuđena cena. Ni u ostalim zemljama situacija nije mnogo bolja, u Crnog Gori 82,7%, u BiH 81,51% a u Srbiji 81% svih ugovora u 2015. se zaključuje primenom kriterijuma najniže ponuđene cene. Dakle, u proseku na nivou četiri zemlje u 86% slučajeva se koristi ovaj kriterijum. Na nivou EU situacija je potpuno obrnuta, u čak 78% slučajeva se kao kriterijum koristi ekonomski najpovoljnija ponuda, a samo u 22% najniža ponuđena cena. Stoga zabrinjava je što je npr. u Srbiji procenat primene kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude u konstantnom padu od 2013. i to za čak 26 procentnih poena. Treba istaći da čak i kada se opredele za ovaj kriterijum, naručioca ga najčešće koriste na neadekvatan način, tj. kao najvažniji element kriterijuma (koji npr. vrednuju sa 90 pondera) opredele najnižu ponuđenu cenu. Upravo iz ovih razloga je jedan od preduslova za širu primenu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude sagledavanje svih troškova nabavke, a ne samo nabavne cene. Neophodna je, a do sada je potpuno izostala, afirmacija koncepta „troška životnog ciklusa“ koji upravo uzima u obzir ukupne troškove, tj. sve troškove nabavljanja, korišćenja, održavanja i odlaganja predmeta nabavke, a ne samo nabavnu cenu.

I za kraj, ali nikako manje bitno, da se osvrnemo na institucije koje čine sisteme javnih nabavki. U gotovo svim izveštajima o napretku Evropske komisije koji se odnose na posmatrane zemlje eksplicitno se navodi, iz godine u godinu, da je neophodno jačati kapacitete ovih institucija. Do istih zaključaka došli smo na osnovu monitoringu realizovanog u okviru ovog projekta. Međutim, o ove preporuke, zemlje se očigledno svesno oglašuju. Istina, menjaju pravni okvir koji reguliše nadležnosti, način postupanja i sl. ovih institucija, neretko im dodajući brojne nove nadležnosti, a da pritom nisu imale adekvatne kapaciteta da vrše ni prethodne^[4]. Bez značajnog unapređenja kapaciteta, kako glavnih, tako i sporednih činilaca u sistemima javnih nabavki neće biti moguće na bolji način implementirati zakonska rešenja koja bi omogućila ekonomičnije, efikasnije i efektivnije funkcionisanje sistema, tj. postoji bojazan da će svi navedeni postojeći problemi ostati nerešeni.

[4] Tako je Uprava za javne nabavke Republike Srbije nakon usvajanja Zakona 2012. godine imala više nadležnosti nego zaposlenih – 29 nadležnosti, 25 zaposlenih

Kvantitativni pokazatelji stanja i trendova u oblasti javnih nabavki

Celovita slika sistema javnih nabavki, pored analize pravnog i institucionalnog okvira i propisa koji uređuju ovu oblast, zahteva i analizu osnovnih kvantitativnih pokazatelja funkcionisanja sistema, ali i posledica koje ovi javni poslovi imaju po ekonomski i društveni sistem.

Pored toga što se društveni proizvod jedne države i novac poreskih obveznika preraspodeljuju kroz javne rashode, i posledično javne nabavke, kvantitativna analiza funkcionisanja sistema javnih nabavki je značajna i neophodna iz razloga što postupak javne nabavke, novac utrošen za te namene i pravilnost, odnosno zakonitost samog postupka određuju kvalitet javnih dobara i usluga. Dakle, određuju nivo društvenog blagostanja i životnog standarda.

Radi boljeg razumevanja sistema javnih nabavki na nivou regiona uporedili smo osnovne statističke podatke stanja u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji. Podaci se odnose na 2011, 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu, izraženi su u stranoj valuti, evru i procentima, i obuhvataju statistike koje prikazuju:

- ukupnu godišnju vrednost javnih nabavki, kako apsolutnu, tako i relativnu u odnosu na bruto domaći proizvod i budžetske rashode;
- vrednost javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke, kao i procentualnu strukturu vrednosti javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke;
- vrednost javnih nabavki prema tipu primenjene procedure i vrednosnu strukturu javnih nabavki prema tipu procedure, pri čemu su uzete u obzir procedure sa najvećim apsolutnim i relativnim značajem u sprovedenim nabavkama u posmatranim zemljama;
- podatke koji oslikavaju intenzitet konkurencije u javnim nabavkama, a koji se odnose na prosečan broj ponuda po tenderu, odnosno zaključenom ugovoru.

Vrednost javnih nabavki

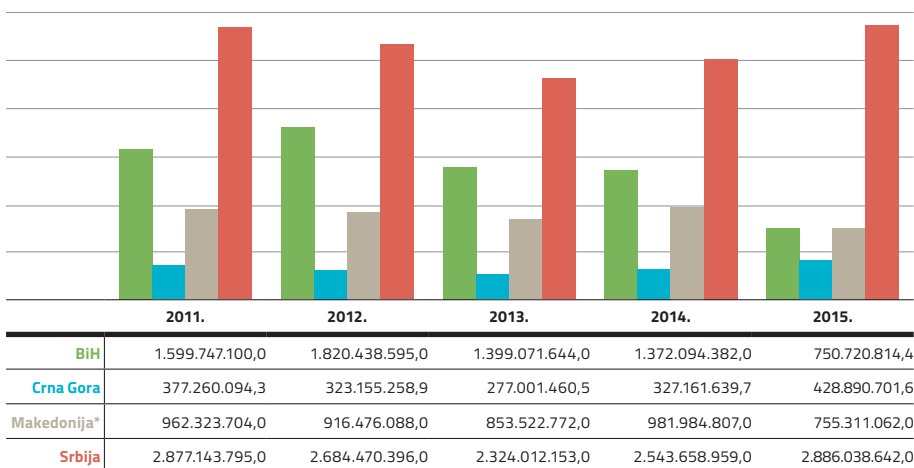
Tabele i grafikoni prikazuju ukupnu godišnju vrednost javnih nabavki u četiri zemlje Zapadnog Balkana – Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji. Podaci o ukupnoj vrednosti javnih nabavki na godišnjem nivou u Makedoniji prikazani su kao vrednosti uvećane za iznos poreza na dodatu vrednost, dok su za sve ostale države prikazane bez ovog poreza. Naime, Biro za javne nabavke, koji vodi evidencije o javnim nabavkama realizovanim u Makedoniji od 2009. godine ne obračunava vrednost javnih nabavki bez poreza na dodatu vrednost, uz obrazloženje da je samo podatak sa uključenim porezom relevantan jer prikazuje realan trošak koji plaćaju institucije. U ostalim posmatranim državama evidencije se vode bez iskazanog PDV-a.

Iako smo u prošloj analizi konstatovali da je u 2014. godini zaustavljen trend smanjenja ukupne godišnje vrednosti javnih nabavki (osim u BiH), nadajući se da je to pokazatelj postepenog oporavka tržišta i privrede od svetske ekonomske krize, podaci za 2015. godinu pokazuju drugačije. Dok Srbija i Crna Gora beleže povećanje ukupne godišnje vrednosti (Crna Gora za 100.000.000 evra, a Srbija za skoro 350.000.000 evra), Makedonija i Bosna i Hercegovina beleže značajan pad. U Makedoniji je ukupna vrednost javnih nabavki manja za 230.000.000 evra, dok je u BiH ova vrednost manja za čak 45%, tj. za više od 620.000.000 evra, te je ukupna vrednost javnih nabavki u BiH po prvi put od početka posmatranja manja nego u Makedoniji.

Grafikon 1

Ukupna godišnja vrednost javnih nabavki po zemljama
(u evrima)

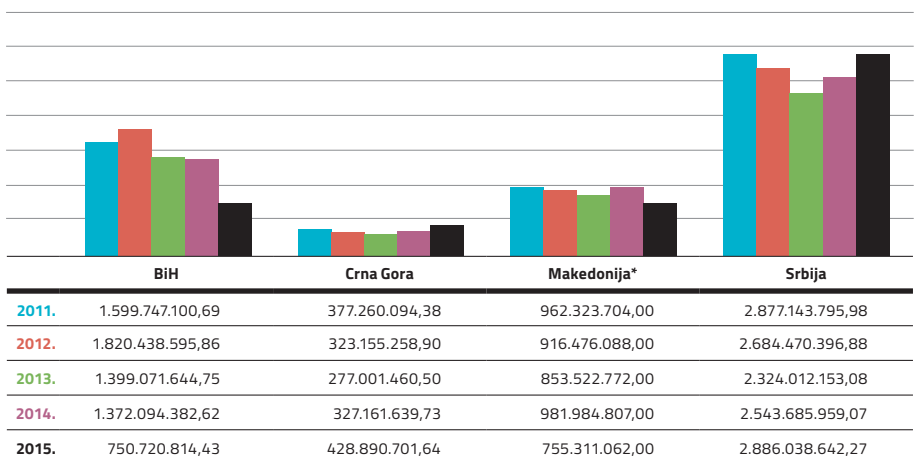
* sa porezom na dodatu vrednost



Grafikon 2

Ukupna godišnja vrednost javnih nabavki po zemljama
(u evrima)

* sa porezom na dodatu vrednost



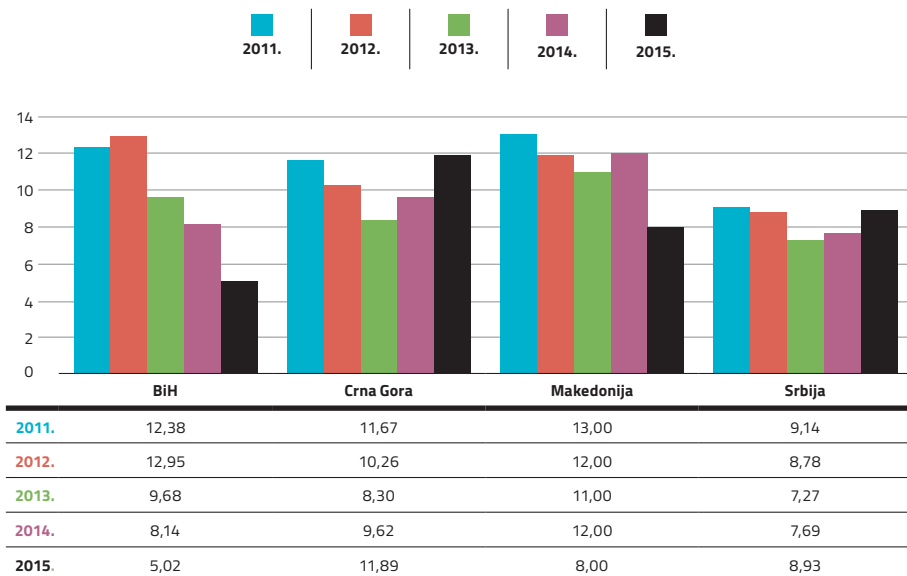
Apsolutna vrednost realizovanih javnih nabavki u jednoj godini možda nije dovoljno kvalitativan podatak u analizi vrednosnog značaja ovog tipa javnog rashoda. Odnos vrednosti nabavki i vrednosti ukupnih budžetskih rashoda ili bruto domaćeg proizvoda, govori više o stepenu upliva države u ekonomske transakcije. Takođe, poređenjem ovih podataka sa sličnim rezultatima iz drugih država, najpre onih iz geoekonomske okruženja i sličnog nivoa razvijenosti, dobija se slika o tome da li je javna potrošnja u segmentu nabavki prekomerna i da li postoji prostor za uštede. Naredna dva grafikona prikazuju udele ukupnih godišnjih vrednosti javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu i javnim rashodima, u posmatranim zemljama.

U dve posmatrane zemlje (Crna Gora i Srbija) udeo javnih nabavki u BDP je u 2015. povećan u odnosu na 2014. godinu. U Bosni i Hercegovini je zabeležen pad od preko 3% BPD u poređenju sa 2014. godinom, a čak 4% u poređenju sa 2013. godinom. U Makedoniji, u kojoj je ova vrednost od početka posmatranja bila uvek najveća, ove godine je zabeležen pad od 4%. Najveći procenat BDP se preraspodeljuje kroz javne nabavke u Crnoj Gori i Srbiji, sledi Makedonija, i najniže procentualno učešće javnih nabavki je realizovano u BiH. Da bi se stekla celovita slika potrebno je pogledati i apsolutne iznose sredstava koja se realizuju kroz javne nabavke u četiri države. Najviše procentualno učešće u 2015. zabeleženo je u Crnoj Gori – 11,89%, a najniže u BiH – 5,02%. Prosek za 2015. je oko 8.4% dok je ta vrednost u 2014. iznosila 9,3% BDP, što znači da je prosečna vrednost u padu za oko 1%. Imajući u vidu vrednost za 2015. godinu, u Crnoj Gori i Srbiji ostvarene ispodprosečne vrednosti udela javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu.

Posmatrano po godinama, 2011. godine najviši procentualni udeo ukupne vrednosti javnih nabavki u BDP ostvaren je u Makedoniji (13%), 2012. godine u BiH (12,95%), 2013. i 2014. godine u Makedoniji (11% i 12% udela), a 2015. u Crnoj Gori (11,89%)

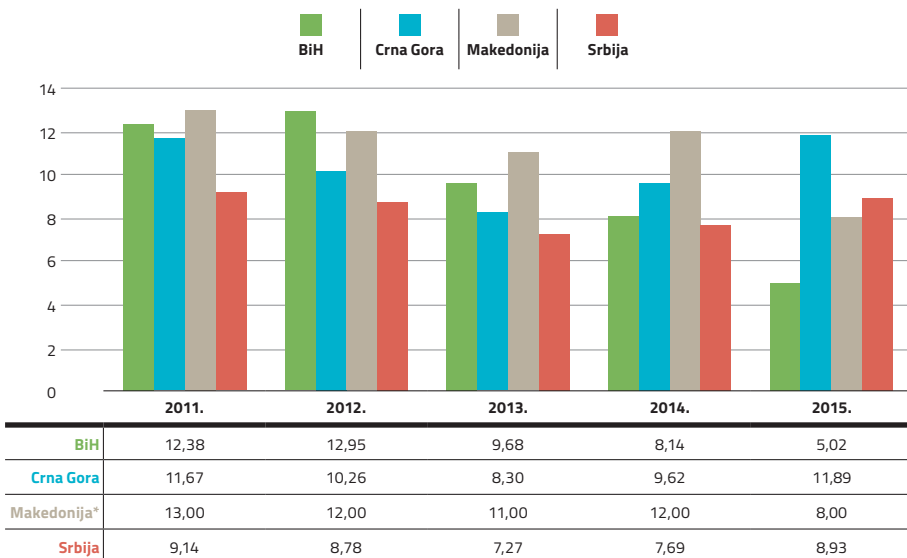
Grafikon 3

Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u BDP (u %)



Grafikon 4

Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u BDP (u %)

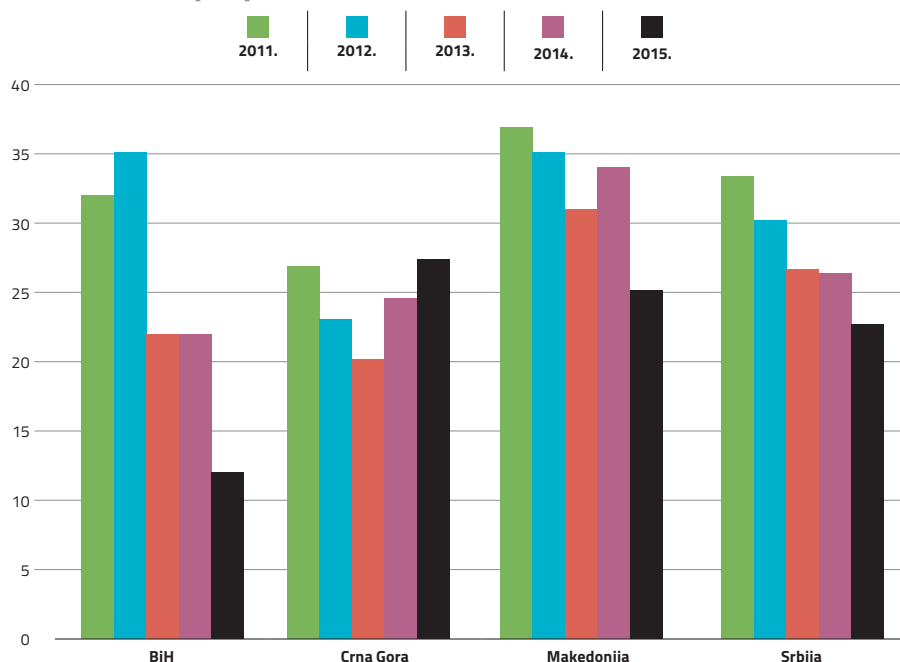


Što se tiče udela rashoda za javne nabavke u ukupnim budžetskim rashodima, prosek se kreće na nivou od 21.8% za 2015. godinu dok je godinu dana ranije iznosio 26,7%, 2013. je oko 25%, a 2012 – 30%. U 2015. godini ispodprosečna vrednost zabeležena je u Bosni i Hercegovini, dok su ostale tri zemlje iznad proseka. Najveće učešće vrednosti javnih nabavki u državnom budžetu je ostvareno 2015: u Crnoj Gori 27.41%, sledi Makedonija sa 25%, Srbija sa 22,72% i na kraju BiH sa 12%. Srbija, Makedonija i BiH beleže vidljiv pad u 2015. godini u poređenju sa 2014. godinaom. U Srbiji ovaj pad iznosi za skoro 4%, Makedonija za 9% a BiH za čak 10%. U Crnoj Gori je zabeležen rast od skoro 3%.

Razlika između najnižeg zabeleženog učešća u 2015. godini, u Bosni i Hercegovini, i najvišeg, u Crnoj Gori, je skoro 15,5 procentnih poena, što je značajno više u odnosu na prethodne godina.

Grafikon 5

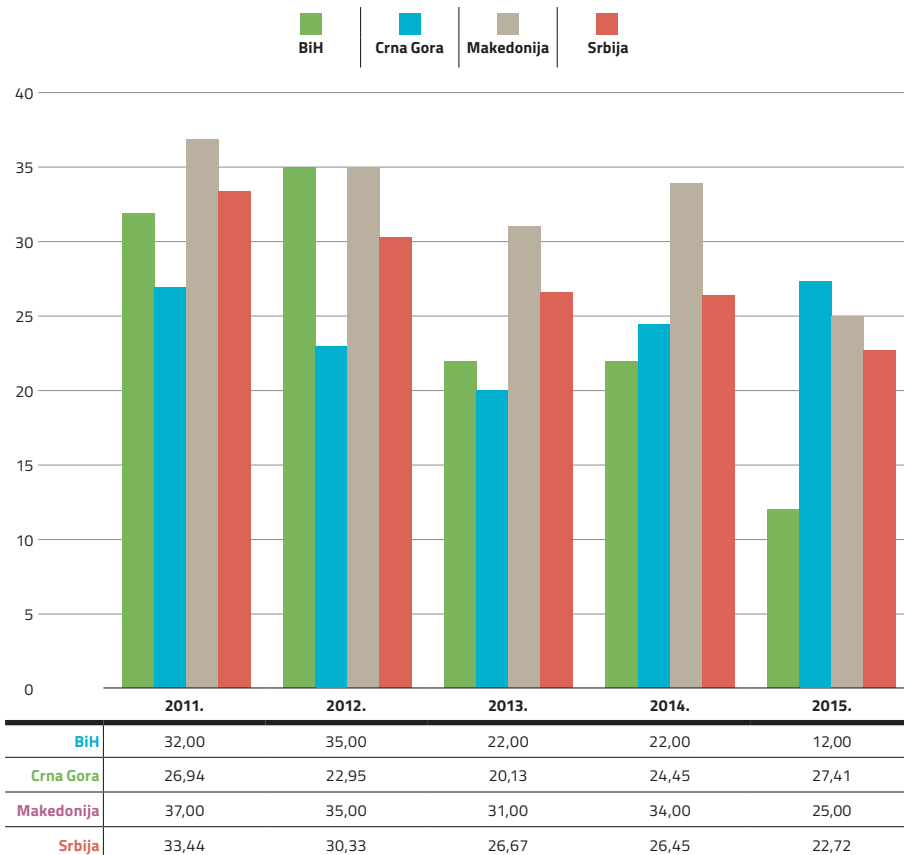
Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u budžetskim rashodima (u %)



Godina	BiH	Crna Gora	Makedonija	Srbija
2011.	32,00	26,94	37,00	33,44
2012.	35,00	22,95	35,00	30,33
2013.	22,00	20,13	31,00	26,67
2014.	22,00	24,45	34,00	26,45
2015.	12,00	27,41	25,00	22,72

Grafikon 6

Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u budžetskim rashodima (u %)

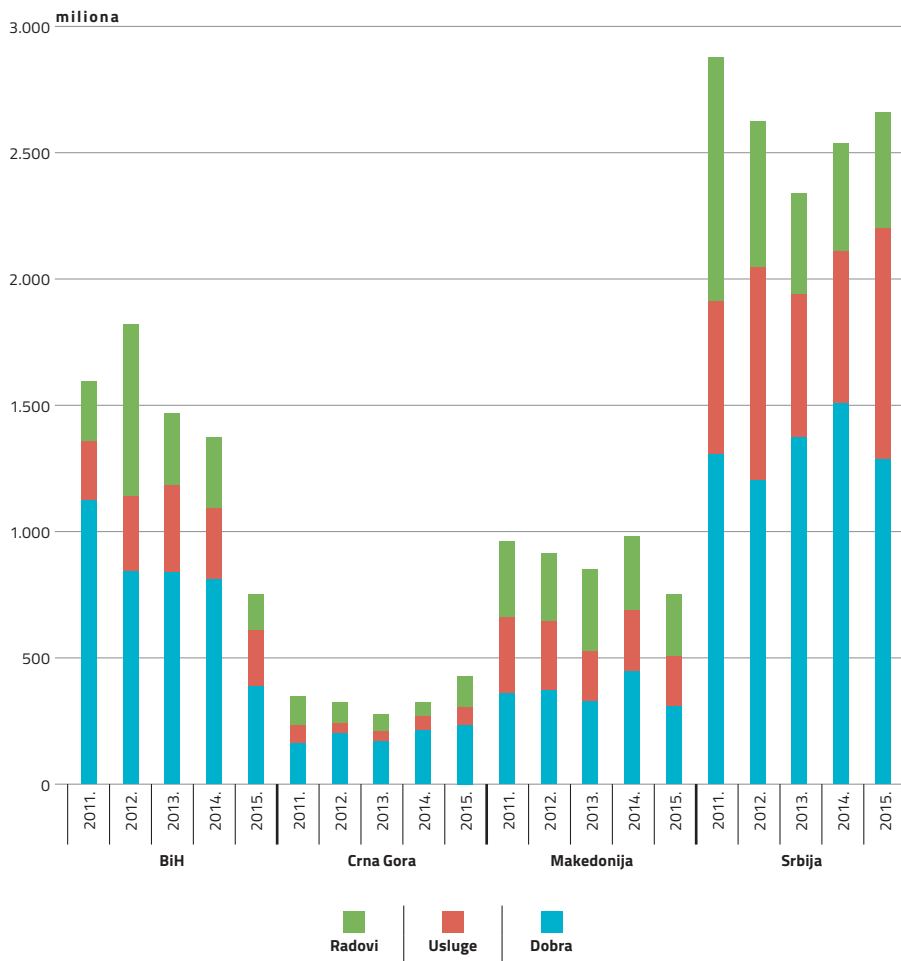


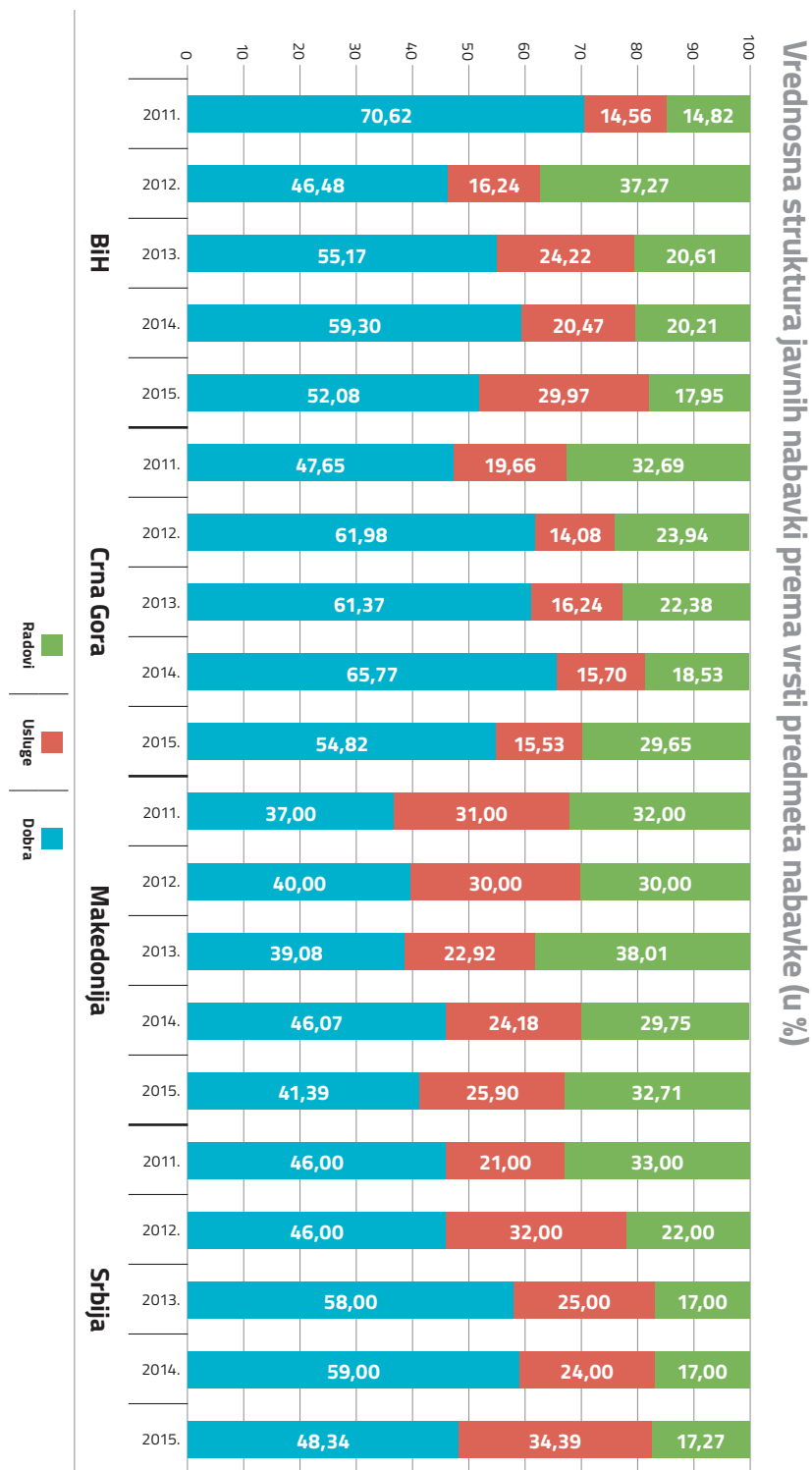
Dakle, 2015. godine, u proseku, nešto više od jedne petine rashoda „otpada“ na javne nabavke i nešto manje od 8,5% domaćeg proizvoda preraspodeljuje se kroz državne kupovine, što je značajan pomak, ako se ima u vidu da je prethodnih godina prosečno između jedne trećine i jedne četvrtine budžeta i oko 11% BDP preraspodeljivano putem javnih nabavki. Imajući u vidu napore usmerene ka fiskalnoj konsolidaciji, smanjenju javnih rashoda i državnog deficita, a sve u cilju približavanja Mastroškim kriterijumima, ova promena se može oceniti kao pozitivna.

Vrednost javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke

Poređenjem podataka o vrednosti javnih nabavki po vrsti predmeta nabavke uočava se da u svim posmatranim zemljama preovlađuje nabavka dobara. Za nabavku dobara je u Bosni i Hercegovini i Srbiji, u 2015. godini izdvojeno oko 52% novca, u Crnoj Gori skoro 55% od ukupno potrošenog novca putem javnih nabavki. U Makedoniji i Srbiji je taj udeo manji od 50% (u Makedoniji 41,39%, u Srbiji 48,34%). Izdvajanja za usluge i radove su značajno manja u Crnoj Gori i BiH, nešto veća u Srbiji, dok je u Makedoniji vrednosna struktura javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke najujednačenija.

Grafikon 7

Vrednost javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke
(u evrima)



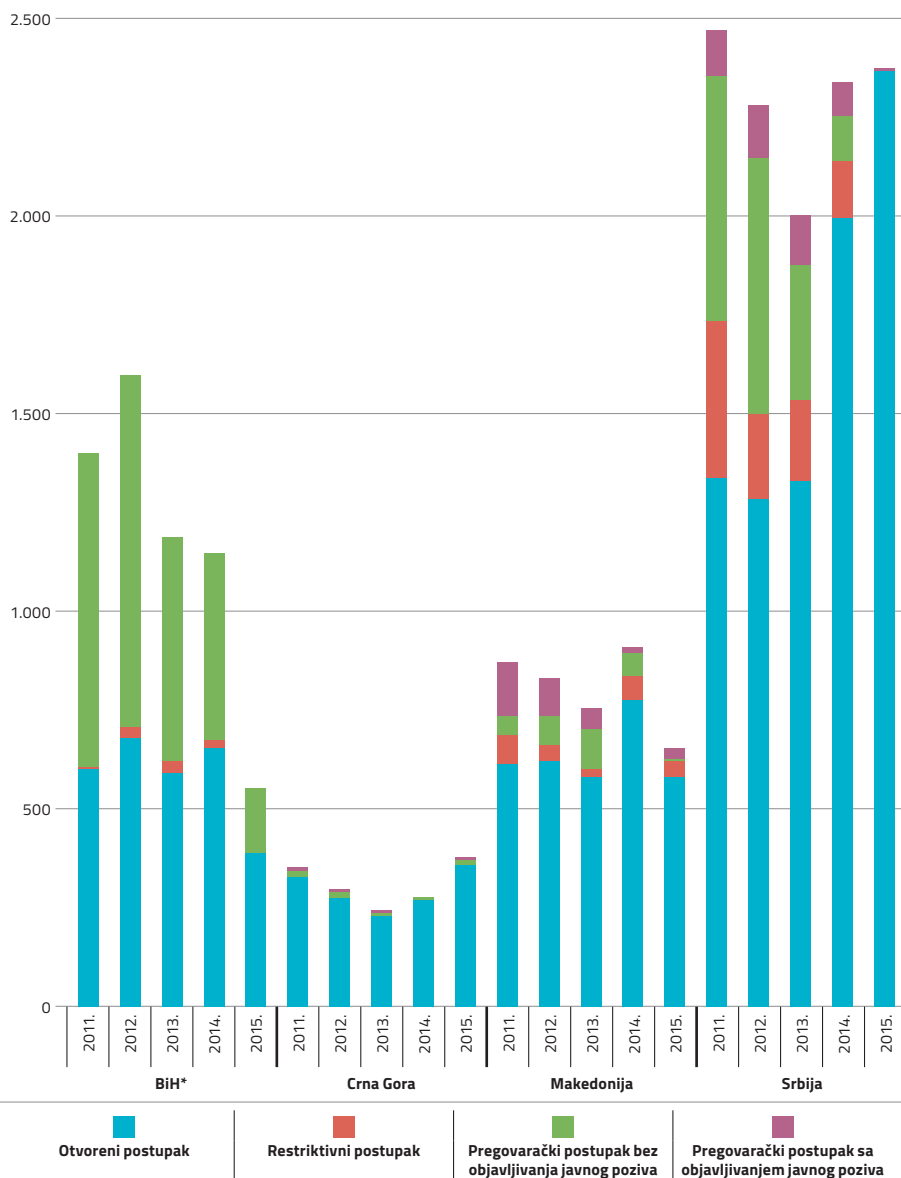
Grafikon 8

Vrednost javnih nabavki prema tipu primenjene procedure

Tip primenjene procedure u postupcima javnih nabavki najviše govori o transparentnosti postupka i mogućnostima za pojavu nepravilnosti. Tako je otvoreni postupak preporučen kao osnovni postupak koji bi trebalo primenjivati pri sprovođenju javnih nabavki upravo zbog najvišeg stepena transparentnosti i mogućnosti za veću konkurenciju. Pored otvorenog postupka, u svakom pojedinačnom nacionalnom sistemu primenjuju se i drugi postupci za sprovođenje javnih nabavki, kao što su restriktivni, odnosno ograničeni postupak, pregovarački postupci sa i bez objavljivanja javnog poziva i još nekoliko standardnih i specifičnih procedura. Istovremeno, četiri pomenute procedure primenjuju se u svim posmatranim zemljama, a takođe imaju i najveći apsolutni i relativni značaj kada govorimo o vrednosti javnih nabavki prema tipu primenjene procedure. Podaci o vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka u BiH su dati zbirno, dakle obuhvaćeni su i postupci sa objavljivanjem i postupci bez objavljivanja javnog poziva. Takođe, podaci o vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem restriktivnog i kvalifikacionog postupka u Srbiji su prikazani zbirno, kao podaci za restriktivni postupak.

Grafikon 9

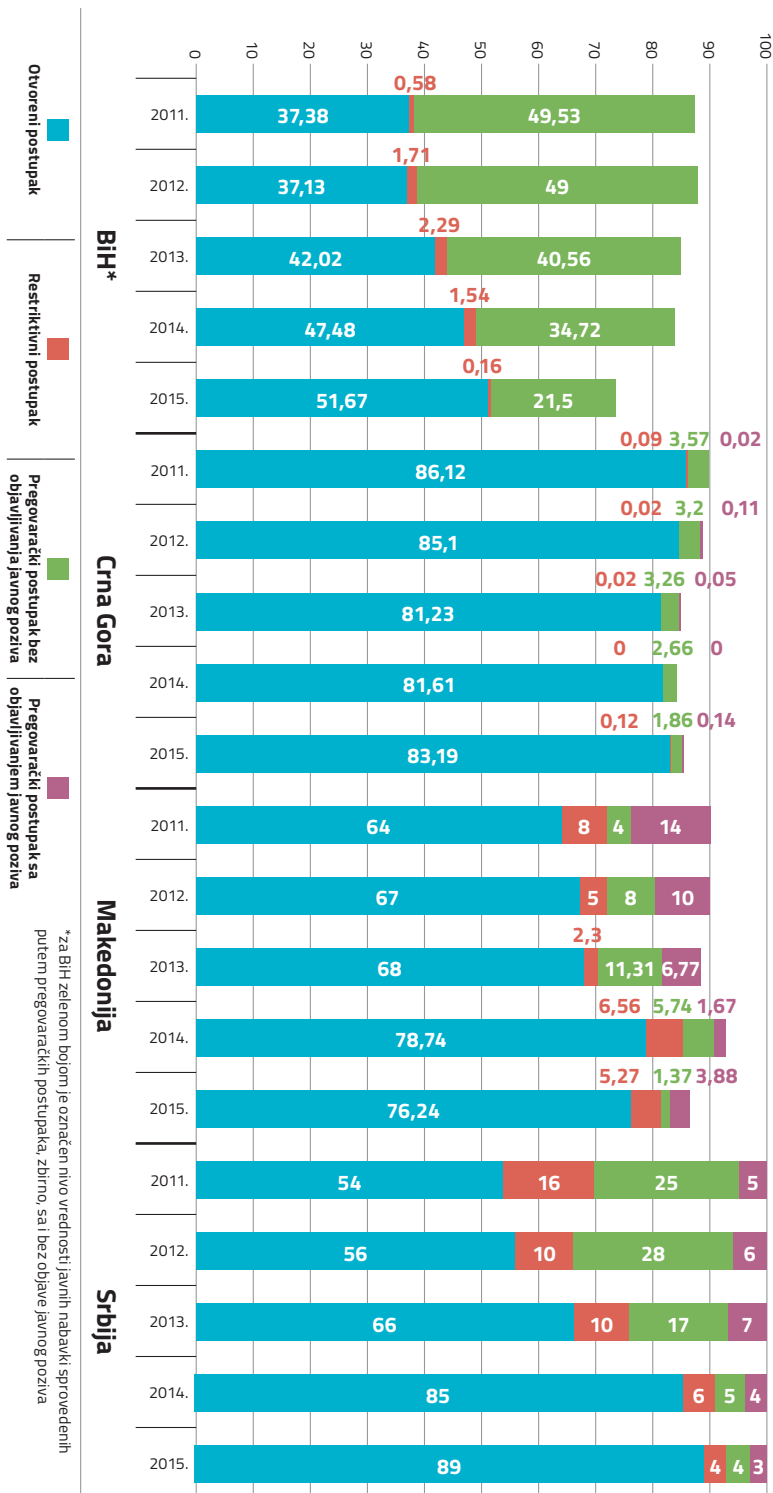
Vrednost javnih nabavki prema vrsti primenjene procedure (u milionima evra)



*za BiH zelenom bojom je označen nivo vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka, zbirno, sa i bez objave javnog poziva

Grafikon 10

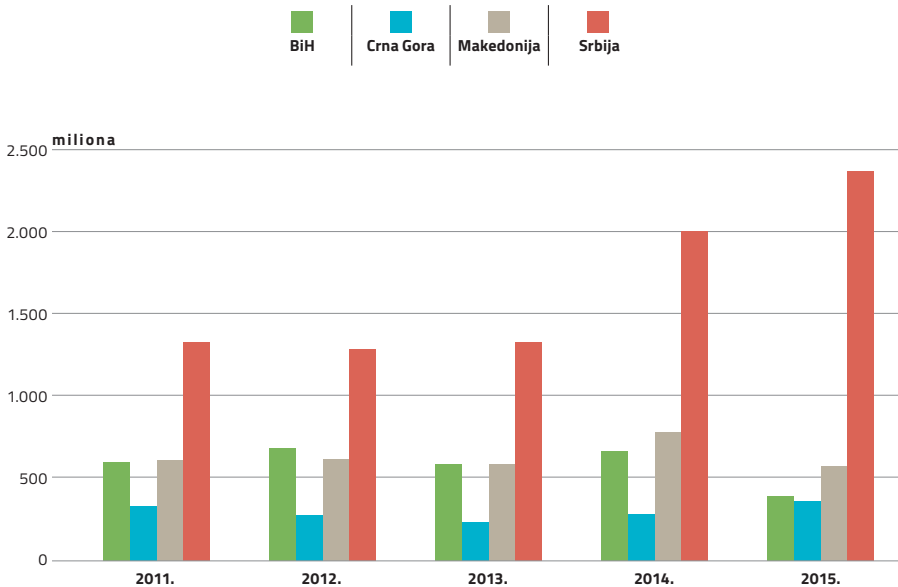
Vrednosna struktura javnih nabavki prema tipu primenjene procedure (u %)



Otvoreni postupak 2015. godine dominira u postupcima primenjenim za realizaciju javnih nabavki u sve četiri posmatrane zemlje. Iz vrednosne strukture javnih nabavki vidi se da je u svih pet posmatranih godina udeo otvorenog postupka u Srbiji veći od 50%, a 2015. godine taj udeo iznosi čak 89%. U Makedoniji udeo otvorenog postupka je u prve četiri posmatrane godine u proseku iznosio oko 69%, dok je u 2015. taj procenat 76,24% (pad u poređenju sa 2014. kada je iznosio skoro 79%). U Crnoj Gori je procenat primene otvorenog postupka izrazito visok i u proseku za svih pet godina iznosi oko 83,5%. U Bosni i Hercegovini udeo otvorenog postupka u 2015. godini je nešto više od 51,5%, što je pomak u poređenju sa 2014. kada je iznosio 47,5%, a čak 14 procentnih poena viši u poređenju sa prvom godinom, kada je istraživanje sprovedeno. Ipak, uzimajući u obzir da je prosek primene otvorenog postupka u 2015. godini u Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji skoro 83% jasno je da bi u Bosni i Hercegovini moralo da se radi mnogo više na tome kako bi se ovaj procenat uvećao. Otvoreni postupak je najtransparentniji i najkonkurentniji postupak u sistemima javnih nabavki posmatranih zemalja, te samim tim i najmanje pogodan za korupciju, te bi svakako moralo da se teži tome da njegova primena bude osigurana u najvećem broju postupaka javnih nabavki.

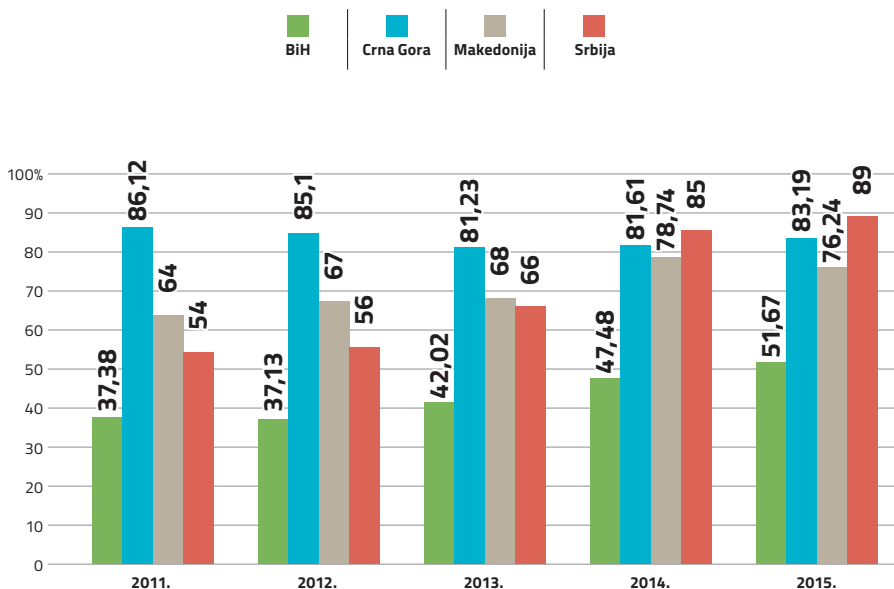
Grafikon 11

Vrednost javnih nabavki realizovanih putem otvorenog postupka



Grafikon 12

Procentualni udeo vrednosti javnih nabavki realizovanih putem otvorenog postupka u ukupnoj vrednosti javnih nabavki



Restriktivni postupak ima jako nizak udeo u Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Srbiji. Naime, u Crnoj Gori njegov udeo u vrednosti javnih nabavki kreće se na nivou manjem od 0,2%, a u BiH je udeo ovog postupka prosečno za pet posmatranih godina oko 1,25%. U Srbiji, u 2015. godini, je ova vrednost iznosila 4% (2 procentna poena je niža u poređenju sa 2014, a u poređenju sa 2011. godinom niža je za čak 15 procentnih poena). U Makedoniji je u 2015. godini učešće restriktivnog postupka manje nego u 2014, ali ipak znatno veće nego u ostalim zemljama i iznosi oko 5,3%.

Pregovarački postupci se razvrstavaju na postupke sa i postupke bez objavljivanja javnog poziva, pri čemu pregovaračke postupke sa objavljivanjem javnog poziva karakteriše određen nivo transparentnosti.

U Srbiji je udeo pregovaračkih postupaka sa objavljivanjem u posmatranih pet godina prosečno 5, % ali je primetno da je ovaj procenat u padu. U Makedoniji je 2015. godine ovaj postupak bio zastupljen sa 3,88% u ukupnoj vrednosti javnih nabavki, što je povećanje u poređenju sa 2014, ali i dalje predstavlja značajno smanjenje u odnosu na prethodne godine kada je ovaj tip postupka bio drugi

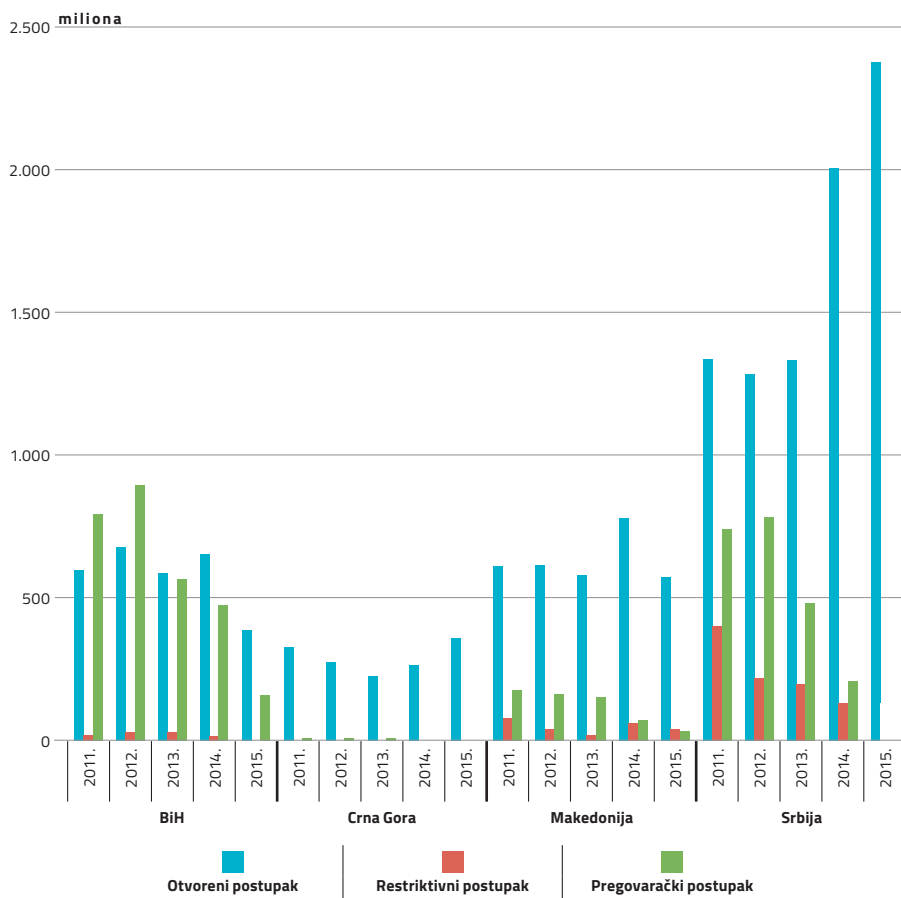
apsolutno i relativno najznačajniji primenjeni postupak. Učešće pregovaračkog postupka sa objavljivanjem javnog poziva u ukupnoj vrednosti nabavki Crne Gore je zanemarljivo malo, štaviše na nivou statističke greške.

Što se tiče primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, primetno je da je od početka prve godine analize procenat primene ovog postupka značajno smanjen. U Srbiji je učešće ovog postupka u ukupnoj vrednosti javnih nabavki 2015. godine smanjeno na svega 4% sa prethodnih 5% - 2014, 17% - 2013, odnosno celih 28% u 2012. godini, što je dobar pokazatelj napretka. U Crnoj Gori učešće ovog postupka u pet posmatranih godina u proseku iznosi oko 2,9%. U Makedoniji je u 2015. godini oko 1,4% vrednosti javnih nabavki realizovano primenom pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva, što takođe predstavlja značajno smanjenje sa prethodnih 5,7% 2014., odn. 11,3% 2013. godine. U Bosni i Hercegovini je situacija specifična. Putem pregovaračkih postupaka je 2014. godine sprovedeno 21,5% javnih nabavki, što je negativan pokazatelj s obzirom na preporuku da se kao osnovni postupak primenjuje otvoreni postupak. Treba ipak imati u vidu da BiH iz godine u godinu smanjuje udeo pregovaračkih postupaka, te je ovaj udeo smanjen za gotovo 29 procentnih poena u poređenju sa prvom posmatranom godinom (tada je iznosio skoro 50%).

Dakle, ako bismo nivo transparentnosti u sprovođenju javnih nabavki ocenjivali na osnovu vrednosne strukture javnih nabavki prema tipu primenjene procedure, mogli bismo da zaključimo da je najviši nivo transparentnosti i poštovanja pravila o primeni otvorenog postupka ostvaren u Srbiji (89%). Za njom sledi Crna Gora sa udelom primene otvorenog postupka od preko 83%. U Srbiji je posebno uočen napredak u odnosu na prvu posmatranu godinu, naime povećan je udeo otvorenog postupka u periodu 2011 – 2015. godina za čak 35%, a smanjen udeo pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva. Mogli bi da konstatujemo da je u svim zemljama primetan trend povećanja primene otvorenog postupka i trend smanjenja primene pregovaračkih postupaka, ali da je, iako ima primetnog napretka, najlošija situacija u Bosni i Hercegovini, gde pregovarački postupci još uvek imaju visoko učešće (oko 1/5). Ovakvu sliku možda bolje dočaravaju sledeći grafikoni.

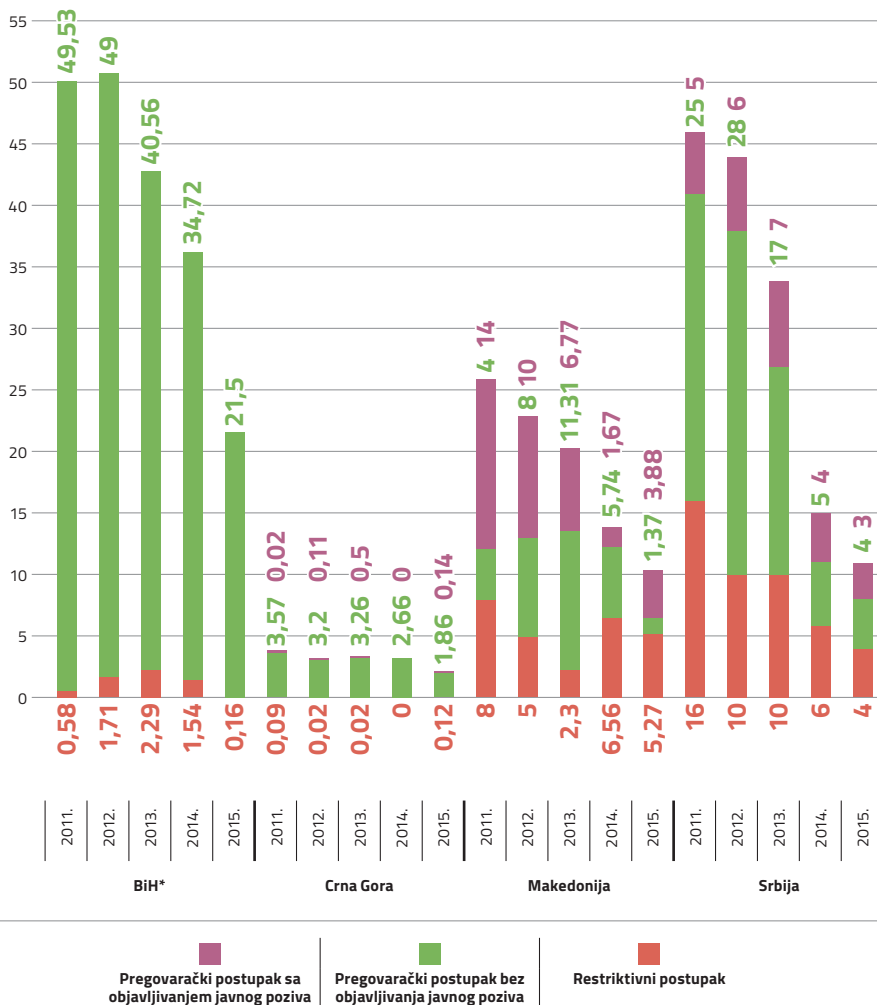
Grafikon 13

Vrednost javnih nabavki prema tipu primenjene procedure



Grafikon 14

Vrednosna struktura javnih nabavki prema tipu primenjene procedure (u %)



*za BiH zelenom bojom je označen nivo vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka, zbirno, sa i bez objave javnog poziva

Intenzitet konkurencije

U sistemima javnih nabavki u kojima dominira primena manje transparentnih procedura sprovođenja nabavki, poput onih koje ne podrazumevaju objavu javnog poziva, očekivan je slab intenzitet konkurencije upravo zbog slabe informisanosti i nemogućnosti ponuđača da konkurišu sa svojim ponudama. Intenzitet konkurencije se najbolje ocenjuje pomoću uvida u podatke o prosečnom broju ponuda po tenderu, odnosno zaključenom ugovoru.

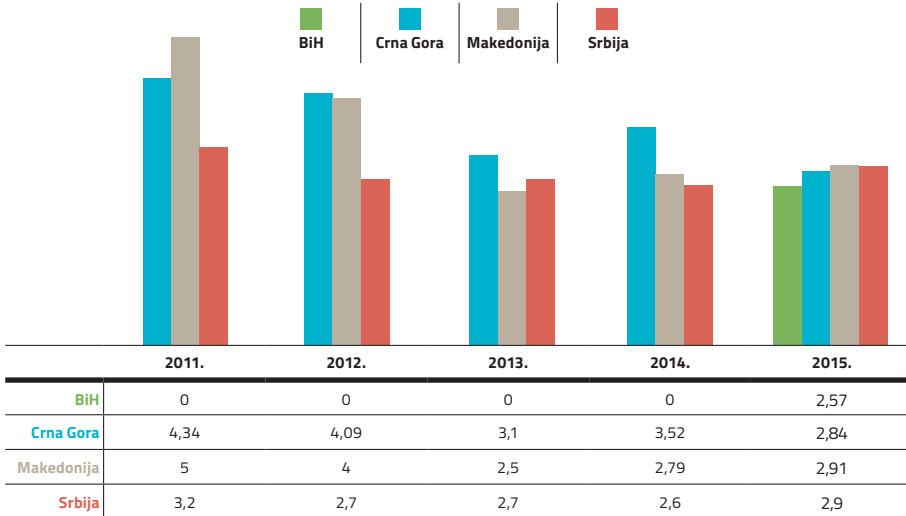
Intenzitet konkurencije je važan pokazatelj iz razloga što viši nivo kompetitivnosti dovodi do snižavanja cena, višeg kvaliteta predmeta nabavke, i svakako nižim ili svrsishodnijim izdvajanjima za javne nabavke.

Naredni grafikoni prikazuju podatke o prosečnom broju ponuda po tenderu u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji. Ova vrsta podataka do 2015. godine nije bila dostupna za Bosnu i Hercegovinu s obzirom na to da nije bila deo zvanične statistike Agencije za javne nabavke BiH, niti se mogla pronaći u SIGMA izveštajima, te je poređenje među zemljama postalo kompletno tek od 2015. godine. Iz podataka se vidi da je u Crnoj Gori ostvaren pad intenziteta konkurencije tokom prve tri posmatrane godine, u 2014. je beležen primetan rast da bi u 2015. opet došlo do pada za 0,7. U Srbiji je prosečan broj ponuda po tenderu 2015. godine u odnosu na prethodnu u porastu za 0,3. U periodu 2012 – 2014. u Makedoniji je zabeležen pad od čak 1,5 ponuđača po tenderu. U 2015. je primetan blag porast za 0,12%. Prosek na nivou sve četiri zemlje u 2015. godini iznosi 2,8 ponuda na tenderu.

Ovi nalazi se sa sigurnošću mogu oceniti kao negativan pokazatelj stanja tržišta i u budućnosti se mora raditi mnogo više na tome kako bi ove vrednosti bile što veće.

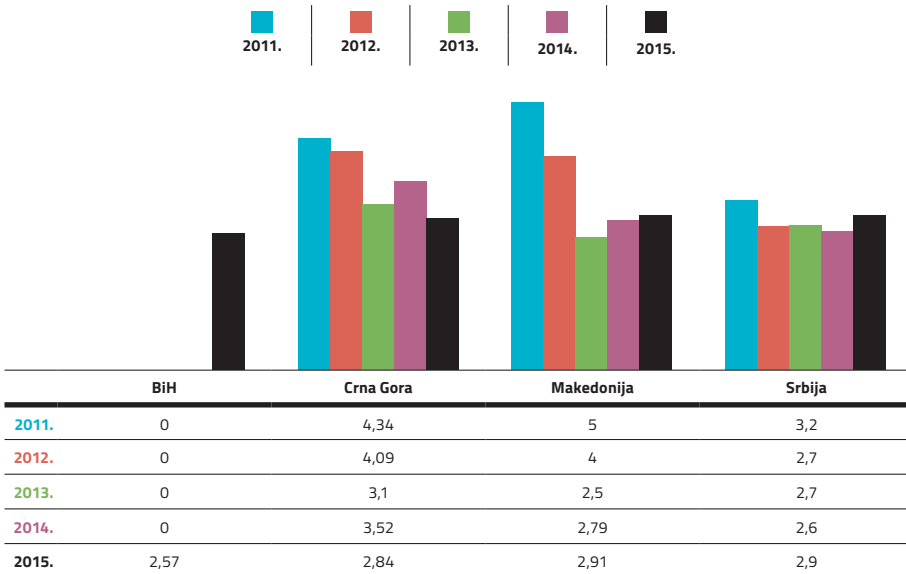
Grafikon 15

Prosečan broj ponuda po tenderu



Grafikon 16

Prosečan broj ponuda po tenderu



Stanje i trendovi u oblasti javnih nabavki

Javnost rada i pravo na pristup informacijama od javnog značaja leže u korenu sistema integriteta. Posmatrane države imaju savremene propise i odgovarajuće institucije koje bi trebalo da obezbede javnost rada i pristup informacijama na najvišem nivou. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije je među vodećim po kvalitetu pravnog okvira koji stvara za slobodan pristup informacijama i zaštitu prava.^[5] Većoj transparentnosti sistema doprinose i portali javnih nabavki preko kojih mogu da se prate ključne faze u postupcima javnih nabavki i da se dobije uvid u najvažnije dokumente. Ipak, u domenu proaktivnog objavljivanja informacija vezanih za postupke javnih nabavki ima mnogo prostora za unapređenje. Potencijali portala javnih nabavki koji su uspostavljeni u posmatranim državama nisu iskorišćeni u meri u kojoj bi to bio slučaj kada bi sve informacije vezane za postupke javnih nabavki bez obzira na vrednost ili vrstu postupka bile objavljene na njima. Najmanje proaktivno objavljenih informacija u posmatranim državama je u fazi sprovođenja ugovora i njihove revizije. Ovu vrstu informacija trebalo bi učiniti dostupnijom zainteresovanoj javnosti s obzirom na to da su mogućnosti za pojavu korupcije u toj fazi jednake ili veće nego u procesu planiranja i sprovođenja procedura javnih nabavki.

Uspostavljanje integriteta sistema javnih nabavki u velikoj meri zavisi od državnih institucija specijalizovanih za sprovođenje propisa o javnim nabavkama. Ove institucije su u svim posmatranim državama relativno nove, osnovane u prethodnih desetak godina i često sa nedovoljnim nadležnostima, garancijama nezavisnog rada i fizičkim i tehničkim kapacitetima. Nedostatak jasne političke volje za punu uspostavu ovih institucija kao regulatora i kontrolora u oblasti javnih nabavki takođe je obeležje svih posmatranih sistema. Kapaciteti regulatornih i kontrolnih tela u oblasti javnih nabavki su po pravilu ispod nivoa koji bi omogućio vršenje njihovih nadležnosti. U posmatranim državama je važna vest kada neki od ovih organa zaposli dvoje ljudi, dok u Slovačkoj Kancelarija za javne nabavke ima zaposlen preko 100 pravnika. Primera radi, prosečan broj sistematizovanih radnih mesta u agencijama/upravama/biroima za javne nabavke u sve četiri posmatrane zemlje je 33,5 (Bosna i Hercegovina 32, Crna Gora 20, Makedonija 65, Srbija 28), a broj popunjenih radnih mesta je znatno manji.

[5] <http://www.rti-rating.org>, pristupljeno 24.11.2016.

Proces evropskih integracija je izuzetno važan u oblikovanju reformi sistema javnih nabavki u državama koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. Iako su pozitivni efekti koje proces integracije ima na reformske procese brojni, postoje oblasti u kojima bi harmonizaciju trebalo odložiti za kasnije faze procesa integracije jer sistemi nisu spremni da u ovoj fazi razvoja preuzmu *Acquis*, a da se tako ne otvori dodatni prostor za korupciju. U ovakve spada uvođenje novih izuzetaka od primene zakona o javnim nabavkama što se desilo u poslednjem krugu izmena u posmatranim državama, a u cilju usklađivanja sa novim direktivama EU. Usklađivanje vrednosnih razreda sa EU direktivama takođe može da stvori dodatne rizike od korupcije.

Sumarni prikaz analize po fazama postupka javne nabavke

I Planiranje

Planiranje je jedna od ključnih faza u postupcima javnih nabavki, jer od planiranja zavisi uspešno sprovođenje javnih nabavki. Naše istraživanje, međutim, pokazuje da se ovoj fazi u čitavom regionu pridaje najmanje značaja, počev od realne procene potreba i definisanja tržišne cene nabavke, pa do objavljivanja planova nabavki. Ne treba ispustiti iz vida da javne nabavke, preko kojih država opredeljuje šta će se kupovati, kako i po kojim cenama, predstavljaju ključni instrument putem koga vlada ostvaruje neke od svojih strateških ciljeva, kao što su privredni razvoj, podsticanje zaposlenosti, razvoj malih i srednjih preduzeća, razvoj inovacija itd. Da bi se efikasno i efektivno zadovoljile potrebe naručilaca i postigla najpovoljnija „vrednost za novac“, slobodna konkurencija i otklanjanje diskriminacije, najvažnije je dobro definisati kriterijume – polaznu tačku u izradi plana. Ovaj početni korak ni u jednoj od četiri posmatrane države nije poznat, tačnije ni u objavljenim planovima naručilaca u posmatranom periodu nisu navedeni ključni aspekti izrade samog plana javnih nabavki – kriterijumi, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, te način ispitivanja i istraživanja tržišta (ukoliko ih je bilo).

Bili objavljeni ili ne, planovi javnih nabavki su u sve četiri posmatrane države često menjani i dopunjavani, najčešće bez obrazloženja zašto je došlo do pomenutih izmena ili dopuna. Česte izmene planova JN ukazuju ili na nedostatak adekvatnog i detaljnog planiranja ili na moguće prilagođavanje plana javnih nabavki pojedinim ponuđačima. U oba slučaja narušava se načelo transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, a neretko i načelo jednakosti ponuđača.

Razlozi i opravdanost javnih nabavki nisu dovoljno jasno niti detaljno obrazloženi što pitanje svrsishodnosti ostavlja otvorenim čak i u dobro obrazloženom planu. Ono što nam je bilo dostupno su planovi na godišnjem nivou koji su uglavnom sadržali nužni, zakonom propisani deo, počev od predmeta nabavke i iznosa planiranih sredstava, pa do aroprijacije u budžetu, vrste postupka, procenjene

vrednosti javne nabavke, okvirnog datuma pokretanja postupka i zaključenja ugovora. Iako je ovo napredak u odnosu na raniji period kada sve navedene stavke nisu bile obavezujuće, ipak planiranje ostaje najslabija karika u lancu javnih nabavki jer je i dalje nemoguće utvrditi da li su planirane nabavke u funkciji obavljanja delatnosti naručioca i u skladu sa planiranim ciljevima; da li tehničke specifikacije i količine odgovaraju stvarnim potrebama naručioca; da li je procenjena vrednost konkretne nabavke odgovarajuća s obzirom na ciljeve nabavke, a imajući u vidu tehničke specifikacije i količine; da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljavanje potrebe naručioca, kao i da li naručioci imaju zalihe dobara koje se nabavljaju. Pored toga, ne mogu se utvrditi ni troškovi životnog ciklusa predmeta javne nabavke (trošak nabavke, troškovi upotrebe i održavanja, kao i troškovi odlaganja nakon upotrebe), kao ni rizici i troškovi u slučaju nesprovođenja postupka nabavke.

Iako je u prethodnom periodu beležen spor i nedovoljan trend unapređenje u oblasti planiranja u svim posmatranim državama, poslednje izmene Zakona o javnim nabavkama u Srbiji (2015) u dobroj meri poništavaju barem normativni napredak ostvaren u prethodnom periodu. Naime, brojni elementi planova javnih nabavki više neće biti obavezni poput: iznosa planiranih sredstava, podataka o aproprijaciji, procenjene vrednosti za svaku godinu u slučaju višegodišnjih nabavki, obaveze obrazlaganja opravdanosti i načina određivanja procenjene vrednosti nabavke. Ovim se u dobroj meri poništavaju pozitivne promene u planiranju javnih nabavki beležene poslednjih godina. Preporuka da se uspostavi transparentan i inkluzivan proces planiranja budžeta i javnih nabavki ostaje na snazi kao preduslov unapređenja svrsishodnosti javnih nabavki.

Unapređenje planiranja javnih nabavki je temeljni kamen u unapređenju svrsishodnosti javnih nabavki. Ovaj posao počinje utvrđivanjem potreba naručilaca. Da bi se ovaj posao dobro sproveo moraju se uspostaviti jasne procedure i dobra komunikacija među različitim sektorima kod naručilaca što najčešće nije slučaj u posmatranim javnim nabavkama niti je odlika sistema planiranja javnih nabavki u četiri posmatrane države. Istraživanje je pokazalo da je ovakva situacija uslovljena najpre nedovoljnim kadrovskim kapacitetima naručilaca, ali i rasprostranjenim stavom da je planiranje javnih nabavki isključivo posao službe ili službenika za javne nabavke, a ne posao na kojem bi trebalo da se angažuju sve službe naručilaca. Planovi se izrađuju u veoma kratkim rokovima, pa ne ostaje mnogo vremena da se utvrđivanje potreba realizuje na način koji će obezbediti svrsishodnost javnih nabavki. Rezultat ovakvog planiranja je već pomenuto često menjanje planova javnih nabavki, angažovanje velikih iznosa sredstava koja se kasnije ne realizuju i sprovođenje velikog broja hitnih javnih nabavki koje su podložnije korupciji i negativno utiču na ionako nisku konkurenciju u postupcima javnih nabavki u regionu.

Bolnica Travnik (BiH)

Cijepanje nabavke

Ova nabavka se odnosila na provođenje konkurentskog postupka nabavke medicinskog materijala za potrebe Bolnice Travnik. Sredstva za nabavku su planirana Budžetom institucije i Planom javnih nabavki za 2015. godinu. Treba istaći da je prvobitno procjenjena vrijednost od 53.000 KM smanjena na 30.300 KM, uz smanjenje obima predmeta nabavke, što je imalo za rezultat i promjenu postupka iz otvorenog u konkurentski. Kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora je bila najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude. Treba napomenuti da je ova nabavka samo jedna od brojnih nabavki medicinskog materijala koji se provodi putem konkurentskih postupaka.

Nabavka se nalazila u Planu javne nabavke za 2016. godinu ali je predstavljala samo dio predviđenih nabavki medicinskog materijala. Treba istaći i činjenicu da Plan javnih nabavki nije lako dostupan jer se isti može preuzeti sa sajta Bolnice Travnik tek kad se izvrši registracija. Tenderska dokumentacija pripremljena prema modelu standardne tenderske dokumentacije za konkurentski postupak. Nabavka je bila podijeljena u 2 lota no nije jasno zbog čega su kreirani takvi lotovi. Posmatrajući otvaranje ponuda, može se reći da je otvaranje ponuda bilo u skladu sa propisanim te su tri člana komisije potpisali zapisnik o otvaranju ponuda. Kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora propisan tenderskom dokumentacijom i definisan kao najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude. Za Lot 1 je dostavljena jedna ponuda firme Medicallux iz Tuzle na iznos od 27.070,00 KM (bez PDV-a), dok za Lot 2 nije bilo primljenih ponuda.

Prije realizacije same nabavke, direktor bolnice a je donio odluku o pokretanju postupka. Treba istaći da je u odluci navedeno čak 7 različitih grupa medicinskih sredstava dok je nabavka pokrenuta samo za dvije grupe i to kroz pokretanje konkurentskog postupka sa 2 lota. Stiče se utisak da je postojala namjera za cijepanjem nabavke medicinskih sredstava radi zaobilaženja provođenja otvorenog postupka.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva Republike Crne Gore

Kojim putem do Budve?

Rekonstrukcija magistralnog puta Podgorica-Cetinje-Budva obilježena je krajnje neadekvatnim planiranjem, čestim izmjenama planova javnih nabavki i povećanjem procijenjenih vrijednosti određenih dionica i za po više od milion eura.

U 2015. i 2016. godini Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, u čijem je sastavu i Direkcija za saobraćaj, proaktivno je objavljivalo planove javnih nabavki, a iste je dostavilo i na zahtjev MANS-a za slobodan pristup informacijama. U 2015. godini plan javnih nabavki Ministarstva saobraćaja i pomorstva pretrpio je pet izmjena^[6], a mijenjani su i iznosi procijenjenih vrijednosti predviđenih za rekonstrukciju magistralnog puta Podgorica-Cetinje-Budva. I u 2016. godini je plan javnih nabavki mijenjan četiri puta, s tim da su sredstva predviđena za ovu rekonstrukciju planirana tek prvom izmjenom plana i kasnijim izmjenama nijesu mijenjana.

Rekonstrukcija magistralnog puta Podgorica-Cetinje-Budva planirana je na način što su sredstva za izvođenje radova u planu javnih nabavki podijeljena po dionicama gdje će se izvoditi radovi. Ukupan iznos sredstava koji je prvobitno planiran u 2015. godini iznosi 19.000.000,00 eura, da bi kasnijim izmjenama taj iznos bio povećan za 4,6 miliona eura. Naime, jedna stavka vrijedna 4,5 miliona (rekonstrukcija dijela magistralnog puta koji spaja dva bulevara Budva-Bečići) uklonjena iz plana, ali su vrijednosti ostalih stavki povećane za ukupno 4,6 miliona eura pa je konačan iznos predviđen planom ponovo iznosio preko 19 miliona eura. Najviše su se povećale vrijednosti dvije određene dionice i to Obzovica-Brajići za 1,4 miliona i Ulići za 1,1 milion eura

[6] Plan je donijet 17.03.2015 a mijenjan pet puta i to: 08.04., 12.06., 10.07., 27.10. i 4.11.2015. godine.

Planiranje rekonstrukcije puta podijeljeno po dionicama	Plan javnih nabavki (u milionima eura)						
	Inicijalni plan	I izmjena	II Izmjena	III Izmjena	IV Izmjena	V Izmjena	Razlika*
Dionica Barutana	1,1	1,1	1,1	1,8	1,8	1,8	+0,7
Dionica Ulići	1,5	1,5	2	2,6	2,6	2,6	+1,1
Dionica Obzovica - Brajčići	2	2	2	3,4	3,4	3,4	+1,4
Dionica Brajčići-Lapčići	4	4	4	4	4	4	0
Dionica Košljun - Zavala	0,4	0,4	1	1	1	1	+0,6
Dionica Markovići	4	4	4	4	4	4	0
Dionica Bulevar Budva-Bečići i raskrsnica BD-CT-Bečići	4,5	4,5	4,5	Ne postoji	Ne postoji	Ne postoji	-4,5
Dionica Tunel Mekavac	1,5	1,5	1,5	2,3	2,3	2,3	+0,8
Ukupno	19	19	20,1	19,1	19,1	19,1	0,1

*Inicijalni plan u odnosu na konačnu izmjenu

I u 2016. godini su planirana sredstva za rekonstrukciju određenih dionica magistralnog puta Podgorica-Cetinje-Budva. Zanimljivo je da u prvobitnom planu ne postoje stavke kojima se planiraju ove javne nabavke radova, da bi nakon nepunih mjesec dana Ministarstvo donijelo izmjenu plana javnih nabavki kojim se planira nastavak rekonstrukcije čija je ukupna procijenjena vrijednost 16.250.000,00 eura.

Služba za opšte i zajedničke poslove Vlade Republike Makedonije

Passat po svaku cenu

Služba za opšte i zajedničke poslove Vlade (SOZP) platiće 1,6 miliona evra za operativni lizing 40 vozila marke Volkswagen Passat B8 2.0 (40.113 evra za vozilo) i dodatna 2 evra za svaki pređeni kilometar po isteku limita od 120.000 km za 3 godine. Nije dato obrazloženje na osnovu kojih parametara je procenjeno da je operativni lizing isplativiji od finansijskog lizinga ili kupovine vozila plaćanjem na rate. Procenjena vrednost nabavke bila je predmet značajnih promena i to čak tri puta. Ista se menjala sa 980 hiljada evra u Planu javnih nabavki, preko 1,8 miliona evra u Odluci o javnoj nabavci sve do 1,3 miliona evra, što je vrednost koja je na kraju navedena u oglasu za javnu nabavku. Ove promene su pravljene bez usklađivanja adekvatne dokumentacije i bez bilo kakvih obrazloženja. Slabosti u planiranju ove nabavke, osim u promenama procenjene vrednosti, otkriva i podatak da je zbog zakasnelog otpočinjanja postupka javne nabavke, da bi izbegla rizik da ostane bez potrebnih vozila, SOZP najpre sklopila ugovor o lizingu vozila na 3 meseca u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog oglasa i to sa istom firmom sa kojom je imala i tekući ugovor o lizingu vozila, a sa kojom će kasnije sklopiti i novi ugovor – „Porše Makedonija DOOEL Skoplje“.

Opština Ada

Šta se štampa?

Neprecizno planiranje nabavki usluga štampanja u Srbiji predstavlja uobičajen problem koji za posledicu ima nedovoljno definisanu tehničku specifikaciju, nejasne i kontradiktorne ugovore, a u 14 identifikovanih slučajeva i poništavanje i kasnije ponavljanje čitavog postupka nabavke, koji sa sobom nosi i materijalne troškove nadoknade takse za žalbu i troškova advokata koji su pisali žalbe.

Naime, prilikom nabavki usluga štampanja – koje se najčešće odnose na promotivni štampani materijal poput kalendara, raznih brošura, papirnih kesa, rokovnika, fascikli, vizit karti i slično – naručioci u velikom broju slučajeva precizno planiraju samo procenjenu vrednost nabavki, ali ne i količine, pa ni vrste, štampanog materijala koje nabavljaju. U okviru ove analize, posmatrane su nabavke usluga štampanja Ministarstva kulture i informisanja i opštine Ada. Posmatrane nabavke nedvosmisleno ilustruju neadekvatno planiranje, odnosno odsustvo bilo kakve evidencije i analize stvarnih potreba. Oba naručioca u tehničkoj specifikaciji navode da su količine štampanog materijala "okvirne", jer je predmet nabavke takav da "potrebne količine naručilac ne može unapred precizno da odredi". Oba naručioca zadržala su pravo da, tokom realizacije ugovora, menjaju količine koje naručuju, kao i da, "po potrebi", naručuju i štampani materijal koji nije naveden u tehničkoj specifikaciji. Istovremeno, oba naručioca predviđaju sukcesivnu isporuku materijala, ali, zbog navodne nemogućnosti da precizno odrede potrebe za tim materijalom, u tehničkoj specifikaciji ne navode ni broj takvih isporuka.

U slučaju opštine Ada, postupak je u potpunosti poništen, nakon što je podnet Zahtev za zaštitu prava ponuđača. Podnosilac zahteva, privredno društvo Prototype doo, žalio se upravo na neodređenost količina štampanog materijala, kao i broja isporuka, zbog čega su ponuđači onemogućeni da pripreme prihvatljivu ponudu. "Za ponuđača nije isto ukoliko se materijal dostavi u tri isporuke (manji troškovi) ili u devet isporuka. (...) Samim time, ponuđač ne može

da u jediničnu cenu uračuna i isporuku dobara, jer ne može da zna koliko isporuka će morati da izvrši”, navedeno je u Zahtevu. Opština je usvojila zahtev, i nakon nekoliko meseci ponovila postupak, sa unekoliko preciziranom tehničkom specifikacijom.

Na sajtu Republičke komisije za zaštitu prava, zaključno sa 31. avgustom 2016. godine, nalazi se čak 18 rešenja i zaključaka po zahtevima za zaštitu prava privrednog društva Prototype DOO. Svi zahtevi podneti su pre isteka roka za donošenje odluka. Čak 13 zahteva odnosilo se na iste primedbe kao i u slučaju opštine Ada: nepreciznu tehničku specifikaciju, okvirne količine nabavljenih usluga, kao i nedefinisan broj sukcesivnih isporuka. Od ovih 13 zahteva, samo je jedan odbačen kao neblagovremen, dok su ostali postupci u potpunosti ili delimično poništeni.

II Priprema i pokretanje postupka javne nabavke

Pokretanje postupka javne nabavke je segment u kojem plan nabavki počinje da se realizuje. U ovoj fazi realizacije javnih nabavki identifikovani su brojni problemi u sve četiri posmatrane države. Na ovom mestu pomenućemo samo najvažnije probleme koji mogu da ugroze integritet sistema nabavki. Jedan od uočenih problema su često nejasne ili neprecizne specifikacije dobara, usluga ili radova koji se nabavljaju. U kombinaciji sa kriterijumom najniže cene, nejasni i neprecizni kriterijumi mogu da dovedu do nabavke dobara, usluga ili radova koji ne odgovaraju potrebama ili su niskog kvaliteta. Riziku za pojavu ovakvih problema posebno su izloženi naručioci u Makedoniji u kojoj je kriterijum najniže cene isključivi kriterijum.

Sa druge strane, zabeležili smo značajan broj slučajeva diskriminatorskih kriterijuma u specifikacijama i isto takvih uslova za naručioce. Oni se kreću u širokom dijapazonu od naručivanja po robnoj marki bez posebnog razloga, preko specifikacija proizvoda kojima odgovara samo jedan proizvod, do zahteva za velikim zalihama ponuđača uprkos tome što su one bez značaja za realizaciju ugovora ili neracionalno visokih bankarskih garancija koje se zahtevaju od ponuđača. Važno je na ovom mestu konstatovati da je besplatna konkursna dokumentacija postala neka vrsta standarda u državama obuhvaćenim analizom. Takođe, sam tehnički deo realizacije ove faze postupka javne nabavke nije više upitan na način na koji je to nekada bio. Ovome doprinose i formirani portali javnih nabavki koji, iako ne sadrže sve informacije i dokumente koje bi trebalo da sadrže, ipak značajno tehnički unapređuju postupak javne nabavke. Unapređenjem transparentosti i inkluzivnosti procesa planiranja javnih nabavki smanjio bi se broj postupaka sa diskriminatorskim specifikacijama i uslovima za ponuđače i tako unapredila konkurencija u javnim nabavkama sa svim pozitivnim efektima.

Ova faza sprovođenja javne nabavke interesantna je i sa stanovišta svrsishodnosti dobara, usluga ili radova koji se nabavljaju. Iako su diskriminatorski kriterijumi koji negativno utiču na konkurenciju najuočljivija negativna odlika javnih nabavki u ovoj fazi, istraživačima koji su radili na obradi slučajeva za ovu analizu nisu promakle nabavke koje zahtevaju da dobra, pre svega imaju performanse koje značajno nadilaze potrebe naručioca. Ovo je relativno lako utvrditi kod nabavki IT opreme. Postavljanje zahteva za velikim brojem benzinskih pumpi odlikuje brojne nabavke goriva koje smo analizirali. Ovi kriterijumi, po našem mišljenju, često nisu opravdani i služe isključivo sužavanju konkurencije. I količine koje se nabavljaju takođe neretko nadilaze potrebe naručilaca što

posebno dolazi do izražaja u ovoj fazi sprovođenja javnih nabavki. Gorivo je čest primer ovakvih nabavki, ali i nabavke papira za štampanje koje smo analizirali upadljivo nadilaze potrebe u ako se uzme u obzir proklamovana posvećenost elektronskoj upravi u regionu. Svrshodnost je problematična i kod određenog broja usluga. Posebno se ovo odnosi na usluge odnosa s javnošću (PR) i usluge za koje kod naručilaca postoji sistematizovano radno mesto. Uglavnom se radi o različitim konsultantskim pozicijama.

Izmene pravnog i institucionalnog okvira koje su vršene poslednjih godina u cilju jačanja konkurencije nisu dale rezultate. O tome najrečitije govori primer uspostavljanja Saveta za javne nabavke uspostavljenog u Makedoniji čiji je primarni posao da omogući veći intenzitet konkurencije. Kao rezultat rada Saveta je učinio pripremu postupka javne nabavke najzahtevnijom, najdužom i najskupljom fazom u sprovođenju javne nabavke. Počevši od maja 2014. godine, svaki naručilac mora da traži saglasnost od Saveta za javne nabavke ukoliko ne uspe da putem istraživanja tržišta da dokaže da postoji dovoljan broj proizvođača i ponuđača za dobra, usluge ili radove koji se nabavljaju i koji ispunjavaju kriterijume za utvrđivanje sposobnosti. Samo u toku 2015. godine od Saveta je podneseno 19.475 zahteva za saglasnost, što je naručioce koštalo 135,4 miliona denara (2,2 miliona evra). Intenzitet konkurencije u javnim nabavkama u Makedoniji je zaposlednje četiri godine gotovo prepolovljen.

Direkcija regionalnih cesta Tuzlanskog kantona (BiH)

Rekonstrukcija kolovoza regionalne ceste R469 Živinice – Međaš (Kalesija)

Ova nabavka se odnosila na provođenje otvorenog postupka u vezi sa rekonstrukcijom kolovoza regionalne ceste R469 Živinice – Međaš (Kalesija). Sredstva za nabavku su planirana Budžetom Direkcije i Planom javnih nabavki za 2016. godinu. Tenderska dokumentacija je objavljena na web sajtu Agencije za javne nabavke odakle se mogla i preuzeti. Ponudu su dostavile 2 firme i nakon što je konstatovano da su obe tehnički prihvatljive, prihvaćena je ponuda firme Rial Šped iz Doboja sa cijenom od 486.899,27 KM (bez PDV-a). Procijenjena vrijednost za navedene radove je iznosila 543.514,00 KM (bez PDV-a). Tenderska dokumentacija pripremljena prema modelu standardne tenderske dokumentacije za otvoreni postupak. Posmatrajući postupak, može se reći da je otvaranje ponuda bilo u skladu sa propisanim te je svih pet članova komisije potpisalo zapisnik o otvaranju ponuda. Kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora propisan tenderskom dokumentacijom i bio je najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude.

Prije realizacije same nabavke, direktor Direkcije je donio odluku o pokretanju postupka na osnovu nalaza Godišnjeg plana rada i Plana javnih nabavki za 2016. godinu. Sastavni dio odluke je bio predmjer radova koji je sačinio nadzorni inženjer u skladu sa projektnom dokumentacijom. U okviru odluke je definisan i sastav komisije za javne nabavke – jedan diplomirani ekonomista, jedan diplomirani pravnik, dva diplomirana građevinska inženjera i jedan tehničar.

Generalno, nabavka je provedena bez većih problema. Kada posmatramo tendersku dokumentaciju u okviru predmetne javne nabavke, može se primjetiti i određeni aspekt koji se „prepisuje” iz godine u godinu a da se ne razmisli da li i kako taj propisani segment utiče na (ne)diskriminaciju, konkurenciju ili efikasnost samog postupka nabavke. Tako je vidljivo da se u okviru ove nabavke traži bankarska garancija za dobro izvršenje posla na 10% od vrijednosti ugovora. Međutim, zašto se radi o 10% a ne o 5%, 15% ili 20%, niko ne može sa sigurnošću da kaže osim da je to „ustaljena praksa”.

JZU-Univerzitetska klinika za hirurgijske bolesti „Sv. Naum Ohridski“ Skoplje

Složena i skupa procedura za dobijanje prethodne saglasnosti

I pored tri dobijene saglasnosti od Saveta za javne nabavke (iz pet pokušaja) – sve sa ciljem „stvaranja fer uslova za konkurenciju“, u nabavci potrošnog medicinskog materijala JZU-Univerzitetska klinika za hirurgijske bolesti „Sv. Naum Ohridski“ Skoplje, može se reći da nema konkurencije (kao i u svim ostalim posmatranim nabavkama u oblasti zdravstva). Ovde je prosečan broj ponuđača iznosio 1, a ni za jedan od 37 delova tendera nije smanjena prvobitno ponuđena cena. Time se gubi smisao složenih zakonskih procedura i obaveza, koje posebno pooštravaju obaveze i procedure nabavki u sektoru zdravstva. Sa druge strane, tenderi traju mesecima, troše se znatni resursi (novac, vreme i kadar) i otežano je ne samo nabavljanje, već i planiranje i obezbeđivanje pravovremenosti nabavki što je u ovom sektoru od vitalnog značaja. U posmatranom slučaju podnošenje i obrada zahteva i dobijanje saglasnosti od Saveta za javne nabavke trajalo je tri meseca, odnosno 95 dana. Prethodno je sprovedeno neuspešno istraživanje tržišta, odnosno nisu dobijene povratne potvrde od dovoljnog broja domaćih i stranih proizvođača, odnosno ekonomskih operatera da zadovoljavaju zahteve iz tehničkih specifikacija i da ispunjavaju korišćene kriterijume za utvrđivanje sposobnosti. Ni jedan od kontaktiranih proizvođača iz inostranstva nije odgovorio na anketni upitnik u istraživanju tržišta o tome da li je proizvođač i da li ispunjava kriterijume iz tehničkih specifikacija. Upitnik je poslat na adrese 17 proizvođača iz Srbije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Ovo ipak nije rezultiralo povećanjem konkurencije, ni smanjenjem cena na tenderima u slučaju medicinskog materijala.

III Sprovođenje postupka javne nabavke

U sve četiri posmatrane zemlje, kao najveći problem u toku sprovođenja postupka javne nabavke utvrđen je veoma nizak nivo konkurencije. Intenzitet konkurencije u svim državama je niži 2015. godine nego što je bio 2011. kada smo počeli sa uporednim istraživanjem što govori o negativnom trendu koji je započeo i pre posmatranog perioda. U sve četiri države obuhvaćene istraživanjem 2015. je po prvi put intenzitet konkurencije ispod 3 ponuđača po javnoj nabavci u proseku. Pozitivno je jedino to što u Bosni i Hercegovini od 2015. godine imamo zvanične podatke o intenzitetu konkurencije, s obzirom na to da u prethodnom periodu ovi podaci nisu objavljivani. Pad konkurencije u posmatranom period posebno je primetan u Makedoniji koja je 2011. prednjačila po prosečnom broju ponuđača.

Dok je u nekim slučajevima jasno da su diskriminatoriski uslovi bili uzrok malog broja ponuda, primeri jedne do dve pristigle ponude zabeleženi su i u onim postupcima koji nisu propisivali diskriminatoriske uslove i u kojima je očigledno da na tržištu postoji veliki broj subjekata koji obavljaju traženu delatnost, odnosno imaju kapacitete da isporuče određena dobra, usluge ili radove. Ovo može da govori o niskom poverenju ponuđača u sistem javnih nabavki i regularnost procedura. U razgovorima koje smo vodili sa akterima u oblasti javnih nabavki u prethodne četiri godine često smo čuli od ponuđača da se ne javljaju na tendere jer smatraju da su ponuđači koji će dobiti ugovor unapred poznati zbog diskriminatoriskih uslova. Drugi često pominjan razlog za neučestvovanje u postupcima javnih nabavki je izostanak kontrole isporučenih dobara, izvršenih radova ili pruženih usluga i to kako u pogledu količine tako i u pogledu kvaliteta. Ponuđači koji unapred znaju da ovakve kontrole neće biti obaraju cenu u svojoj ponudi ispod nivoa rentabilnosti jer smatraju da ugovor neće morati da izvrše u celini ili delimično.

Organizacije okupljene u koaliciji „Balkan Tender Watch“ smatraju da je intenzitet konkurencije najvažniji pokazatelj otpornosti sistema javnih nabavki na korupciju i sve dok ne budemo registrovali povećanje intenziteta konkurencije u javnim nabavkama nećemo moći da tvrdimo da postoji napredak u uspostavljanju integriteta i sistema javnih nabavki. Iako ne možemo da tvrdimo da je nivo konkurencije direktan pokazatelj nivoa korupcije i poverenja u sistem javnih nabavki, u uporednoj praksi se pokazalo da visok intenzitet konkurencije koincidira sa nižim nivoima (percepcije) korupcije. Naravno, visok nivo korupcije u javnim nabavkama i nepoverenje u institucije nije jedini uzrok niskog intenziteta konkurencije u posmatranim državama. Mali broj ponuđača u mnogim oblastima uslovljen je malim i siromašnim tržištima ove četiri države.

Ukрупnjavanje tržišta uklanjanjem barijera u prometu dobara, usluga i radova u regionu pospešila bi se konkurencija jer bi veći broj ponuđača iz inostranstva bio zainteresovan za upliv na takvo tržište.

Kada je reč o komisijama koje ocenjuju ponude, analiza je pokazala da u njihovom radu najčešće ne učestvuju stručnjaci za date oblasti, kao i da je njihova uloga svedena na procenu formalnih uslova konkursa. U ovoj fazi postupka učešće stručnjaka ne bi moglo mnogo da unapredi situaciju ukoliko su planiranje i izrada konkursne dokumentacije neadekvatno ili nestručno sprovedeni.

Iako zakoni u sve četiri države predviđaju odredbe o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa prilikom formiranja komisija, ovo pitanje nije adekvatno rešeno ni u jednoj od zemalja. Izjave o nepostojanju sukoba interesa potpisuju se najčešće u istom danu kada je komisija i formirana, odnosno pre uvida u strukturu ponuđača. Dodatni problem je identifikovan u Srbiji na primer, zbog različitih definicija sukoba interesa u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakonu o javnim nabavkama i nejasnog načina razrešavanja mogućih sukoba nadležnosti između Agencije i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Jačanje konkurencije u javnim nabavkama mora da se nađe među prioritarnim zadacima svih sistema javnih nabavki u posmatranim državama. Posebno je indikativno što se u ciljevima donošenja novih zakona ili izmena i dopuna postojećih, u sve četiri posmatrane zemlje, redovno ističe cilj povećanja intenziteta konkurencije, a svedoci smo kako do toga ne dolazi već bi se moglo reći da imaju suprotan efekat. Ističemo stoga potrebu da se izmene i dopune postojećih propisa ili izrada novih propisa vrše na osnovu analiza potreba i mogućnosti nacionalnih sistema pre „prepisivanja“ pravila *Acquis-a* u domaća zakonodavstva. Svedoci smo da se doslovnim preuzimanjem rešenja iz EU direktiva bez sagledavanja stvarnih potreba i interesa može ostvariti suprotan efekat. Vredi još jednom naglasiti da će intenzitet konkurencije u javnim nabavkama biti jedan od najvažniji pokazatelja u proceni napretka država regiona u izgradnji pouzdanih, efikasnih, efektivnih i ekonomičnih sistema javnih nabavki. Podizanjem nivoa konkurencije unaprediće se i svrsishodnost javnih nabavki.

Elektrokrajina

Nabavka kancelarijskog materijala

Analizirani slučaj se odnosi na provođenje otvorenog postupka nabavke kancelarijskog materijala: kartonaže, pribora, blokovske robe, tonera i koverta mašinska. Sredstva za nabavku su planirana Budžetom institucije i Planom javnih nabavki za 2016. godinu. Međutim, Plan nije bio dostupan na internet stranici kako je predviđeno zakonom. Procijenjena vrijednost nabavke je iznosila 400.000 KM bez PDV-a. Kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora je bila ekonomski najpovoljnija ponuda sa aspekta cijene i rokova plaćanja.

Tenderska dokumentacija pripremljena prema modelu standardne tenderske dokumentacije za otvoreni postupak sa podjelom na lotove prema vrsti proizvoda koji su nabavljani. Posmatrajući otvaranje ponuda, može se reći da je sve bilo u skladu sa propisanim. Svi članovi komisije su potpisali zapisnik o otvaranju ponuda, dok je kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora propisan tenderskom dokumentacijom i definisan kao ekonomski najpovoljnija ponuda. Postupak je suspendovan zbog žalbe jednog ponuđača u vezi sa brojnim uočenim nepravilnostima – dostavljanje neadekvatnog dokaza u vezi „preferencijalnog statusa domaćeg“, pogrešno navođenje proizvoda i tehničkih karakteristika, neadekvatne izmjene u ponudi koje nisu parafirane prema zahtjevima TD, dostavljanje neadekvatne izjave o garantnom roku, itd. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, postupak je bio privremeno suspendovan te se očekuje odluka Kancelarije za razmatranje žalbi.

Ono što je bitno za aspekt svrsishodnosti, odnosi se na činjenicu da je Elektrokrajina planirala skoro 500% više sredstava za nabavku kertridža i tonera u odnosu na prihvaćenu ponudu za navedeni lot (nabavka tonera je procijenjena na 90.000 KM bez PDV-a dok je najbolje ocijenjena ponuda iznosila 16.574,00 KM bez PDV-a). Istovremeno, procijenjena vrijednost nabavke za druga dva lota nije toliko značajno odstupala od ponuđenih cijena. Ovo ukazuje na značajan problem u vezi sa planiranjem nabavke tonera i procjenom njene cijene. Istovremeno, s obzirom da je predviđeno

potpisivanje okvirnog sporazuma, ovo ujedno indicira i mogućnost da se nabave značajno veće količine od planiranih imajući u vidu raspoloživost sredstava za tu namjenu. Provedenim monitoringom nije bilo moguće utvrditi da li se ugovorni organ bavio analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjeročnim planovima poslovanja.

Jedan od aspekata koji se odnosi na svrsishodnost je vezan i za trajanje samog postupka. Naime, od Odluke o postupku nabavke do vremena kad je pisan ovaj izvještaj je prošlo više od 7 mjeseci bez da nije zaključen ugovor o predmetnoj nabavci.

Na kraju treba istaći problem u vezi sa ovom nabavkom kada se posmatra tehnička specifikacija pojedinih stavki. Kako se radi o nabavci ketridža i tonera, ugovorni organ je morao da više pažnje posveti kvalitetu kada se govori i originalnim tonerima i ekvivalentima. Naime, često se dešava da je broj otisaka originalnih tonera mnogostruko veći nego kad se radi o zamjenskim ekvivalentima. Stoga je trebalo jasno precizirati predmet nabavke u vezi sa očekivanim karakteristikama.

JP RTCG

Promjene procijenjene vrijednosti

Javno preduzeće Radio i televizija Crne Gore je kroz postupke javne nabavke koje smo analizirali dokazala da, ili ima nedovoljno osposobljen kadar koji sprovodi postupke javnih nabavki, ili pokušava da zbuni same ponuđače mijenjanjem iznosa procijenjenih vrijednosti. Može se zaključiti i da su, zbog mijenjanja iznosa procijenjene vrijednosti u 2015. godini, mnogi ponuđači odustali od učestvovanja u nadmetanju za nabavku tonera, iz razloga što im je iznos bio nizak. Ovo može biti i način da se onemogući konkurencija u postupku, jer da iznos procijenjene vrijednosti nije smanjen cijelih 2.000,00 eura, možda bi više ponuđača učestvovalo u postupku javne nabavke.

Naime, postupak javne nabavke tonera u 2015. godini započet je u februaru mjesecu pozivom za otvoreni postupak javne nabavke, procijenjene vrijednosti 9.000,00 eura. Na portalu javnih nabavki objavljeni su proaktivno odluka o izboru najpovoljnije ponude i ugovor o nabavci i isporuci robe. Zanimljivo je da se procijenjena vrijednost javne nabavke u odluci o izboru najpovoljnije ponude i u pozivu za otvoreni postupak javne nabavke ne poklapaju. Naime, u odluci je procijenjena vrijednost javne nabavke 11.000,00 eura, kako je i određeno planom javnih nabavki. Ne postoji nikakava izmjena poziva na portalu javnih nabavki, pa ostaje nejasno zašto se cifre procijenjene vrijednosti ne podudaraju. Takođe, ni u izvještaju o postupku javne nabavke po pozivu 02/15 i u zapisniku o javnom otvaranju ponuda po pozivu 02/15 procijenjene vrijednosti se razlikuju, u jednom je procijenjena vrijednost 11.000,00 eura, u drugom 9.000,00 eura.

Od tri ponude koje su dostavljene na ocjenu i vrednovanje, ponuda ponuđača „Kastex“ d.o.o. iz Podgorice jedina ispravna i kao takva najpovoljnija, sa ponuđenom cijenom od 8.435,91 eura. Sa „Kastex-om“ je zaključen ugovor krajem aprila 2015. godine.

Agencija za mlade i sport (Makedonija)

Ko može da gradi bazen?

Visoko postavljeni kriterijumi za utvrđivanje sposobnosti ponuđača za učešće na tenderu Agencije za mlade i sport za izgradnju bazena pokazali su se destimulišućim za kompanije. Shodno tenderskoj dokumentaciji, da bi dokazali svoje ekonomsko i finansijsko stanje od ponuđača se tražilo da imaju ukupno 750 miliona denara (12,2 miliona evra) ostvarenih prihoda u poslednje tri godine (2012 – 2014. godine), da imaju pristup likvidnim sredstvima u visini od 1 milion evra, zatim za dokazivanje profesionalne i tehničke sposobnosti tražilo se da ponuđači imaju najmanje 100 zaposlenih (pri tom je dat detaljan opis pozicija, obrazovanja i godina radnog iskustva za čak 38 zaposlenih), do detalja je opisana i potrebna mehanizacija, a tražila se i referentna lista sa najmanje 5 realizovanih ugovora u vrednosti preko 100 miliona denara od kojih jedan ugovor treba da bude za sportski objekat. Za ovako postavljene kriterijume za dokazivanje sposobnosti ponuđača Agencija za mlade i sport nije tražila mišljenje od Saveta za javne nabavke uz obrazloženje da je sprovedeno istraživanje tržišta koje im je potvrdilo da 6 građevinskih kompanija ispunjava tražene kriterijume. Zanimljivo je da su ipak ponude dostavile samo dve kompanije od kojih je jedna dostavila ponudu koja je preko tri puta viša od procenjene vrednosti koja je navedena u oglasu i uopšte nije učestvovala na elektronskoj aukciji. Ostaje nejasno zašto je ova kompanija uopšte i dostavila ponudu za ovaj tender posebno ako se uzme u obzir da je za učešće morala da obezbedi bankarsku garanciju u vrednosti od 26 miliona denara (422.764 evra) sa rokom važnosti od 180 dana.

JP Skijališta Srbije

Nabavka računarske opreme u jednoj partiji

Javno preduzeće Skijališta Srbije nabavilo je u 2014. i 2015. godini računarsku opremu u ukupnoj vrednosti od 4.884.413 dinara (oko 40.000 evra) bez PDV-a. U okviru oba postupka nabavljana je raznovrsna oprema: od dekstop i laptop računara, preko mrežne opreme, kablova, torbi za lap topove do televizora, kamera za video nadzor i UPS aparata. Pa ipak, nabavka preko 40 vrsta dobara različite vrste i namene oblikovana je u obe godine kao jedna partija. U oči upadaju istovetni predmeti nabavke u obe godine, ali i dramatične razlike u njihovim cenama. Radi lakšeg pregleda, dajemo tabelarni prikaz svih nabavljenih dobara, sa ugovorenom jediničnom cenom.

2014			2015		
Količina	Predmet nabavke	Jedinična cena bez PDV	Količina	Predmet nabavke	Jedinična cena bez PDV
11	Brandname Desktop računar, OS WIN 7, Intel Pentium G3220, 4GB RAM, 500 GB HDD, monitor 21,5 inča, garancija 3 godine	63.356,00	3	Brandname desktop računar, OS WIN 7, Intel Pentium G3220, 4GB RAM, 500 GB HDD, monitor 21,5 inča, garancija 3 god	78.249,00
10	Switch PoE 8 portova	5.342,00	20	Switch PoE 8 portova	5.748,00
4	SHDSL Modem	14.026,00	8	SHDSL modema	23.409,00
3	UPS	31.617,00	5	UPS	33.445,00
2	SDD Disk	16.865,00		/	
4	Lap top računar, Intel Core i3, 4GB Ram, 500 GB HDD, garancija 3 godine	57.162,00	4	Lap top računar, Intel core i5, 4 GB proširivo, min 500 GB HDD, optički uređaj, WIN 7, garancija 2 god.	67.912,00

2	Switch 24 port gigabitni	8.770,00	2	Switch port gigabitni	9.806,00
12	Media converter	3.109,00	10	Media converter	3.266,00
6	Rack ormar	5.911,00		/	
12	polica za Rack ormar	1.861,00		/	
12	Patch panel	766,00		/	
12	Switch 8 port	2.467,00	5	Switch 8 port	2.739,00
200	Modul RJ 45 Cat 5E	112,00		/	
1220m	Unutrašnji kabl za montažu Cat 5E	26,00		/	
915m	FTP kabl za unutrašnju montažu Cat 5E	35,00		/	
3	Storage 2 TB	60.660,00	3	Storage 2TB	54.609,00
20	USB tastatura	346,00		/	
20	Miš USB laserski	349,00		/	
10	Miš wireless laserski	5.911,00	4	Miš wireless laserski	6.760,00
15	Produžni kabl sa 6 utičnica	1.786,00	10	Produžni kabl sa 6 utičnica	1.309,00
10	torba za lap top 15 inča	735,00		/	
10	torba za lap top 17 inča	909,00		/	
1	TV LED 32 inča	31.249,00		/	
1	TV LED 42 inča	60.660,00		/	
2	TV LCD 46 inča	79.655,00		/	
2	Fotokopir A4	41.992,00	2	Fotokopir A4	39.419,00
2	HDD 300GB	21.323,00	6	HDD 500 GB	5.334,00
2	Bežični prezenter	3.146,00		/	
40	UTP patch kabl 1m	57,00	10	UTP patch kabl 1m	45,00

40	UTP patch kabl 2m	70,00	10	UTP patch kabl 2 m	78,00
40	UTP patch kabl 3m	121,00	10	UTP patch kabl 3m	110,00
40	UTP patch kabl 5m	140,00	10	UTP patch kabl 5m	154,00
40	UTP patch kabl 7m	223,00	10	UTP patch kabl 7m	207,00
1	DVR 16 kanala	17.769,00		/	
4	Kamere za video nadzor	6.617,00	2	Kamere za video nadzor	14.938,00
4	WiFi router indoor	6.675,00	2	WiFi router	4.826,00
5	Strujni adapter tip 1	743,00		/	
5	strujni adapter tip 2	545,00		/	
18	USB Flash 3.0 8GB	472,00	20	USB Flash 3.0 8 GB	481,00
10	USB flash 3.0 16GB	746,00	10	USB Flash 3.0 16 GB	710,00
10	Micro SDHC 16 GB	735,00	10	Micro SDHC 16 GB	645,00
	/		1	Switch 24 port sa optičkim ulazom	82.863,00
	/		1	UPS za server	33.293,00
	/		2	AVR (Automatska regulacija napona)	6.728,00
	/		1	Server Gen 9 16 GB RAM	726.289,00
	/		4	Inteligentna IP kamera	102.009,00

U uporednom prikazu upadljive su velike promene u cenama u posmatrane dve godine kod nekih proizvoda. Tako je desktop računar istih karakteristika u 2014. godini koštao 63.356 dinara

(oko 530 evra) bez PDV, da bi naredne poskupeo na čitavih 78.249 dinara (oko 650 evra) bez PDV. Nabavljeni laptop računari plaćeni su 57.162 dinara (oko 480 evra) u 2014. i 67.912 dinara (oko 565 evra) u 2015. godini.

Istovremeno, cena SHDSL modema za godinu dana se gotovo udvostručila, dok je cena hard diska dramatično pala: sa neverovatnih 21.323 dinara (oko 180 evra) za disk od 300 gigabajta u 2014. na 5.334 dinara (oko 45 evra) za 500 gigabajta u 2015. godini. Najčudnije je ipak kretanje cena UTP patch kablova u dve godine: dok su kablovi od jednog metra pojeftinili za 22 odsto, kablovi od dva metra poskupeli su za 11 procenata. Istovremeno, kablovi od tri metra pojeftinili su za 9 procenata, a oni od pet metara poskupeli za tačno toliko.

U obe godine, ugovor je dodeljen istom ponuđaču, kompaniji Japi Com doo.

IV Žalbeni postupak

Brojni problemi su identifikovani i u mehanizmima zaštite prava ponuđača. U Srbiji i Makedoniji nije zabeležena nijedna žalba u slučajevima koji su analizirani u prethodnom period iako su konstatovani brojni problemi koji su mogli da budu solidan osnov za žalbu. Nije sprovedeno istraživanje razloga ovakvog stanja, ali neki od razloga svakako bi mogli biti nedostatak poverenja ponuđača u žalbeni mehanizam, nepoznavanje prava i visina taksi koje se naplaćuju za podnošenje žalbe. Pregled taksi za podnošenje zahteva za zaštitu prava ili žalbi u četiri države prikazan je u **Prilogu 1** ove publikacije. Iako je naša preporuka išla u pravcu obezbeđivanja veće dostupnosti žalbenog mehanizma, u Srbiji su takse za podnošenje žalbi povećane poslednjim izmenama Zakona, dok su u ostale tri države ostale na istom nivou. I sami žalbeni organi susreću se sa brojnim izazovima u svom funkcionisanju koji se pre svega odnose na probleme u konstituisanju i nedostatak kapaciteta (ljudskih, tehničkih i finansijskih) za kvalitetno obavljanje posla.

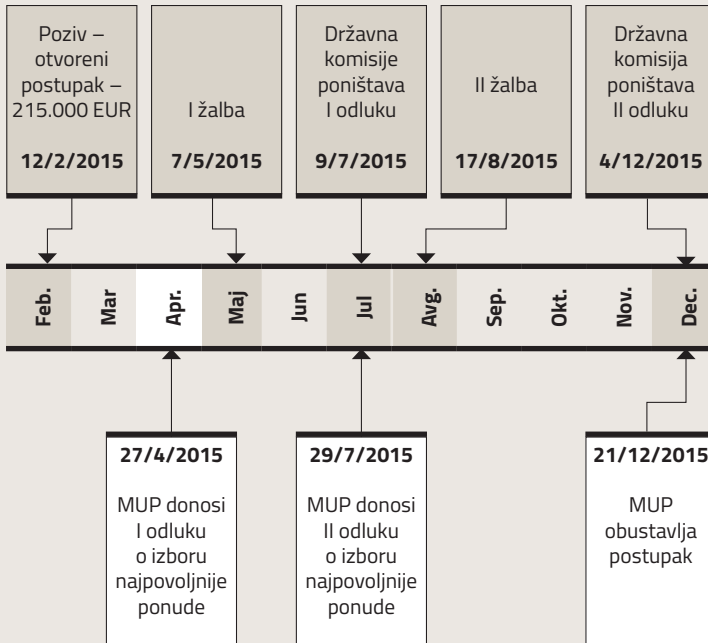
MUP Crne Gore

Šoping uspješniji od otvorenog postupka

Ministarstvo unutrašnjih poslova je početkom 2015. godine, u samo dva dana objavilo dva poziva za nabavke kancelarijskog materijala, jedan otvorenim postupkom vrijednosti preko 200 hiljada eura i drugi šopingom, u vrijednosti od 25 hiljada eura. Prvu, veliku javnu nabavku MUP do kraja godine nije uspio da okonča, zbog činjenice da mu je Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki dva puta poništavala Rješenje o izboru najpovoljnije ponude, zbog čega je paralelno sa postupkom vođenja tendera, kancelarijski materijal nabavljao korišćenjem neposrednih sporazuma. Druga nabavka, sprovedena metodom šopinga, uspješno je okončana.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je 12. februara 2015. godine objavilo na portalu javnih nabavki poziv za otvoreni postupak javne nabavke kancelarijskog potrošnog materijala, procijenjene vrijednosti 215.000,00 eura. Nakon sprovedenog otvorenog

postupka javne nabavke, na portalu je 27. aprila 2015. objavljena odluka o izboru najpovoljnije ponude, gdje se može utvrditi da je na poziv za otvoreni postupak pristiglo ukupno pet ponuda i to od kompanija: "Stratus" d.o.o., "Kastex" d.o.o., "Ljetopis" d.o.o., "Jolly comerce" d.o.o. i "Raster office" d.o.o.



Shema 1: Vremenska linija sprovođenja javne nabavke MUP-a otvorenim postupkom, za nabavku kancelarijskog potrošnog materijala

U postupku pregleda, ocjene i vrednovanja ponuda zaključeno je da je samo ponuda "Stratus" d.o.o. ispravna, te da je kao takva jedina preostala i sa cijenom od 193.385,10 eura ocijenjena je kao najpovoljnija ponuda. Bitno je naglasiti da u ovom dijelu postupka nije bilo žalbi Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Nakon donešene odluke o izboru najpovoljnije ponude, ponuđač "Kastex" d.o.o. je 7. maja 2015. godine podnio žalbu Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, koja je poništila odluku Ministarstva unutrašnjih poslova^[7] i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

Ministarstvo je novom odlukom o izboru najpovoljnije ponude od 29. jula 2015. godine potvrdilo prethodnu odluku, te je ponovo ocijenjeno da je jedina ispravna ponuda ponuđača "Stratus" d.o.o. Zbog toga je ponuđač "Kastex" d.o.o. ponovo, 17. avgusta 2015. godine izjavio žalbu Državnoj komisiji na odluku MUP-a, a Državna komisija je ponovo poništila odluku MUP-a^[8] i predmet po drugi put vratila na ponovni postupak i odlučivanje.

U trećem, ponovljenom postupku ocjene i vrednovanja ponuda, MUP je ocijenio da je ponuda "Stratus" d.o.o. neispravna iako je dva puta prije toga ovu ponudu cijenio kao ispravnu, ostao pri stavu da su i ostale četiri ponude koje su dostavljene neispravne, zbog čega je postupak javne nabavke obustavljen. Ovo je potvrđeno odlukom MUP-a od 21. decembra 2015. godine, koja je objavljena na portalu javnih nabavki.

[7] Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, rješenje broj UP.0904-354/2-2015, od 09/07/2015 godine.

[8] Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki, rješenje broj UP.0904-609/2-2015, od 04/12/2015. godine.

Ministarstvo pravde Republike Srbije

Zvučnici u monitoru ili zvučnici uz monitor – da li je važno?

Prilikom nabavke računara, Ministarstvo pravde Republike Srbije ostvarilo je redak primer konkurentnosti, s obzirom da je ponude dostavilo čak 14 ponuđača. Tokom stručne ocene ponuda, međutim, čak 11 ponuda je odbačeno kao neprihvatljivo. Ipak, uz instrument žalbe Republičkoj komisiji za zaštitu prava konkurentnost je zaštićena, a vrednost ugovora smanjena za 91.520 dinara (oko 770 evra) u ponovljenom postupku stručne ocene ponuda.

Od 11 neprihvatljivih ponuda, pet je odbijeno zbog cene koja prevazilazi procenjenu vrednost nabavke, a šest zbog neispunjavanja tehničke specifikacije. Komisija za javnu nabavku odbacila je kao neprihvatljive dve ponude uz obrazloženje da su „u Tehničkim karakteristikama Konkursne dokumentacije za desktop računar traženi zvučnici uz monitor, a ponuđač je ponudio zvučnike integrisane uz monitor“. Tri ponude su odbijene uz obrazloženje da je „u Tehničkim karakteristikama Konkursne dokumentacije za desktop računar traženo pet USB portova, a ponuđač nije naveo koliko USB portova nudi“. Uz kriterijum najniže ponuđene cene, doneta je odluka o dodeli ugovora ponuđaču Elektronik Partner DOO, čija je ponuda iznosila 1.508.920 dinara (oko 12.000 evra).

Ponuđač AGIO BUISINESS SYSTEM DOO podneo je zahtev za zaštitu prava zbog povreda odredbi člana 3. st. 1. tač. 32, 33 i 107. ZJN. Podnosilac zahteva navodi da se u Tehničkoj dokumentaciji nigde ne navodi da monitor i zvučnik moraju biti fizički odvojeni uređaji, kako je navedeno u obrazloženju odluke o dodeli ugovora. „Iz tehničke specifikacije kako ju je u konkretnom slučaju naručilac definisao jedino je vidljivo da desktop računar mora imati zvučnike i monitor, ali ne i da nije dozvoljeno da isti budu fizički u jednom uređaju, odnosno da zvučnici budu integrisani u monitor“, navodi se u zahtevu. O ovom zahtevu odlučivala je Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki koja je usvojila zahtev i

delimično poništila postupak nabavke u delu stručne ocene ponuda i donošenja odluke o dodeli ugovora. Komisija je zauzela stav da naručilac nije jasno i precizno opredelio tehničke karakteristike predmeta nabavke.

U ponovljenom postupku stručne ocene ponuda, ugovor je dodeljen podnosiocu zahteva, ponuđaču AGIO BUSINESS SYSTEM DOO, čija je ponuda bila najniža od svih 14 prispelih – 1.417.400 dinara (oko 11.800 evra) bez PDV.

Zanimljiv je podatak da je u ponovljenom postupku stručne ocene ponuda naručilac u prihvatljive svrstao i one ponude koje su se odnosile na USB portove, a koje nisu bile predmet zahteva za zaštitu prava. Tako je broj prihvatljivih ponuda sa prvobitne tri porastao na osam u ponovljenom postupku.

Ministarstvo zdravlja Republike Srbije

Za Epson posebna partija

Zbog višemesečnog kašnjenja u realizaciji nabavke računara, Ministarstvo zdravlja sprovelo je čitav postupak – od objavljivanja poziva za podnošenje ponuda do zaključenja ugovora – u rekordnih 17 dana. U tom periodu, rok za podnošenje ponuda je čak produžavan, zbog izmena konkursne dokumentacije. Tako je sa prvobitnih devet, rok produžen na 11 dana. Izveštaj o stručnoj oceni ponuda sačinjen je istog dana kada su ponude otvorene. Narednog dana objavljena je Odluka o dodeli ugovora, a sam ugovor potpisan nakon četiri dana. Time je Ministarstvo skratilo zakonski rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava ponuđača. Tokom roka za podnošenje ponuda, Ministarstvo je izmenilo postupak nabavke prihvativši predlog potencijalnog ponuđača da je organizuje po partijama. U odgovorima na dostavljena pitanja koja se odnose na konkursnu dokumentaciju navodi se konstatacija ponuđača da je Ministarstvo u tehničkoj specifikaciji skenera "definisanjem da se radi o LED modelu 3,2 Dmax dubine postavilo tehnički zahtev koji označava isključivo Epson proizvod". „Time što pozicije nisu odvojene po partijama, jasno ste dali prednost onome ko će obezbediti Epson autorizaciju za ovaj posao, i ako Epson jasno ne proizvodi računare niti laserske štampače koje tražite svojom specifikacijom", navedeno je u predlogu. Obaveštenje o produženju roka za podnošenje ponuda usled izmena konkursne dokumentacije koje se odnose na oblikovanje nabavke po partijama objavljeno je na Portalu javnih nabavki. Novi rok glasio je 11 dana od objavljivanja poziva i sedam dana nakon izmena konkursne dokumentacije.

V Realizacija ugovora

U sve četiri zemlje dokumenta koja najčešće nisu dostavljena po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama jesu upravo dokumenta iz kojih je moguće utvrditi u kojoj meri su realizovani ugovori dodeljeni u postupcima javnih nabavki. Zbog nedostataka izvoda iz evidencije plaćanja, faktura i potvrda o prijemu dobara, radova ili usluga, u većini slučajeva nije bilo moguće utvrditi da li su prilikom realizacije poštovane specifikacije ugovorenih predmeta isporuke, ugovorene cene i rokovi. Iz postupka analize, stiče se utisak da se, nakon sklapanja ugovora, više ni sami naručioc ne bave sistematskom analizom i kontrolom realizacije tih ugovora, iako upravo u ovoj fazi korupcija pokazuje svoje efekte na čitav proces javnih nabavki. Koliko god pravila i praksa planiranja, pokretanja i sprovođenja samog postupka javne nabavke budu unapređivani, bez adekvatne kontrole realizacije ugovora nećemo moći da govorimo o sistemu dovoljno efikasnom, uređenom i sposobnom da se odupre korupciji. Vredi istaći i činjenicu da mnogi naručioc često ne poseduju tehničke i druge kapacitete da se bave kontrolom kvaliteta isporučenih dobara ili izvršenih radova ili usluga. Za takve provere često uopšte ne postoje kapaciteti ni u javnom niti u privatnom sektoru u državama regiona, a cene eventualnih analiza ili kontrola od strane entiteta iz inostranstva prevazilaze finansijska sredstva koja su na raspolaganju naručiocima. U takvim situacijama naručiocu su prepušteni nadi da će ponuđač u dobroj veri izvršiti ugovor.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva Republike Crne Gore

Rekonstrukcija magistralnog puta Podgorica-Cetinje-Budva

Ova javna nabavka, sačinjena od više posebnih tendera, obilježena je apsolutnom dominacijom dva ponuđača – kompanija „Bemax“ i „Tehnoput MNE“, koji su konstatno držale monopol u ovom poslu. Naime, od osam realizovanih postupaka javnih nabavki koje smo analizirali, u četiri postupka najpovoljniji je bio „Bemax“, dok je ostala četiri dobio „Tehnoput MNE“.

Za većinu zaključenih ugovora sa ova dva ponuđača nijesmo dobili dokumentaciju koja potvrđuje realizaciju samih ugovora. Međutim, iz dokumentacije koja je analizirana može se zaključiti da su ponuđači koji su u postupku javne nabavke bili najpovoljniji, u postupku realizacije često koristili usluge podizvođača kako bi javnu nabavku sproveli do kraja. Takođe, iz ove dokumentacije koju nam je Direkcija za saobraćaj i pomorstvo dostavila putem slobodnog pristupa informacijama, zaključujemo da je od ukupno osam ugovora koji su zaključeni u periodu koji smo analizirali, a koji su za cilj imali rekonstrukciju magistralnog puta Podgorica-Budva, za samo dva ugovora dostavljena dokumentacija koja potvrđuje da je dobijena upotrebna dozvola od Ministarstva održivog razvoja i turizma, nakon izvršenog tehničkog pregleda. Za ostalih šest dionica koje su ugovorene dokumentaciju o tehničkom pregledu radova nijesmo dobili.

Ministarstvo za obrazovanje i nauku Republike Makedonije

Penali za udžbenike

Kod tendera za otkup udžbenika i materijala Ministarstva za obrazovanje i nauku, analiza dostavljenih podataka o distribuciji udžbenika i materijala pokazuje da je deo izdavačkih kuća probio krajanji rok isporuke (4.09.2015. godine) koji je bio utvrđen sklopljenim ugovorima. Pritom, sklopljeni ugovori su predviđali plaćanje kaznenih penala za nepoštovanje ovog roka i to u visini od 0,5% od ukupne vrednosti ugovora za svaki dan zakašnjenja, ali ne više od 5% od ukupne vrednosti ugovora. Na osnovu dostavljene dokumentacije ne može se oceniti da li je ova odredba ugovora primenjena u praksi. I pored žalbe upućene Komisiji za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja od Ministarstva nismo dobili dokumentaciju o plaćanjima u ovom postupku. Sklopljeni ugovori predviđaju plaćanje na tri rate (do 20% ukupne vrednosti ugovora najkasnije do 31.01.2016. godine, do 30% vrednosti ugovora do 31.03.2016. i ostali iznos do ukupnog iznosa najkasnije do 30.07.2016. godine). Zbog odbijanja Ministarstva da dostavi traženu dokumentaciju o izvršenim plaćanjima nismo bili u mogućnosti da proverimo da li je Ministarstvo uredno plaćalo dobavljačima i da li su naplaćeni penali.

JP Službeni glasnik

Različite cene goriva u ugovoru i na fakturama

JP Službeni glasnik u 2015. godini dodelilo je ugovor o nabavci 46.000 litara evro premijum BMB 95 bezolovnog benzina i 76.000 litara evro dizela ponuđaču koji je po ceni bio drugorangirani, ali je primenom elementa kriterijuma "ekonomski najpovoljnija ponuda", a koji se odnosio na broj benzinskih stanica na teritoriji Srbije, ostvario najveći broj pondera – ponuđaču NIS A.D.

Realizaciju ugovora karakteriše niz nelogičnosti. Cene koje su navedene u ponudi NIS A.D. bile su znatno niže od onih po kojima je JP Službeni glasnik u tom trenutku plaćao gorivo kod istog ponuđača, da bi kasnije fakture višestruko prevazilazile ugovorene cene.

U ugovoru je navedeno da su jedinične cene, koje su njegov sastavni deo, "cene na dan objavljivanja poziva za podnošenje ponuda". Odredbom ugovora da se „cene naftnih derivata utvrđuju odlukama Isporučioca u skladu sa kretanjem cena naftnih derivata u Republici Srbiji" i da će "isporučene naftne derivate isporučilac fakturisati naručiocu po ceni koja važi na dan isporuke", obesmišljena je sama nabavka. Iako je ugovor sa NIS A.D. sklopljen 11. juna 2015. godine, prve isplate po njemu evidentirane su skoro mesec dana ranije, odnosno 15. maja te godine, prema fakturama koje nam je dostavilo JP Službeni glasnik.

Gorivo je još tada, pre zaključivanja ugovora, plaćano po višim cenama od ugovorenih. Prema fakturi izdatoj 15. maja 2015. godine, litar evrodizela NIS A.D. je naplaćivao Službenom glasniku po ceni od 145.60 dinara (1,21 evro) sa PDV po litru, dok je cena iz ponude predate 22. maja – koja je ušla i u ugovor – iznosila 142.03 dinara (1,18 evra) po litru sa PDV. Istog dana, NIS A.D. je Službenom glasniku izdao još jednu fakturu, u kojoj je evro dizel naplaćen 146,10 (1,21 evro) dinara.

Četiri dana nakon potpisivanja ugovora, 15. juna, NIS A.D. je fakturisao evro premijum BMB 95 po ceni od 152,40 dinara (1,26 evra) sa PDV, iako je ugovorena cena bila 137,9 dinara (1,14 evra) sa PDV.

JP Službeni glasnik dostavio nam je fakture za period maj – avgust 2015. Ni u jednoj od njih gorivo nije plaćano po ugovorenim cenama.

Komparativna analiza zakonodavnih i institucionalnih okvira i njihova usklađenost sa direktivama Evropske unije

U redovima koji slede izložena je uporedna analiza relevantnog pravnog i institucionalnog okvira za javne nabavke u posmatrane četiri zemlje – Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji.

Analiza je strukturisana tako da ima četiri dela, sledećim redom:

1. Vrednosni razredi;
2. Ugovorni organi^[9];
3. Postupak revizije javne nabavke;
4. Glavne institucije u sistemu javnih nabavki.

Svaki deo je jednako strukturisan: prvo dajemo kratak pregled zahteva EU u dotičnoj oblasti, zatim opisujemo politiku usvojenu u posmatranim balkanskim zemljama u toj oblasti. Na kraju, dajemo mišljenje o tome koliko su rešenja usklađena sa zahtevima EU, a tamo gde je moguće i preporuke mera koje bi poboljšale propise čineći ih usklađenim sa pravilima u EU.

[9] U daljem tekstu će se pored pojma „ugovorni organi“ kao ekvivalenti koristiti i pojmovi „naručioc“ i „tela“

I Vrednosni razredi

Zahtevi EU

Vrednosni razredi su regulisani direktivama usvojenim 26. februara 2014. godine – Direktiva 2014/25/EU koja ukida Direktivu 2004/17/EZ i Direktiva 2014/24/EU koja ukida Direktivu 2004/18/EZ. Obe pomenute direktive su stupile na snagu 17. aprila 2014., a počele da se primenjuju od 18. aprila 2016. godine kada je i prestalo važenje direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ. Međutim, vrednosni razredi opredeljeni novim direktivama izmenjeni su delegiranim uredbama Evropske komisije od 24. novembra 2015. godine.^[10]

Zbog Evropske monetarne unije, vrednosni razredi su izraženi u evrima. Visina vrednosnih razreda u domaćim valutama onih država članica koje nisu članice monetarne unije revidiraju se svake dve godine počev od 1. januara 2004. godine. Vrednosni razredi se razlikuju u zavisnosti od sektora na koji se odnose.

U momentu pisanja ovog izveštaja sledeći iznosi su bili važeći:

Direktiva 2014/24/EU (tzv. „Klasična direktiva“)

Ova Direktiva primenjuje se u slučaju nabavki za čiju se vrednost, **bez poreza na dodatu vrednost (PDV)**, procenjuje da je jednaka ili veća od dole navedenih vrednosnih razreda.

Za sve ugovorne organe, nezavisno od toga na kom se nivou vlasti nalaze:

• 5,225,000.00 evra:

- ugovori o javnoj nabavci radova;
- subvencionisani ugovori o javnoj nabavci radova.

[10] 1) COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2015/2170 of 24 November 2015 amending Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council in respect of the application thresholds for the procedures for the award of contracts; 2) COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2015/2171 of 24 November 2015 amending Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council in respect of the application thresholds for the procedures for the award of contracts

• **750,000.00 evra** – ugovori o javnoj nabavci društvenih ili drugih posebnih usluga navedenih u Prilogu XIV Direktive^[11];

Ugovorni organi koji se nalaze na centralnom nivou vlasti:

• **209,000.00 evra** – sve ugovori koji se tiču subvencionisanih usluga;

• **209,000.00 evra** – svi ugovori o javnoj nabavci dobara, koje zaključuju ugovorni organi koji **deluju** u oblasti odbrane, a koji se tiču proizvoda **koji nisu** navedeni u Prilogu III Direktive^[12];

• **135,000.00 evra** – svi ugovori o javnoj nabavci dobara, koje zaključuju ugovorni organi koji **deluju** u oblasti odbrane, a koji se tiču proizvoda navedenih u Prilogu III Direktive;

• **135,000.00 evra** – svi ugovori o javnoj nabavci dobara koje zaključuju ugovorni organi koji **ne deluju** u oblasti odbrane;

• **135,000.00 evra** – svi ostali ugovori o javnoj nabavci usluga i konkursi za dizajn.

Ugovorni organi koji se nalaze na nivoima nižim od centralnog nivoa vlasti:

• **209,000.00 evra:**

a. svi ostali ugovori o javnoj nabavci usluga;

b. svi konkursi za dizajn;

c. ugovori za subvencionisane usluge;

d. svi ugovori o javnim nabavkama dobara.

[11] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>, str. 165

[12] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>, str. 140

Direktiva 2014/25/EU (tzv. „Komunalna Direktiva“)^[13]

Ova Direktiva primenjuje se u slučaju nabavki za čiju se vrednost, **bez poreza na dodatu vrednost (PDV)**, procenjuje da je jednaka ili veća od dole navedenih vrednosnih razreda.

- **5,225,000.00 evra** – ugovori o javnoj nabavci radova;
- **1,000,000.00 evra** – ugovori o javnoj nabavci društvenih ili drugih posebnih usluga navedenih u Prilogu XVII Direktive^[14];
- **418,000.00 evra** – svi ugovori o javnoj nabavci dobara i usluga, svi konkursi za dizajn;

Vrednosni razredi usvojeni u posmatranim državama

1. Bosna i Hercegovina

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine usvojen od strane Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine 13. marta 2014. i od strane Doma naroda 29. aprila 2014. godine, stupio je na snagu 27. maja 2014, a počeo je da se primenjuje 27. novembra 2014. godine. Ovaj Zakon je u pogledu vrednosnih razreda napravio korak napred, upravo u smeru koji je bio istaknut kao nužan u jednoj od prethodnih analiza^[15]. Naime, Zakon je ukinuo podelu vrednosnih razreda na primarne tj. domaće i međunarodne vrednosne razrede.

U zavisnosti od procenjene vrednosti ugovora Zakon opredeljuje koji postupak je naručilac dužan da sprovede. Pregled vrednosnih razreda po postupcima prikazan je tabelarno na narednim stranama.

[13] Reguliše nabavke koje sprovode ugovorni organi koji deluju u sektorima vodosnabdevanja, energetike, transporta i poštanskih usluga

[14] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&qid=1479991825312&from=EN> str 116.

[15] „Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji – sažetak analize zakonodavnog i institucionalnog okvira“, str. 22. - <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/Komparativ/Sa%C5%BEetak%20analize%20pravnog%20i%20institucionalnog%20okvira.pdf>

Vrsta postupka	Procenjena vrednost ugovora ^[16]
Direktni sporazum	< 6.000 KM (≈3.068,00 evra)
Konkurentski zahtev za ponude (Zakon ostavlja kao mogućnost ugovornom organu da ukoliko želi može da sprovede i neki od sledećih postupaka: otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak sa ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja ili takmičarski dijalog);	< 50.000 KM (≈25.565 evra) za nabavku roba ili usluga, i < 80.000 KM (≈40.904 evra) za nabavku radova
Otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak s objavljivanjem ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja, ili takmičarski dijalog	> 50.000 KM (≈25.565 evra) do < 250.000 KM (≈127.825 evra) za nabavku roba ili usluga (institucije vlasti na državnom, entitetskom i lokalnom nivou i asocijacije osnovane od istih), odnosno > 50.000 KM (≈25.565 evra) do < 400.000 KM (≈204.520 evra) za nabavku roba ili usluga (pravna lica kojima upravlja javno pravo), odnosno > 50.000 KM (≈25.565 evra) do < 800.000 KM (≈409.040 evra) za nabavku roba ili usluga (sektorski ugovorni organi koji vrše aktivnosti iz delatnosti energetike, saobraćaja, postanskih usluga, vodosnabdevanja, kao i ugovorni organi sa posebnim ili isključivim pravima) > 80.000 KM (≈40.904 evra) do < 9.000.000 KM (≈4.601.698 evra) za nabavku radova
Otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak s objavljivanjem ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja, ili takmičarski dijalog - sa dodatnom obavezom oglašavanja sažetka obaveštenja javne nabavke na engleskom jeziku na Portalu javnih nabavki BiH	> 250.000 KM (≈127.825 evra) za nabavku roba ili usluga (institucije vlasti na državnom, entitetskom i lokalnom nivou, asocijacije osnovane od istih), odnosno > 400.000 KM (≈204.520 evra) za nabavku roba ili usluga (pravna lica kojima upravlja javno pravo), odnosno > 800.000 KM (≈409.040 evra) za nabavku roba ili usluga (sektorski ugovorni organi koji vrše aktivnosti iz delatnosti energetike, saobraćaja, postanskih usluga, vodosnabdevanja, kao i ugovorni organi sa posebnim ili isključivim pravima)
Otvoreni ili ograničeni postupak, ili pregovarački postupak s objavom obavještenja ili bez objave obavještenja, ili konkurs za izradu idejnog rješenja, ili takmičarski dijalog - odredbe iz Poglavlja I, odnosno član 19. i odredbe od člana 25. do člana 35. ZJN BiH sa dodatnom obavezom oglašavanja sažetka obavještenja javne nabavke na engleskom jeziku na Portalu javnih nabavki BiH	> 9.000.000 KM (≈4.601.698 evra) za nabavku radova

[16] Procenjene vrednosti su propisane bez uračunatog poreza na dodatu vrednost (PDV)

2. Crna Gora

Postupak javnih nabavki se određuje u odnosu na procenjenu vrednost javne nabavke, koja je svrstana u jedan od sledećih vrednosnih razreda:

– *I vrednosni razred* – u slučajevima kada procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od **5.000 evra**, sprovodi se postupak neposrednog sporazuma;

– *II vrednosni razred* – u slučajevima kada procenjena vrednost javne nabavke iznosi od **5.000 do 25.000 evra** za nabavku roba ili usluga, ili kada procenjena vrednost iznosi od **5.000 do 50.000 evra** za nabavku radova, sprovodi se postupak šoping metode;

– *III vrednosni razred* – u slučajevima kada procenjena vrednost javne nabavke prelazi iznos od **25.000 evra** za nabavku roba ili usluga, ili kada procenjena vrednost ugovora prelazi iznos od **50.000 evra** za nabavku radova, naručilac mora da sprovede jedan od postupaka navedenih u Članu 20 tačke 1 do 7 Zakona o javnim nabavkama (navedeni u narednom pasusu);

Za javne nabavke procenjene vrednosti u okviru vrednosnih razreda I i II mogu se sprovesti i postupci navedeni u Članu 20 tačke 1 do 7 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore (otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, okvirni sporazum, konsultantske usluge, konkurs).

3. Makedonija

Makedonski Zakon o javnim nabavkama reguliše obavezan proces javnih nabavki u skladu sa vrednosnim razredima.

Za nabavke do **500 evra** (bez PDV-a) nije potrebno sprovesti postupak javne nabavke.

Vrednosni razredi su:

Vrsta postupka	Vrednosni razred (u evrima, bez PDV-a)
Postupak sa zahtevom za dostavljanje ponuda	>500 - 20.000 nabavku roba i usluga / 50.000 za nabavku radova
Otvoreni postupak	>20.000 za nabavku roba i usluga / >50.000 za nabavku radova
Restriktivni postupak	>20.000 za nabavku roba i usluga / >50.000 za nabavku radova
Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem oglasa	Preko >20.000 za nabavku roba i usluga / preko >50.000 za nabavku radova
Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja oglasa	>500
Konkurentski dijalog	>20.000 za nabavku roba i usluga / >50.000 za nabavku radova
Konkurs za izbor idejnog rešenja	>500

4. Srbija

Vrednosni razredi koje propisuje Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije su sledeći:

– na nabavke čija procenjena vrednost nije veća od **500.000 dinara (≈4.065 evra)**, a ukoliko ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od **500.000 dinara (≈4.065 evra)** naručilac **nije obavezan** da primenjuje odredbe Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije;

– postupak javne nabavke male vrednosti u smislu ovog Zakona jeste nabavka čija procenjena vrednost je procenjena vrednost veća od **500.000 dinara (≈4.065 evra)**, a nije veća od **5.000.000 dinara (≈40.650 evra)**, pri čemu ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od **5.000.000 dinara (≈40.650 evra)**;

– za sve postupke javnih nabavki koji prelaze iznos od **5.000.000 dinara (≈40.650 evra)** naručilac je dužan da sprovede neki od postupaka propisanih članovima 32 – 38 ZJN (otvoreni, restriktivni, kvalifikacioni, pregovarački sa ili bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, konkurentni dijalog ili konkurs za dizajn);

Za postupke javnih nabavki čija je procenjena vrednost veća od **1.000.000.000 dinara (≈8.130.081 evra)**, Zakon izričito predviđa obavezno imenovanje građanskog nadzornika koji nadzire i prati sam postupak, a nakon sprovedenog postupka podnosi izveštaj.

Zaključci i komentari:

Vrednosni razredi u svim posmatranim zemljama su daleko ispod zahteva koje postavlja zakonodavstvo EU o javnim nabavkama. Razlog za ovakva rešenja u nacionalnim zakonodavstvima svakako treba tražiti u namerama zakonodavaca da ostave što manje prostora za mahinacije i koruptivne radnje, tj. da obavežu naručioce da u najvećem broju slučajeva nabavki određenih dobara/radova/ usluga budu obveznici primene zakona.

Ono što svakako posebno zabrinjava jeste činjenica da posmatrani razredi ili nisu doživeli nikakve promene ili su doživeli veoma male promene za protekle četiri godine. Ovo ne ističemo bez razloga, nego posebno imajući u vidu da su u navedenom periodu zakonodavni okviri sve četiri posmatrane države menjani mnogo puta. Čini se da je ova materija prilikom svih tih izmena uvek ostajala van fokusa zakonodavaca.

Ipak, imajući u vidu da će u daljem procesu EU integracije nacionalna zakonodavstva morati da usklade svoja rešenja sa zahtevima iz EU direktiva, neophodno je istaći da će ovo predstavljati posao o kom je potrebno strogo voditi računa i biti veoma obazriv. Nacionalna zakonodavstva će sa jedne strane morati da vode računa da pod pritiskom vremena (u želji da što pre zatvore relevantno Poglavlje 5) ne uvode u pravne sisteme potencijalna opasna rešenja, tj. nove mogućnosti za pojavu korupcije, a sa druge strane moraće da pronađu načine, da drugim adekvatnim zakonskim rešenjima suze kako postojeći, tako i potencijalni prostor za pojavu korupcije.

II Ugovorni organi/tela (naručioc)

Kada se razmatra primena propisa o javnim nabavkama, neophodno je odrediti da li dotični naručilac predstavlja ugovorni organ/telo u smislu datog zakona o javnim nabavkama. U stvari, ako naručilac ne spada u datu kategoriju ugovornog organa/tela, on nije obavezan da primenjuje zakonom propisane postupke javnih nabavki kako bi pribavio radove, robu ili usluge.

Zahtevi EU

Direktiva 2014/24/EU

Ova Direktiva u članu 2 daje sledeće definicije ugovornih organa:

„Ugovorni organi“ su država, regionalne ili lokalne vlasti, „javnopravna tela“^[17], udruženja koja osniva jedan ili više organa gore navedenih vlasti ili jedan ili više javnih organa.

Javni organi su oni organi koju kumulativno ispunjavaju dole navedene uslove:

- (1) osnovani su u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter^[18];
- (2) koji imaju status pravnog lica;
- (3) a) koji se većim delom finansiraju od strane države, regionalnih ili lokalnih vlasti ili od strane drugih javni organi^[19];
- b) **ili** nad čijim upravljanjem nadzor vrše ti organi;
- c) **ili** u kojima više od polovine članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog

[17] Direktiva koristi ovaj pojam. Mi ćemo za potrebe ovog istraživanja koristiti pojam „Javni organi“.

[18] Sud pravde Evropske unije je zauzeo stav da ukoliko se radi o organu/telu „koje posluje pod uobičajenim tržišnim uslovima, čija je namera ostvarenje prihoda, te koje snosi gubitke koji proizlaze iz njegove delatnosti“, njega ne bi trebalo smatrati javnim organom/javnopravnim telom u smislu Direktive

[19] Sud pravde Evropske unije je i u ovom pitanju zauzeo stav da finansiranje „većim delom“ podrazumeva „više od polovine, kao i da takvo finansiranje može obuhvatati plaćanja od strane korisnika koja se primenjuju, izračunavaju i prikupljaju u skladu sa propisima javnog prava“

odbora imenuju organi na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, ili drugi javni organi;

Primetno je da Direktiva ne definiše posebno pojam javnog preduzeća. Naravno, to ne znači da su javna preduzeća izuzeta od primene ove direktive već da bi takva odredba bila suvišna jer su ona:

- (1) u najvećem delu obuhvaćena gore navedenim odredbama;
- (2) najčešće obavljaju delatnosti koje su predmet regulisanja „Komunalne direktive“ koja daje i definiciju javnog preduzeća.

Direktiva 2014/24/EU, iz predmeta svog regulisanja posebno isključuje^[20] ugovore koje zaključuju ugovorni organi koji obavljaju jednu ili više delatnosti u komunalnom sektoru (vodosnabdevanja, energetike, transporta i poštanskih usluga). Na taj način, svi javni organi kada obavljaju delatnosti u komunalnom sektoru moraju da se pridržavaju „Komunalne Direktive“ – 2014/25/EU- i moraju da slede postupke i da primenjuju sva pravila postupka. Ako delatnost nema veze sa komunalnim sektorom, na nju se shodno primenjuju odredbe Direktive 2014/24/EU, tj. odredbe o „klasičnim“ delatnostima javnog sektora.

Direktiva 2014/25/EU

Pomenuta Direktiva definiše pojam ugovornog organa u 2 člana^[21]. U članu 3 preuzima definiciju ugovornog organa iz Direktive 2014/24/EU te su ugovorni organi (*contracting authorities*):

- (1) Država, regionalne ili lokalne vlasti, „javnopravna tela“, udruženja koja osniva jedan ili više organa gore navedenih vlasti ili jedan ili više javnih organa.
- (2) Javni organi su oni organi koju kumulativno ispunjavaju dole navedene uslove:

(1) osnovani su u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter^[22];

[20] Član 7 Direktive 2014/24/EU

[21] Članovi 3 i 4. Direktiva koristi 2 pojma, jedan je identičan Direktivi 2014/24/EU – *contracting authorities*, a drugi je *contracting entities*

[22] Sud pravde Evropske unije je zauzeo stav da ukoliko se radi o organu/telu „koje posluje pod uobičajenim tržišnim uslovima, čija je namera ostvarenje prihoda, te koje snosi gubitke koji proizlaze iz njegove delatnosti“, njega ne bi trebalo smatrati javnim organom/javnopravnim telom u smislu Direktive

- (2) koji imaju status pravnog lica;
- (3) a) koji se većim delom finansiraju od strane države, regionalnih ili lokalnih vlasti ili od strane drugih javni organi^[23];
- b) **ili** nad čijim upravljanjem nadzor vrše ti organi;
- c) **ili** u kojima više od polovine članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog odbora imenuju organi na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, ili drugi javni organi;

U članu 4 pod pojmom „*contracting entities*“ Direktiva reguliše ugovorne organe koji deluju u komunalnom sektoru i propisuje:

(1) da su to ugovorni organi (u smislu člana 3) ili javna preduzeća koja obavljaju neku od delatnosti navedenu u članovima 8 do 14 – takozvane „delatnosti javno-komunalnog sektora“^[24].

(2) da je uslov ispunjen i u slučaju kada to nisu ugovorni organi (u smislu člana 3) ili javna preduzeća, ali kada oni kao jednu od svojih delatnosti obavljaju neku od delatnosti koje se spominju u članovima 8 do 14 ili više njih kombinovano, a obavljaju ih na osnovu posebnih ili ekskluzivnih prava^[25] koja im je dodelio nadležni organ države članice.

Javno preduzeće u smislu Direktive 2014/25EU je bilo koje preduzeće nad kojim ugovorni organ (u smislu člana 3) može, direktno ili indirektno, vršiti dominantan uticaj po osnovu:

- (1) vlasništva nad tim preduzećem **ili**
- (2) finansijskog učešća u tom preduzeću **ili**
- (3) po osnovu pravila o upravljanju tim preduzećem.

[23] Sud pravde Evropske unije je i u ovom pitanju zauzeo stav da finansiranje „većim delom“ podrazumeva „više od polovine, kao i da takvo finansiranje može obuhvatati plaćanja od strane korisnika koja se primenjuju, izračunavaju i prikupljaju u skladu sa propisima javnog prava“

[24] To su delatnosti koje su vezane proizvodnju, prodaju i distribuciju gasa, toplotne energije, električne energije, vode, usluga transporta, poštanskih usluga, istraživanje ili eksploataciju nafte, gasa, uglja i drugih čvrstih goriva, kao i za usluge vezane za luke i aerodrome;

[25] „Posebna ili isključiva prava“ u smislu Direktive tumače se kao prava koja dodeljuje nadležni organ države članice na osnovu bilo koje zakonodavne, regulatorne ili administrativne odredbe, a smisao tog dodeljivanja je ograničavanje prava na obavljanje delatnosti definisanih u članovima 8 do 14 na jednog ili više subjekata i time značajano utiče na sposobnost drugih subjekata da obavljaju takvu delatnost.

Dominantan uticaj ugovornog organa se pretpostavlja onda kada ti organi, direktno ili indirektno, u odnosu na preduzeće:

- a) imaju većinski paket kapitala u deonicama **ili**
- b) kontrolišu većinu glasova povezanih sa deonicama tog preduzeća **ili**
- c) mogu da imenuju više od polovine članova upravnih, upravljačkih ili nadzornih organa preduzeća.

Definisanje ugovornih organa u posmatranim državama

1. Bosna i Hercegovina

Prema Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, pod ugovornim organom se podrazumeva^[26]:

- a) Svaka institucija vlasti u Bosni i Hercegovini, entitetima, Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, na nivou kantona, grada ili opštine;
- b) Pravno lice koje je osnovano za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od opšteg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter i ispunjava najmanje jedan od sledećih uslova:
 - finansirano je, najvećim delom, iz javnih sredstava ili
 - nadzor nad upravljanjem vrši ugovorni organ definisan u tačkama a) i b) ili
 - više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici ugovornih organa iz tačaka a) i b);
- c) Asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravna lica definisana u tačkama a) i b).

Agencija za javne nabavke donosi pravilnik koji sadrži spisak ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primenjivati Zakon. Svi ugovorni organi koji se

[26] Član 4 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

mogu podvesti pod neku od definicija iz tačkaka a), b) i c) dužni su da primenjuju Zakon i u slučaju kada nisu navedeni na spisku.

Pored ovoga, Zakon definiše i pojam Sektorskog ugovornog organa^[27]. Sektorski ugovorni organ je obveznik primene Zakona ako obavlja delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, i to:

a) ugovorni organ u smislu Zakona (naveden gore u tačkama a) do c)), kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;

b) privredno društvo u kojem ugovorni organ ili više ugovornih organa ima ili može imati neposredan ili posredan prevladavajući uticaj po osnovu vlasništva, finansijskog udela ili na osnovu propisa koji važe za društvo i koje obavlja jednu ili više delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja tih delatnosti.

Preovladavajući uticaj u smislu ove odredbe postoji u slučaju kada ugovorni organ direktno ili indirektno:

- ima natpolovičnu većinu osnovnog kapitala tog privrednog društva ili
- ima natpolovičnu većinu glasova koji su povezani s ulozima u tom privrednom društvu ili
- može imenovati više od polovine članova uprave, upravnog ili nadzornog odbora tog privrednog društva;

c) privredno društvo koje na osnovu posebnog ili isključivog prava obavlja jednu ili više delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja tih delatnosti, a nije ugovorni organ u smislu Zakona ili privredno društvo u smislu prethodnih tačkaka obveznik je primene ZJN.

U slučaju da neku od ovih delatnosti obavlja više privrednih društava koja nisu obuhvaćena tačkama a), b) i c), Konkurencijsko veće Bosne i Hercegovine, na zahtev Agencije za javne nabavke, a po zahtevu konkretnog ugovornog organa, oceniće da li je relevantno tržište za datu delatnost otvoreno za konkurenciju. U slučaju da je odlukom Konkurencijskog veća Bosne i Hercegovine to relevantno tržište proglašeno otvorenim za konkurenciju,

[27] Član 5 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

privredno društvo koje obavlja konkretnu delatnost nije obavezno primenjivati Zakon za obavljanje te delatnosti.

Što se tiče subvencionisanih ugovora, odredbe ZJN BiH su u potpunosti u skladu sa direktivama EU. Naime, ZJN BiH predviđa da su ugovorni organi, ukoliko subvencionišu ugovore o uslugama i radovima sa više od 50%, dužni da osiguraju primenu ZJN BiH ili da sami sprovedu postupak javne nabavke. Pređašnja legislativa je propisivala primenu ZJN BiH na sve ugovore koje su ugovorni organi subvencionisali i u najmanjem delu.

2. Crna Gora

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore je u 2014. godini značajno izmenjen, nove izmene i dopune usvojene su 16.12.2014, a njihova primena otpočela je u maju 2015. godine. Nakon pomenutih izmena i dopuna Zakon propisuje da javne nabavke obavezno sprovode sledeći javni organi:

a) državni organi, organi lokalne samouprave, javne službe i drugi korisnici sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda.

b) privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa:

- kad država ili jedinica lokalne samouprave poseduju više od 50% akcija, odnosno udela u vlasništvu u tom privrednom društvu ili pravnom licu **ili**

- kad više od polovine članova organa upravljanja privrednog društva, odn. pravnog lica čine predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave **ili**

- kad predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave imaju više od polovine glasova u organu upravljanja tog privrednog društva, odn. pravnog lica **ili**

- kad organ na koji se odnosi tačka a) vrši nadzor nad radom tog privrednog društva, odn. pravnog lica;

c) privredna društva, pravna lica, preduzetnici ili fizička lica koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava budžeta Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili sredstava privrednog društva, odn. pravnog lica na koje se odnosi tačka b);

d) privredna društva, pravna lica ili preduzetnici koji obavljaju delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i transporta, kada se ove delatnosti vrše u skladu sa odredbama članova 108 do 113 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, tj.

U smislu člana 108 naručioci iz oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskog saobraćaja za nabavku roba, usluga ili izvođenja radova radi obavljanja „relevantnih delatnosti^[28]“ su:

(1) naručioci pomenuti u tačkama a) do c) koji obavljaju jednu ili više relevantnih delatnosti;

(2) subjekti koji obavljaju jednu ili više relevantnih delatnosti nad kojima jedan ili više naručilaca u smislu tačaka a) do c) mogu, direktno ili indirektno, vršiti dominantan uticaj;

Dominantan uticaj postoji u slučaju kada pomenuti naručioci, direktno ili indirektno:

- imaju većinu upisanog kapitala privrednog društva **ili**
- kontrolišu većinu glasova vezanih za akcije koje emituje privredno društvo **ili**
- mogu da imenuju više od polovine organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva.

(3) subjekti koji na osnovu posebnih ili isključivih prava koja im je dodelio nadležni organ obavljaju jednu ili više relevantnih delatnosti, a koji nisu naručioci ili subjekti u smislu tačaka (1) i (2).

Posebno ili isključivo pravo je pravo koje dodeljuje nadležni organ u skladu sa zakonom, a čiji je efekat da obavljanje relevantne delatnosti ograniči na jednog ili više subjekata, a čime se značajno umanjuje sposobnost drugih subjekata da sprovedu takvu delatnost.

Uprava za javne nabavke priprema listu obveznika primene Zakona (naručilaca) koja se objavljuje na Portalu javnih nabavki. Važno je da su naručioci koji ispunjavaju propisane uslove dužni da sprovedu ovaj Zakon čak i u slučajevima kada nisu na listi pomenutoj listi subjekata.

[28] Relentne delatnosti propisane su članom 109 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore (“Sl. list Crne Gore”, br. 42/11 od 15.08.2011, 57/14 od 26.12.2014)

3. Makedonija

Po makedonskom Zakonu o javnim nabavkama, ugovorni organi su:

- a) državni organi, organi jedinice lokalne samouprave i grad Skoplje;
- b) pravna lica osnovana radi zadovoljavanja potreba od opšteg interesa, koja nemaju industrijski ili komercijalni karakter, i koja su pretežno finansirana od strane ugovornih organi spomenutih gore u tački a), ili drugog takvog pravnog lica, ili koja podležu kontroli svog delovanja od strane ugovornih organa koji se pominju gore u tački a) ili drugog takvog pravnog lica, ili u kojima više od polovine članova njihovih upravnih ili nadzornih organa imenuju ugovorni organi koji se pominju gore u tački a) ili druga takva pravna lica;
- c) udruženja koje je osnovao jedan ili više ugovornih organa koji se spominju u tačkama a) i b);
- d) javna preduzeća, akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću koja obavljaju jednu ili više javno-komunalnih delatnosti (vodosnabdevanje, energetika, transport, poštanske usluge i druge delatnosti koje su opisane u Zakonu o javnim nabavkama Republike Makedonije, konkretno u Glavi IX) u slučajevima kada dodeljuju ugovore o javnim nabavkama ili zaključuju okvirne sporazume radi obavljanja tih delatnosti, a nad kojima ugovorni organi spomenuti gore u tačkama a), b) i c) mogu imati, direktno ili indirektno, dominantan uticaj, po osnovu vlasništva, tj. ako poseduju većinski udeo kapitala kompanije, većinu glasova deioničara ili imenuju više od polovine članova upravnih ili nadzornih organa tog preduzeća ili društva;
- e) svako pravno lice, osim onih koja se pominju u tačkama a) do d), koje obavlja jednu ili više delatnosti opisanih u delu 1, Glave IX Zakona o javnim nabavkama Makedonije, na osnovu specijalnog ili ekskluzivnog prava, u slučajevima kada dodeljuje ugovore o javnim nabavkama ili zaključuje okvirne sporazume radi obavljanja propisanih delatnosti.

Vlada Republike Makedonija utvrđuje listu obveznika primene Zakona o javnim nabavkama.

Što se tiče subvencionisanih ugovora, odredbe ZJN Makedonije su u potpunosti u skladu sa direktivama EU. Naime, ZJN Makedonije predviđa da su ugovorni organi, ukoliko subvencionišu ugovore o uslugama i radovima sa više od 50%, dužni da osiguraju primenu ZJN BiH ili da sami sprovedu postupak javne nabavke.

4. Srbija

Narodna skupština Republike Srbije, usvojila je 04.08.2015. godine Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, koji se počeo primenjivati 12.08.2015. godine. Jedna od značajnih izmena se odnosi na definisanje naručioca, te je naručilac, nakon pomenutih izmena, definisan kao:

- a) državni organ, organ autonomne pokrajine i organ lokalne samouprave;
- b) pravno lice osnovano u cilju zadovoljavanja potreba u opštem interesu, koje nemaju industrijski ili trgovinski karakter, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
 - da se više od 50% finansira iz sredstava naručioca ili
 - da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac ili
 - da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica imenuje naručilac;

Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija i Uprave za javne nabavke utvrđuje spisak naručilaca. Spisak naručilaca objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke. Zakon o javnim nabavkama takođe sadrži opštu odredbu o tome da su lica koja nisu na spisku koji utvrđuje Vlada a koja ispunjavaju neki od uslova iz gore navedenih tačaka, dužna da primenjuju ZJN. Pored ovoga, Zakon propisuje posebnim članom pojam naručioca u javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga.

Naručilac je:

- a) naručilac u klasičnom smislu Zakona koji obavlja delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti;
- b) lice koje obavlja delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, na osnovu isključivih ili posebnih prava, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti;
- c) javno preduzeće koje obavlja delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti.

Isključivo ili posebno pravo koje je dodeljeno na osnovu objektivnih kriterijuma, na transparentan način u postupku u kojem je izvršeno javno objavljivanje, primenom propisa o javnim nabavkama, javno privatnom partnerstvu i koncesijama ili drugom postupku u kojem su primenjeni objektivni kriterijumi i obezbeđena transparentnost i javno objavljivanje, ne smatra se isključivim ili posebnim pravom u smislu ove odredbe Zakona.

Javno preduzeće u smislu ovog člana, je svako preduzeće nad kojim naručilac može imati, direktno ili indirektno, preovlađujući uticaj na osnovu vlasništva nad njime, finansijskog učešća u njemu ili pravila na osnovu kojih je uređeno. Preovlađujući uticaj od strane naručioca podrazumeva se u bilo kojem od sledećih slučajeva u kojima naručilac, direktno ili indirektno:

- a) ima većinu upisanog kapitala preduzeća;
- b) kontroliše većinu glasova koji se odnose na akcije tog preduzeća;
- c) može imenovati više od polovine članova organa nadzora, rukovođenja ili organa upravljanja tog preduzeća.

Zaključci i komentari:

Zakoni svih posmatranih zemalja manje-više u potpunosti preuzimaju definicije i strukturu iz direktiva EU vezane za definisanje ugovornih organa.

Bosansko-hercegovački i makedonski Zakon o javnim nabavkama regulišu situacije subvencionisanja u skladu sa zahtevima koji proističu iz Direktiva EU i to rade doslovno.

Srpski i crnogorski zakon ne poznaju pomenute odredbe tako da će u narednom periodu, tj. prilikom budućih izmena i dopuna propisa biti nužno regulisati i ovakve slučajeve kako bi se zadovoljili uslovi Direktiva EU.

III Postupak revizije javne nabavke

Postupak revizije javnih nabavki u EU regulisan je takozvanim direktivama o postupku revizije:

- Direktiva Saveta 89/665/EEZ
- Direktiva Saveta 92/13/EEZ
- Direktiva Saveta 2007/66/EZ^[29]

Ove direktive regulišu postupak revizije **svih odluka** koje donosi ugovorni organ u pogledu postupka dodeljivanja ugovora koji potpada pod predmet direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU.

Zahtevi EU u pogledu postupka revizije tiču se tri glavne stvari:

- A. Institucionalnog okvira za sprovođenje postupka revizije
- B. Vrste odluka i postupaka revizije
- C. Vrednosnih razreda za obavezan postupak revizije

A. Institucionalni okvir za postupak revizije

Zahtevi EU u pogledu institucionalnog okvira za postupak revizije

Postoje dva glavna izvora pravila EU u datoj oblasti:

- Direktive EU
- Odluke koje donosi Evropski sud pravde^[30].

[29] Ova Direktiva je dopunila obe iznad navedene sa ciljem povećanja efektivnosti postupka revizije ugovora o javnim nabavkama.

[30] Nema mnogo odluka Evropskog suda pravde koje se tiču institucionalnog okvira postupka revizije.

Član 2 Direktive Saveta 89/665/EEZ tiče se institucionalnog okvira organa zaduženih za postupak revizije:

– nadležnosti u oblasti postupka revizije se mogu preneti na posebne organe odgovorne za različite aspekte postupka revizije.

– ako organi odgovorni za postupak revizije nisu pravosudni po svom karakteru, uvek moraju da dostave pisano obrazloženje svojih odluka. Osim toga, u takvim slučajevima, mora se doneti odredba koja bi garantovala takvu proceduru po kojoj svaka uočena nepravilnost u sprovođenju nadležnosti koje su dodeljene može postati predmet sudske zaštite prava od strane drugog tela, pri čemu sud ima značenje suda u smislu člana 234 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i nezavistan je i od ugovornog organa i od organa za postupak revizije.

– članovi takvog nezavisnog tela moraju da budu birani i razrešavani pod istim uslovima kao nosioci pravosudnih funkcija u pogledu organa koji ih imenuje, dužine mandata i razrešenja sa funkcije. Barem predsednik nezavisnog tela mora da ima iste pravne i profesionalne kvalifikacije kao nosioci pravosudnih funkcija.

Nezavisno telo mora da donosi odluke u skladu sa procedurom u okviru koje obe strane mogu da budu saslušane, a njegove odluke moraju da budu pravno obavezujuće.

Što se tiče konkretnog institucionalnog okvira, EU dopušta primenu nekoliko modela u ovoj oblasti, kao što se vidi iz sledećih primera modela koji su usvojile države članice EU.

Model 1: *Pravosudni postupak revizije* – jedna institucija za postupak revizije (npr. Francuska, Švedska, Velika Britanija, Finska, Italija, Litvanija, Holandija)

Model 2: *Kombinacija upravnog i pravosudnog postupka revizije* – dve institucije. U nekoliko država članica EU nepravosudni ili kvazi-pravosudni organi su osnovani u svrhu sprovođenja postupka revizije u prvostepenom postupku. Primer su Kipar, Češka Republika, Danska, Poljska ili Slovačka. Organ kome se može uputiti žalba u okviru ovog modela je sud.

Institucionalni okvir koji je usvojen u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina je usvojila **model 2** postupka revizije javnih nabavki sa dve moguće instance u postupku revizije.

Kancelarija za razmatranje žalbi (KRŽ) je prvostepeni organ. Po Zakonu o javnim nabavkama, ona je samostalna, nezavisna institucija sa statusom pravnog lica, sa sedištem u Sarajevu. Sastoji se od sedam članova, koji se biraju po sistemu koji Zakon propisuje^[31]. Tri člana KRŽ, između kojih se bira predsedavajući, moraju imati univerzitetsko obrazovanje pravnog smera i položen pravosudni ispit. Ostala tri člana KRŽ-a su stručnjaci s visokom stručnom spremom u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta ili strateškog poslovnog upravljanja. Članove KRŽ imenuje i razrešava Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: PS BiH). Sam izbor sprovodi se u posebnoj proceduri, PS BiH imenuje posebnu *ad hoc* komisiju koja vrši izbor i imenovanje članova, tačnije sastavlja listu uspešnih kandidata i dostavlja je PS BiH. Ovakvo rešenje predstavlja svakako značajan korak napred sa aspekta nezavisnosti članova KRŽ-a imajući u vidu da je po prethodnom Zakonu Veće ministara, tj. izvršna vlast, dostavljalo predlog članova^[32]. „Funkcija članova KRŽ je nespojiva sa obavljanjem bilo koje druge neposredne ili posredne, stalne ili povremene dužnosti, sa izuzetkom akademskih, naučnih ili publicističkih aktivnosti.“^[33] Članovi su u izvršavanju svojih funkcija nezavisni, jednaki i vezani isključivo za Ustav BiH i zakone u BiH. Mandat članova KRŽ je pet godina sa pravom reizbora.

Zakon koji je počeo sa primenom 27.11.2014. godine, uveo je i novinu u vidu dve filijale KRŽ, u Banjoj Luci i Mostaru koje nemaju status pravnih lica. Filijale su, uprkos protivljenju stručne i odgovorne javnosti koja je opravdano isticala da se radi o nepotrebnom povećanju ionako preglomazne administracije u BiH, ipak uspostavljene i počele sa radom 03.11.2015. godine (Banja Luka) i 04.11.2015. godine (Mostar). Prema slovu Zakona, filijale imaju po pet članova, od kojih su tri člana poznati stručnjaci upravnog prava i/ili upravnog postupka, a dva člana su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja. Članovi filijala se biraju putem javnog oglasa.

[31] Član 93, stav 2 Zakona o javnim nabavkama BiH („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“ br.39/14)

[32] Član 49, stav 6 Zakona o javnim nabavkama BiH („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10)

[33] Član 93, stav 13 Zakon o javnim nabavkama BiH („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“ br.39/14)

Nadležnost između KRŽ, sa sedištem u Sarajevu i dve filijale je podeljena tako da URŽ odlučuje o žalbama na nabavke čija vrednost prelazi **800.000 KM (≈409.040 evra)**, kao i za sve nabavke koje sprovode institucija Bosne i Hercegovine i institucija Brčko Distrikta BiH, i drugih ugovornih organa Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta BiH. Filijale su nadležne za odlučivanje o žalbama na nabavke čija vrednost iznosi do **800.000 KM (≈409.040 evra)**.

Protiv odluke KRŽ se može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od prijema odluke. Nadležnost suda postoji tek kada se iscrpi postupak upravne revizije pred KRŽ. Upravni spor koji se vodi u ovim slučajevima vodi se po hitnom postupku.

2. Crna Gora

Crna Gora je usvojila **model 2** postupka revizije sa dve moguće instance u postupku revizije.

Prva instanca je **Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki**. Prema slovu Zakona ona je samostalno i nezavisno pravno lice. Komisija ima predsednika i četiri člana koji vrše funkciju profesionalno. Predsednika i članove Državne komisije imenuje Vlada, na osnovu javnog konkursa. Za predsednika Državne komisije može biti imenovano isključivo lice koje je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i koje ima najmanje osam godina radnog iskustva u struci ili najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima vezanim za javne nabavke. Za člana Državne komisije može biti imenovano isključivo lice koje je diplomirani pravnik sa položenim državnim ispitom i sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci ili najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima vezanim za javne nabavke. Predsednik i članovi Državne komisije se biraju na period od pet godina sa pravom reizbora. Predsednik i članovi Državne komisije ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu delatnost. Zakon izričito propisuje da odluke Državne komisije moraju biti obrazložene.

Druga instanca je sud odnosno kako propisuje Zakon: „Protiv odluke Državne komisije u vršenju kontrole može se pokrenuti upravni spor.” Postupak sudske zaštite se vodi po hitnom postupku.

3. Makedonija

Makedonija je usvojila **model 2** postupka revizije javnih nabavki sa dve moguće instance u postupku revizije.

Na prvostepenom nivou revizija se može pokrenuti pred **Državnom komisijom za žalbe u javnim nabavkama**. Zakon je definiše kao samostalan državni organ koji ima svojstvo pravnog lica. Sastoji se od predsednika i četiri člana. Bira ih i razrešava Skupština Republike Makedonije, na predlog nadležne komisije Skupštine, nakon sprovedenog javnog konkursa. Biraju se na period od pet godina sa pravom reizbora. Makedonski Zakon o javnim nabavkama takođe definiše uslove pod kojima neko može da postane član ili predsednik Komisije.^[34] Za predsednika Komisije može isključivo da bude imenovano lice koje je, između ostalog, diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i koje ima najmanje pet godina radnog iskustva, od čega najmanje tri godine u oblasti javnih nabavki. Za člana Komisije može isključivo da bude imenovano lice koje je, između ostalog, diplomirani pravnik i koje ima najmanje pet godina radnog iskustva, od čega najmanje tri godine u oblasti javnih nabavki. Zakon izričito predviđa i da predsednik i članovi Komisije ne mogu da budu članovi bilo kog organa ili tela izabranog/imenovanog od strane Vlade ili Skupštine.

Kao drugu instancu, Zakon o javnim nabavkama predviđa sudski postupak revizije: upravni spor se može pokrenuti pred nadležnim sudom za rešavanje administrativnih sporova protiv odluke Državne komisije. Zakon izričito predviđa da se ovi upravni sporovi vode po hitnom postupku.

4. Srbija

Srbija je usvojila model 2 postupka revizije: sa dve moguće instance u postupku revizije.

Prva instanca je **Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. Zakon je definiše kao „*samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki*”.^[35] Republička komisija ima status pravnog lica, a njeno sedište je u Beogradu. Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije od 04.08.2015. godine, broj članova Komisije je povećan sa šest na osam, tako da ona sada ima

[34] Član 202 stavovi 4 i 5 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije“, br. 27/2015)

[35] Član 138 Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik Republike Srbije“, br 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

predsednika i osam članova.^[36] Narodna skupština bira i razrešava predsednika i članove Republičke komisije na predlog odbora Narodne skupštine, nadležnog za finansije, nakon sprovedenog javnog konkursa. Predsednik i članovi Republičke komisije biraju se na period od pet godina, sa pravom reizbora. Za predsednika Komisije može biti birano lice koje ispunjava uslove potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda, osim uslova u vezi sa Pravosudnom akademijom, i koje ima radno iskustvo od pet godina u oblasti javnih nabavki. Predsednik Republičke komisije ima platu u visini plate predsednika višeg suda. Pet članova Republičke komisije bira se iz redova lica koja ispunjavaju sledeće uslove: uslovi potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda, osim uslova u vezi sa Pravosudnom akademijom i radno iskustvo od tri godine u oblasti javnih nabavki. Preostala tri člana Komisije biraju se iz redova lica koja imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne, ekonomske ili tehničko-tehnološke nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima javnih nabavki, stečen sertifikat za službenika za javne nabavke i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u državnim organima. Član Republičke komisije ima platu u visini plate sudije višeg suda.

Norme o sprečavanju sukoba interesa predsednika i članova Komisije, kao i njihovom izuzeću u konkretnim slučajevima su vrlo detaljne i između ostalog propisuju: „Predsednik, odnosno član Republičke komisije ne može obavljati drugu javnu funkciju, vršiti funkciju u političkoj stranci, niti obavljati bilo koju drugu funkciju, službu, posao, dužnost ili aktivnost koja bi mogla uticati na njegovu samostalnost u radu i postupanju ili koja bi umanjivala njegov ugled ili ugled funkcije predsednika, odnosno člana Republičke komisije.”^[37]

Druga instanca u postupku revizije je sudska – Upravni sud Republike Srbije. Zakon izričito predviđa da se upravni spor može pokrenuti protiv odluke Republičke komisije u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Pored toga, upravni spor se može pokrenuti i u slučaju kada Komisija nije donela i dostavila odluku u rokovima predviđenim Zakonom. Zakon međutim ne predviđa da se ovaj upravni spor vodi po hitnom postupku.

[36] Jedna od preporuka formulisanih u publikaciji „SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI, CRNOJ GORI, MAKEDONIJ I SRBIJI – KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA I KOMPARATIVNA ANALIZA STUDIJA SLUČAJEVA JAVNIH NABAVKI”, str. 106. - <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/Komparativ/Comparative-%20BLS%20FINAL.pdf>

[37] Član 144 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik Republike Srbije“, br 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

Zaključci i komentari

Sve zemlje koje su predmet poređenja usvojile su model 2 postupka revizije, u kome je prvostepeni organ revizije kvazi-sudska institucija, a preispitivanje odluke prvostepenog organa moguće je podnošenjem tužbe protiv ove odluke, pred redovnom sudskom instancom.

Sve četiri zemlje ispunjavaju uslove predviđene direktivama EU u pogledu imenovanja, razrešenja, uslova za izbor, položaja i mandata članova i predsednika žalbenog organa. Pored toga, sve četiri zemlje vrlo detaljno regulišu pitanja nespojivosti funkcija, sukoba interesa i izuzeća članova i predsednika žalbenog organa.

Kako bi se unapredila nezavisnost Državne komisije, Crna Gora bi trebala da izmeni sadašnje zakonsko rešenje koje predviđa da članove Državne komisije imenuje Vlada. Adekvatno zakonsko rešenje bilo bi imenovanje članova od strane Skupštine.

Pored toga, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija su prepoznale važnost upravnog spora koji se vodi protiv odluke prvostepenog organa izričito predviđajući da se on vodi po hitnom postupku. Narednim izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Srbija bi trebala da propiše isto rešenje kako bi se omogućila što efikasnija i delotvornija zaštita prava u postupcima javnih nabavki.

B. Odluke i procesi u postupku revizije

Zahtevi EU u pogledu odluka i procesa u postupku revizije

Što se tiče samog postupka revizije, direktive EU zahtevaju delotvorni postupak revizije i posebno što brži postupak revizije. One ne definišu izričito određeni broj dana koji se očekuje kada je reč o brzom donošenju odluka.

Direktive takođe zahtevaju da domaće zakonodavstvo država članica omogućava:

- privremene mere u cilju da se isprave moguće povrede ili spreče dalje štete;
- da se odluke koje su donete nezakonito stave van snage ili da se obezbedi da se one stave van snage;
- da se pruži obeštećenje osobama koje su oštećene usled povrede postupka javne nabavke.

Rešenja usvojena u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine definisana je zabrana zaključenja ugovora – ugovorni organ ne može potpisati ugovor o javnoj nabavci u roku od 15 dana od dana kada su ponuđači obavešteni o izboru najpovoljnijeg ponuđača, a za postupke male vrednosti ukoliko nema žalbe u roku od 10 dana od obaveštenja. Zakon o javnim nabavkama međutim definiše neke izuzetke (npr. žalba ne sprečava potpisivanje ugovora o javnoj nabavci za lotove na koje nije izjavljena, u slučaju dodele ugovora u sklopu okvirnog sporazuma ili dinamičkog sistema kupovine...).

Izjavljena žalba odlaže nastavak postupka javne nabavke, zaključenje i/ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma do donošenja odluke Kancelarije za razmatranje žalbi, tj. obezbeđeno je suspenzivno dejstvo.

Odredbe koje se odnose na dokazivanje u postupku po žalbi, su usklađene sa Zakonom o upravnom postupku BiH.

Organ koji sprovodi postupak revizije postupajući po žalbi može^[38]:

[38] Član 111 Zakona o javnim nabavkama BiH („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 39/14)

- obustaviti postupak po žalbi zbog odustajanja od žalbe
- odbaciti žalbu zaključkom zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, neblagovremenosti i zbog toga što je izjavljena od lica koje nije bilo ovlašćeno da podnese žalbu
- da odbije žalbu zbog neosnovanosti;
- da poništi odluku, postupak ili radnju u delu u kom je povređen zakon ili podzakonski akt;
- odlučiti o zahtevu ugovornog organa za nastavak postupka javne nabavke;
- poništiti ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum u slučajevima predviđenim Zakonom;

Kancelarija za razmatranje žalbi dužna je doneti zaključak ili rešenje povodom žalbe u roku od 15 dana od dana pribavljanja potrebne dokumentacije, ali ne kasnije od 30 dana od dana prijema same žalbe. Odluka KRŽ je konačna i izvršna.

Prema slovu Zakona, KRŽ je nadležan za rešavanje zahteva za naknadu troškova (troškovi pripreme ponude i troškovi učešća u postupku), dok o naknadi štete podnosiocu žalbe koji je kao ponuđač pretrpeo gubitak ili štetu kao rezultat povrede Zakona o javnim nabavkama, odlučuje isključivo sud, prema opštim pravilima o naknadi štete^[39].

2. Crna Gora

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore propisuje da „ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi pre isteka roka za žalbu (period mirovanja) i donošenja odluke po izjavljenoj žalbi ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno.“^[40] Ugovor zaključen protivno ovoj odredbi bio bi ništav.

Pored toga propisano je i da „Blagovremeno izjavljena žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca, u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi“.^[41] Komisiji se ipak ovde daju velike nadležnosti utoliko što: Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke, na zahtev naručioca, ako bi

[39] Član 185 Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, „Sl. list RBiH”, br. 2/92, 13/93 i 13/94 i „Sl. glasnik RS”, br. 17/93 i 3/96)

[40] Član 107 stav 4 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

[41] Član 124 stav 1 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

zbog prekida postupka javne nabavke naručilac pretrpeo znatnu štetu koja je nesrazmerna sa vrednošću javne nabavke ili ako bi to ugrozilo interese Crne Gore ili u slučaju predviđenim članom 25 stav 1 alineja 3 Zakona koji se opravdava razlogima izuzetne hitnosti^[42].

U postupku zaštite prava, shodno se primenjuju odredbe zakona o Opštem upravnom postupku, ukoliko sam Zakon o javnim nabavkama u nekim slučajevima ne predviđa drugačije.

Državna komisija je obavezna da donese rešenje po podnetoj žalbi u roku od petnaest dana od dana prijema spisa i kompletne dokumentacije o postupku javne nabavke. Rok se može produžiti za najviše deset dana, u slučaju da postoji potreba za angažovanjem eksperata, pribavljanja mišljenja od nadležnih organa i kada su dokumenti u vezi sa postupkom javne nabavke naročito obimni i podnosilac žalbe i naručilac moraju o tome biti obavešteni. Državna komisija mora da dostavi odluku u roku od tri dana od dana njenog donošenja podnosiocu žalbe i naručiocu i objavi je na svojoj internet stranici.

Prema odredbama ZJN Crne Gore, Državna komisija, postupajući po žalbi^[43]:

- odbacuje istu, ako je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica;
- obustavlja postupak ukoliko podnosilac žalbe odustane od iste;
- odbija žalbu kao neosnovanu;
- usvaja žalbu i u celosti ili delimično poništava postupak javne nabavke i donetu odluku, ukazuje naručiocu na učinjene nepravilnosti i nalaže mu sprovođenje novog postupka i odlučivanja ili preuzimanja potrebnih mera kojima se učinjene nepravilnosti otklanjaju;
- odlučuje o zahtevima u pogledu troškova postupka;

Odluke Državne komisije su konačne. Zakon o javnim nabavkama Crne Gore ne sadrži odredbe o naknadi štete podnosiocu žalbe. Shodno tome naknadu štete je moguće zahtevati isključivo pred sudom po opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima o naknadi štete^[44].

[42] Član 124 stav 2 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

[43] Član 132 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

[44] Član 192 Zakona o obligacionim odnosima Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, br. 47/08 od 07.08.2008, 04/11)

3. Makedonija

Naručilac ne sme da potpiše ugovor o javnoj nabavci i da nastavi sa sprovođenjem postupka u roku od 12 dana, tj. pet dana u slučaju pojednostavljenog konkurentnog postupka, od dana prijema odluke o pojedinačnom pravu u postupku dodele ugovora. Zakon o javnim nabavkama međutim definiše neke izuzetke (npr. na zahtev naručioca, Državna komisija može da odobri nastavak postupka dodele ugovora). Uložena žalba obustavlja potpisivanje ugovora o javnoj nabavci i njegovo izvršenje dok odluka Državne komisije ne postane konačna. Državna komisija donosi odluku u roku od petnaest dana od dana kompletiranja dokumentacije koja se odnosi na žalbu.

Državna komisija, postupajući po žalbi, može:^[45]

- da prekine postupak po žalbi ukoliko podnosilac odustane od izjavljene žalbe;
- da odbaci žalbu zbog nenadležnosti, nedozvoljenosti, neurednosti, neblagovremenosti i ukoliko je izjavljena od strane neovlašćenog lica;
- da odbije žalbu kao neosnovanu;
- da usvoji žalbu i da poništi odluku ili radnju ugovornog organa u delu u kom je nezakonita;
- da usvoji žalbu i da poništi ceo postupak;
- odluči o zahtevima u pogledu troškova postupka;
- odluči o predlogu za nastavak postupka javne nabavke.

Odluke Državne komisije su konačne.

Državna komisija odlučuje o zahtevima u pogledu troškova postupka ali ne i o naknadi štete koju je eventualno pretrpeo podnosilac žalbe. Odlučivanje o naknadi štete je „rezervisano“ isključivo za sud prema opštim pravilima o naknadi štete^[46].

[45] Član 220 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije”, br. 136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 130/14 i 180/14)

[46] Član 174 Zakona o obligacionim odnosima Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije”, br. 18/01, 04/02 i 05/03)

4. Srbija

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije propisuje da „Naručilac može zaključiti ugovor o javnoj nabavci, odnosno okvirni sporazum, nakon donošenja odluke o dodeli ugovora, odnosno odluke o zaključenju okvirnog sporazuma i ako u roku predviđenom ovim zakonom (sedam, odn. tri dana u postupku javne nabavke male vrednosti) nije podnet zahtev za zaštitu prava ili je zahtev za zaštitu prava odbačen ili odbijen.“

“U slučaju podnetog zahteva za zaštitu prava naručilac **ne može** doneti odluku o dodeli ugovora, odluku o zaključenju okvirnog sporazuma, odluku o priznavanju kvalifikacije i odluku o obustavi postupka, niti može zaključiti ugovor o javnoj nabavci pre donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava, osim u slučaju pregovaračkog postupka iz člana 36. stav 1. tačka 3) ovog zakona”, koji se pravda naročitom hitnošću.

Republička komisija je dužna da o zahtevu za zaštitu prava odluči rešenjem u roku od 20 dana od dana prijema kompletne dokumentacije potrebne za utvrđivanje činjeničnog stanja i odlučivanje. Rok se izuzetno, u naročito opravdanim slučajevima, može produžiti za 15 dana.

Republička komisija postupajući po zahtevu za zaštitu prava: ^[47]

- obustavlja postupak na osnovu pismenog obaveštenja o odustajanju od zahteva za zaštitu prava;
- odbacuje žalbu kao nedopuštenu, neblagovremenu ili izjavljenu od strane neovlašćenog lica;
- odbija zahtev za zaštitu prava kao neosnovan;
- usvaja zahtev za zaštitu prava kao osnovan, u celini ili delimično poništava postupak javne nabavke;
- izriče novčane kazne;
- poništava ugovor o javnoj nabavci;
- odlučuje o troškovima postupka;

[47] Član 157 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik Republike Srbije“, br 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

Komisija je dužna da svoju odluku dostavi naručiocu, podnosiocu zahteva i izabranom ponuđaču u roku od pet dana od dana donošenja.

Odluke Republičke komisije su konačne i izvršne.

Zakon o javnim nabavkama Srbije ne sadrži rešenje po kom bi organ koji je zadužen za reviziju u prvom stepenu odlučivao o zahtevu za naknadu štete, već je obeštećenje moguće zahtevati isključivo u postupku pred sudom prema opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima^[48].

Zaključci i komentari

Ex ante revizija je regulisana u svim zemljama koje su bile predmet poređenja i organi koji sprovode postupak revizije mogu da preduzmu više postupaka: da odbace žalbu/zahtev, da odbiju žalbu/zahtev, da usvoje žalbu/zahtev i ponište deo postupka, ceo postupka ili sam ugovor itd.

U svim sistemima je kao pravilo predviđeno suspenzivno dejstvo žalbe, međutim, zakoni o javnim nabavkama definišu neke izuzetke od pravila i pravo pridržavanje pravila EU u ovom slučaju može se proceniti analizama konkretnih odluka u ovom pogledu pre nego poređenjem zakonodavstva.

U svim posmatranim zemljama organi koji sprovode postupak revizije odlučuju o naknadi troškova samog postupka, dok je odlučivanje o naknadi eventualne štete rezervisano za sudove. Imajući u vidu da Direktiva 2007/66/EC eksplicitno navodi odlučivanje o naknadi štete u sklopu postupka revizije, ovakvo rešenje bi nacionalnih zakonodavstava bi se moglo i trebalo preispitati. Ovo posebno ističemo imajući u vidu da šteta koja eventualno nastane može biti značajna a da redovni sudski procesi za naknadu štete traju neuporedivo duže od postupaka koji se vode pred organima zaduženim za postupak revizije.

[48] Član 185 Zakona o obligacionim odnosima Republike Srbije („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93 i „Sl. list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja)

C. Vrednosni razredi u postupku revizije

Direktive EU zahtevaju postupak revizije javnih nabavki za sve odluke koje donose ugovorni organi (naručioci) u pogledu postupka dodeljivanja ugovora koji potpadaju pod predmet regulisanja direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU.

1. Bosna i Hercegovina
2. Crna Gora
3. Makedonija
4. Srbija

Zaključci i komentari

Sva posmatrana zakonodavstva su u skladu za zahtevima iz EU direktiva, tj. predviđaju mogućnost vođenja postupka revizije, tj. preispitivanja odluka u svim slučajevima, bez obzira na vrednosni razred. Pored toga, predmet revizije mogu biti sve odluke koje donose ugovorni organi tokom sprovođenja postupka javne nabavke.

IV Glavne institucije u sistemu javnih nabavki

Zahtevi EU

EU direktive ne definišu eksplicitno institucionalnu strukturu za obavljanje delatnosti u pogledu sprovođenja propisa o javnim nabavkama i nadzora nad sprovođenjem istih u državama članicama EU. Zahtevima Direktiva se bavimo u sledećim redovima.

Najstarija, Direktiva Saveta 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba koje se odnose na sprovođenje postupka revizije prilikom dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima je prva predvidela da „države članice moraju da obezbede sprovođenje ove Direktive delotvornim, dostupnim i transparentnim mehanizmima. Za tu svrhu one mogu, između ostalog, da imenuju ili osnuju nezavisno telo“. Naredne direktive su svojim odredbama razradile i detaljnije uredile ovo izvorno pravilo predviđajući ubrzanje postupka revizije, njegovu što veću transparentnost, obim odluka koje mogu biti pobijane i sl.

U mnogim državama članicama EU takvi institucionalni kapaciteti su ustanovljeni i OECD definiše tri tipa funkcija koje obavljaju institucije za javne nabavke:

- **osnovne funkcije u oblasti javnih nabavki**, kao što su razvoj politika u oblasti javnih nabavki i zakonodavne funkcije, razvoj sekundarne regulative u javnim nabavkama, međunarodna saradnja, funkcije nadzora i kontrole.
- **dodatne funkcije u oblasti javnih nabavki**, kao što su savetodavne funkcije, sprovođenje obrazovanja i obuke u oblasti javnih nabavki, funkcije izdavanja publikacija.
- **druge funkcije** kao što su centralizovane nabavke i postupak revizije javnih nabavki.

Ove funkcije se sprovode kroz različite institucionalne strukture u državama članicama EU (na osnovu OECD, 2007^[49]):

[49] OECD, 2007. – „INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT – Good Practice from A to Z“,

- **Model 1:** *Centralizovani model* – funkcije javnih nabavki (uglavnom osnovne) obavljaju centralne državne institucije. Ovaj model se primenjuje na primer u Bugarskoj, na Kipru, u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Litvaniji, Letoniji, Malti, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj. Postoje dve varijacije: **sa jednom centralnom institucijom** (Slovačka) ili takozvani **dvostruko centralizovani model** (na primer u slučaju Češke Republike) gde su osnovane dve organizacije da obavljaju funkcije u vezi sa javnim nabavkama.

- **Model 2:** *Polucentralizovani model* – mešavina između modela 1 i modela 3 koji se primenjuje u većini „starih“ država članica EU. Ovu strukturu nabavki karakteriše mešana koncentracija funkcija u oblasti javnih nabavki koje se dodeljuju ograničenom broju institucija koje se nalaze na različitim nivoima u okviru javne uprave (obično tri do četiri institucije).

- **Model 3:** *Decentralizovani model* – određene funkcije obavlja veliki broj organa u okviru strukture javnih nabavki. Obično zemlje u kojima se primenjuje ovaj model imaju više od 5 institucija. To se odnosi na primer na Finsku i Portugal.

Struktura i nadležnosti institucija u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina primenjuje **dvostruko centralizovani model**, po kome funkcije u vezi sa javnim nabavkama obavljaju dve centralne institucije. O prvoj, Kancelariji za razmatranje žalbi, bilo je više reči u delu III u delu koji se odnosi na postupanje po žalbi.

Ostale nadležnosti Kancelarije za razmatranje žalbi su uglavnom zajedničke sa nadležnostima Agencije za javne nabavke te će biti opisane u delu koji sledi.

Agencija za javne nabavke osnovana je u Bosni i Hercegovini kao samostalna upravna organizacija sa statusom pravnog lica. Agencija ima sedište u Sarajevu, i dve filijale, u Mostaru i Banja Luci, koje nemaju status pravnih lica.

Uloga Agencija je da osigura pravilno sprovođenje Zakona, a u tom cilju, u skladu sa Zakonom, ona između ostalog^[50]:

[50] Član 92 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 39/14)

- priprema i izrađuje nacрте zakona, nacрте izmena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, u cilju osiguranja njihove delotvornosti i svrsishodnosti;
- unapređuje informisanost ugovornih organa i ponuđača o propisima o javnim nabavkama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- objavljuje priručnike i uputstava, izrađuje i ažurira standardne obrasce i modele u skladu s odredbama Zakona;
- pruža tehničku pomoć i daje savetodavna mišljenja ugovornim organima i ponuđačima u vezi sa pravilnom primenom Zakona i podzakonskih akata;
- uspostavlja sistem praćenja postupaka koje sprovode ugovorni organi za nabavku roba, usluga i radova, sa ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki;
- prikuplja podatke, izrađuje analize i objavljuje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodeljenim ugovorima o javnim nabavkama;
- razvija i uspostavlja elektronski informacioni sistem u oblasti javnih nabavki;
- pokreće, podržava i stvara pretpostavke za razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacije u oblasti javnih nabavki.;
- organizuje i održava obuke za ovlašćene predavače i službenike za javne nabavke, objavljuje informacije u vezi sa obukama i priprema priručnike i druge prateće materijale za razvoj u oblasti javnih nabavki i dr.;

Direktor Agencije je odgovoran Veću ministara BiH, pošto se postavlja kao sekretar sa posebnim zadatkom, u skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima u institucijama Bosne i Hercegovine, od strane Saveta ministara Bosne i Hercegovine na period od pet godina sa mogućnošću da još jednom bude postavljen. Direktora može razrešiti Savet ministara Bosne i Hercegovine na predlog Odbora u skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima u institucijama Bosne i Hercegovine. Za postavljanje na položaj nije potrebno sprovođenje javnog konkursa.

Odbor Agencije se sastoji od pet članova. Članovi su: predstavnici Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine, entitetskih ministarstava finansija, Direkcije za evropske integracije i predstavnik Vlade Brčko Distrikta BiH. Pored članova u Odboru Agencije postoje i Posmatrači. Veće ministara BiH imenuje članove Odbora Agencije na period od pet godina.

U Agenciji za javne nabavke BiH sistematizovano je 32 radna mesta, a sam rad je podeljen na sledeće organizacione jedinice:

- Sektor za pravne poslove i poslove obuke i analize,
- Sektor za informacione tehnologije, opšte i finansijske poslove,
- Sektor za pravne poslove i poslove obuke i analize – filijala Banja Luka, i
- Sektor za pravne poslove i poslove obuke i analize – filijala Mostar.

2. Crna Gora

Crna Gora primenjuje **dvostruko centralizovani model** – ima dve glavne institucije za javne nabavke – Državnu komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki i Upravu za javne nabavke. O Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki, bilo je više reči u delu III u delu koji se odnosi na postupanje po žalbi.

Pored toga, Državna komisija ima još jedno značajno kontrolno ovlašćenje koje se ogleda u tome da vrši kontrolu svih postupaka javnih nabavki čija je vrednost veća od 500.000,00 evra. Ovo ovlašćenje je vrlo značajno, posebno imajući u vidu da se u ovim slučajevima, ugovor o javnoj nabavci **ne sme** zaključiti do okončanja kontrole i donošenja odluke Državne komisije. Zakon izričito propisuje da je ugovor zaključen suprotno ovim pravilima ništav.

Druga institucija u sistemu je Uprava za javne nabavke. U pogledu nadležnosti, ova institucija između ostalog^[51]:

- prati ostvarivanje sistema javnih nabavki;
- prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske unije, priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama;
- daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke u skladu sa Zakonom;
- pruža savetodavnu pomoć na zahtev naručioca;

[51] Član 19 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

- organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki;
- organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
- uspostavlja i održava Portal javnih nabavki radi obezbeđivanja transparentnosti javnih nabavki;
- objavljuje planove javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora, i druge akte u skladu sa Zakonom;
- ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki;
- vrši inspekcijski nadzor i dr.;

Uprava za javne nabavke, konstituisana na osnovu Zakona o javnim nabavkama, nadzire zakonitost i delotvornost rada upravnih tela. U njenom sastavu sistematizovano je 20 izvršilačkih radnih mesta, čiji je rad podeljen na sledeće organizacione jedinice:

- Sektor za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama,
- Odeljenje za praćenje postupaka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama,
- Odeljenje za stručno osposobljavanje, usavršavanje i međunarodnu saradnju u oblasti javnih nabavki, i
- Službu za opšte poslove i finansije.

Treba napomenuti da Zakon Crne Gore predviđa i institut Inspektora za javne nabavke koji vrši poslove inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem Zakona i propisa donetih na osnovu istog.

3. Makedonija

Makedonija primenjuje **dvostruko centralizovani model**, po kome funkcije u oblasti javnih nabavki obavljaju dve centralne institucije. O prvoj, Državnoj komisiji za žalbe, bilo je više reči u delu III.

Aktivnosti u vezi sa razvijanjem sistema javnih nabavki, kao i obezbeđivanjem racionalnosti, efikasnosti i transparentnosti u sprovođenju javnih nabavki obavlja Biro za javne nabavke kao organ javne uprave u okviru Ministarstva finansija. Na predlog Ministra finansija, Vlada postavlja i razrešava direktora Biroa na period od četiri godine. Biro pored direktora ima i Savet.

Biro, između ostalog obavlja sledeće delatnosti^[52]:

- podnosi predloge za usvajanje zakonskih i drugih akata u oblasti javnih nabavki Ministru finansija;
- nadgleda i analizira sprovođenje zakona i drugih propisa o javnim nabavkama, funkcionisanje sistema javnih nabavki i predlaže izmene u cilju poboljšanja sistema javnih nabavki;
- donosi mišljenja u vezi sa odredbama i primenom ovog Zakona;
- savetuje i pomaže ugovornim naručiocima i ekonomskim delatnicima;
- priprema modele tenderske dokumentacije i modelira obrasce za postupke koji su regulisani Zakonom o javnim nabavkama;
- vodi jedinstvenu evidenciju i održava i ažurira evidenciju o ugovorima o javnim nabavkama i čini ih dostupnim javnosti preko Elektronskog sistema javnih nabavki;
- nadgleda blagovremeno unošenje podataka i onemogućava korišćenje Elektronskog sistema javnih nabavki korisnicima koji ne poštuju svoje obaveze u pogledu korišćenja Elektronskog sistema javnih nabavki;
- ponovo zakazuje elektronsku licitaciju u slučaju greške, pada Elektronskog sistema javnih nabavki ili u skladu sa odlukom Državne komisije za žalbe;
- odmah obaveštava ugovorne naručioce i ako je potrebno nadležne organe o utvrđenim nepravilnostima na osnovu primljenih obaveštenja;

[52] Član 14 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije“, br. 27/2015)

- određuje minimalne uslove u pogledu profesionalne kvalifikacije osoba koje obavljaju profesionalne delatnosti u oblasti javnih nabavki;
- organizuje i sprovodi obuku za državne službenike i druge nadležne osobe u vezi sa javnim nabavkama;
- upravlja i vodi internet stranicu i Elektronski sistem javnih nabavki;
- saraduje sa međunarodnim institucijama i drugim stranim organima u aktivnostima povezanim sa razvojem sistema javnih nabavki;
- ostvaruje međunarodnu saradnju u vezi sa sistemom i planom javnih nabavki i koordiniše stranu tehničku pomoć u oblasti javnih nabavki;
- podnosi godišnji izveštaj Vladi u pogledu aktivnosti u funkcionisanju sistema javnih nabavki;
- daje smernice i priprema priručnike i komentare o pravilima javnih nabavki i objavljuje elektronski bilten;
- priprema instrukcije kao unutrašnje smernice za pripremu i sprovođenje obuke za javne nabavke i trening trenera za javne nabavke koje objavljuje na svojoj internet stranici;
- uklanja negativnu referencu o ekonomskom subjektu na osnovu odluke nadležnog organa;
- analizira opravdanost neprilaganja tenderske dokumentacije obaveštenju o ugovoru i ako ona nije osnovana nalazi da je naručilac učinio propust.

Biro za javne nabavke ima sistematizovanih 55 radnih mesta (popunjenih samo 25), a sam rad je podeljen na sledeće organizacione jedinice:

- Sektor za normativnu delatnost, obuku i međunarodne odnose,
- Sektor za nadzor nad sistemom javnih nabavki i upravljanje Elektronskim sistemom javnih nabavki,
- Sektor za delatnosti povezane sa Savetom za javne nabavke, i
- Samostalna odeljenja.

Pored ove 2 institucije, 2015. je formirano novo telo – Savet za javne nabavke, koje je

do 1. januara 2016. delovalo u sklopu Biroa za javne nabavke, a od navedenog datuma je samostalan državni organ odgovoran Vladi. U nadležnosti Saveta je postupanje po zahtevima za dobijanje saglasnosti u slučajevima kada Zakon ili drugi propis to zahteva. Savet se sastoji od 7 članova koje imenuje Vlada nakon sprovedenog javnog konkursa. Uslovi za izbor članova, njihov položaj, odgovornost, način postupanja, postupak u kome se odlučuje o davanju saglasnosti, kao i pravila o nespojivosti funkcija i sukobu interesa Saveta su propisani Zakonom.^[53]

4. Srbija

Srbija primenjuje **dvostruko centralizovani model** u kome funkcije vezane za javne nabavke obavljaju dve centralne institucije. O prvoj, Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, bilo je više govora u delu III ove analize u delu koji se odnosi na postupanje po žalbi.

Pored toga Republička komisija ima još nekoliko vrlo značajnih ovlašćenja. Prvo i moglo bi se reći atipično ovlašćenje za ovakav organ je vođenje prekršajnog postupka u prvom stepenu. Dosadašnja praksa je pokazala da ovakvo rešenje ne samo da nije efikasno nego da i u mnogome opterećuje rad Komisije te da bi se svakako trebalo razmišljati o tome da se ova nadležnost vrati redovnom prekršajnom organu. Pored ovoga, Komisija je nadležna i za pokretanje postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora, sprovođenje kontrola kod naručioca, izricanje novčanih kazni i davanje predloga za razrešenje odgovornog lica.

Druga relevantna institucija je Uprava za javne nabavke. To je posebna organizacija koja, prema slovu Zakona, ima 26 vrsta nadeležnosti^[54], među kojima su i: nadzor nad primenom Zakona, donošenje podzakonskih akata i obavljanje profesionalne aktivnosti u oblasti javnih nabavki, nadzor nad sprovođenjem postupaka javnih nabavki, kontrola odabira određenih vrsta postupaka, upravljanje Portalom javnih nabavki, priprema izveštaja o javnim nabavkama, predlaganje mera za poboljšanje sistema javnih nabavki, pružanje profesionalne pomoći naručiocima i ponuđačima, doprinos stvaranju uslova za ekonomično, efikasno i transparentno korišćenje javnih sredstava u postupcima javnih nabavki itd.

Uprava za javne nabavke je odgovorna Vladi, pošto njenog direktora postavlja Vlada iz reda stručnjaka u oblasti javnih nabav-

[53] Član 14 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije“, br. 27/2015)

[54] Član 136 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

ki, nakon sprovedenog javnog konkursa. Za direktora Uprave za javne nabavke može biti postavljeno lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne, ekonomske ili tehničke nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima javnih nabavki i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u organima državne uprave.

Uprava za javne nabavke ima 28 sistematizovanih radnih mesta^[55], a sam rad je podeljen na sledeće organizacione jedinice sledeće oblasti:

- Sektor za poslove javnih nabavki,
- Grupa za finansijsko-materijalne poslove, i
- Grupa za kadrovske i opšte poslove;

Zaključci i komentari

Posmatrane zemlje uspostavile su administrativne kapacitete koji obavljaju funkcije u oblasti javnih nabavki. Sve četiri zemlje imaju dvostruko centralizovani model. Svi ti strukturalni modeli su formalno u skladu sa zahtevima EU. Crna Gora i Makedonija su unapredile svoje sisteme uvođenjem novih institucija – Inspektora za javne nabavke i Saveta za javne nabavke. Treba imati u vidu da je pravni okvir koji uređuje položaj, funkciju, nadležnosti, način postupanja i ostale bitne stvari vezane za institucije koje čine sistem javnih nabavki u sve četiri posmatrane zemlje postavljen na adekvatan način da odgovori na zahteve koji proističu iz Direktiva EU.

Do koje mere su stvarno razvijeni administrativni kapaciteti za obavljanje funkcija u oblasti javnih nabavki ne može se zaključiti na osnovu komparativne pravne analize

[55] Popunjeno je nešto više od polovine sistematizovanih radnih mesta.

Preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki

Preduslov zadovoljavajućeg sprovođenja propisa o javnim nabavkama je uspostavljanje jasnog i neprotivrečnog zakonodavnog i institucionalnog okvira. Posebno treba istaći da se u procesu donošenja zakona koji po svojoj materiji uređuju druge oblasti, ali imaju posredan uticaj i na sisteme javnih nabavki, mora strogo voditi računa da rešenja koja se usvajaju ne budu protivrečna ili nekompatibilna sa rešenjima koja predviđaju zakoni o javnim nabavkama kao krovni zakoni koji uređuju ovu oblast.

Treba težiti uspostavljanju sistema koji će obezbediti svrsishodnost javnih nabavki – od početnih faza – planiranja budžeta, preko sastavljanja planova javnih nabavki, sprovođenja postupaka, do realizacije ugovora. Ovo podrazumeva, pored uvođenja svrsishodnosti kao zakonske obaveze i uspostavljanje sistema nadzora i kontrole koji će činiti dobro uvezane i koordinisane institucije sa jasnim linijama odgovornosti.

Usaglašavanje vrednosnih razreda sa zahtevima koje postavljaju direktive EU u sistemima sa visokim nivoima korupcije može da rezultira jačanjem korupcijskih rizika. Podizanje novčanih iznosa za sprovođenje procedura javnih nabavki ostaviće značajan deo javnih fondova van domašaja uspostavljenih kontrolnih mehanizama. Potrebno je ojačati sve postojeće elemente sistema kontrole trošenja javnih sredstava, kao i uvesti nove elemente i mehanizme kako bi se ovi rizici umanjili.

Broj izuzetaka od primene propisa o javnim nabavkama neophodno je redukovati i krajnje restriktivno tumačiti izuzetke od zakona. Količina novca koja se troši putem nabavki koje su izuzete od primene zakona iz godine u godinu se uvećava te je stoga neophodno uspostaviti znatno efikasnije mehanizme kontrole kako bi se i u ovom delu smanjio prostor za korupciju.

Prilikom budućih izmena i dopuna nacionalnih legislativa, neophodno je pre svega voditi se stvarnim problemima, onima koji su uočeni u praksi tokom implementacije propisa i za njih pronaći adekvatna rešenja. Dosadašnja tendencija implementacije zahteva iz EU direktiva „po svaku cenu“ od strane nacionalnih zakonodavaca se u ne malom broju slučajeva pokazala neefikasnom, nedelotvornom, a u pojedinim slučajevima čak i potpuno neprimenljivom i za rezultat često imala jedino učestale izmene i dopune zakonskih propisa. Ovakva praksa se u budućem periodu mora izbegavati.

Neophodno je ostvariti najviši mogući nivo transparentnosti u oblasti javnih nabavki. Garancija transparentnosti mora naći svoje mesto u zakonskim tekstovima i to ne samo u vidu načela, već u vidu konkretnih odredbi o načinu obezbeđivanja javnosti informacija, kao i jasnih odredbi o odgovornosti za kršenje iste. Svi dokumenti vezani za postupke javnih nabavki trebalo bi da budu dostupni, kako bi zainteresovana javnost mogla da ostvaruje uvid i kontrolu nad procesom i postupcima javnih nabavki od faze planiranja do realizacije zaključenih ugovora. Na ovaj način se sužava prostor za loše upravljanje javnim sredstvima i korupciju, institucije se oslobađaju obaveze obezbeđivanja informacija po zahtevima i ostvaruju se uštede u novcu, vremenu i drugim resursima koji se troše na prikupljanje informacija.

U narednom periodu, neophodno je povećati zastupljenost kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude čime će se ujedno ostvariti i usklađivanje sa praksom u zemljama EU gde je ovaj kriterijum dominantan. Posledica korišćenja najniže cene kao jedinog kriterijuma za izbor jeste kupovina predmeta nabavke koji su inicijalno najjeftiniji, ali su njihovi troškovi eksploatacije visoki zbog čestog kvarenja, visokog utroška energije i sl. tako da je ukupan trošak koji ima naručilac veći nego u slučaju kvalitetnijeg proizvoda ili usluge. Upravo iz tih razloga, neophodna je afirmacija koncepta „troška životnog ciklusa“, čija je karakteristika da se, prilikom vrednovanja različitih ponuđenih opcija, u obzir uzimaju ukupni troškovi, uključujući sve troškove nabavljanja, korišćenja, održavanja i odlaganja predmeta nabavke, a ne samo nabavna cena. Ovakav pristup će omogućiti povećanje svrsishodnosti u postupcima javnih nabavki i obezbediti veći kvalitet nabavljenih dobara, usluga i radova.

U cilju povećanja konkurencije u javnim nabavkama neophodno je obezbediti „mehanizam odbrane“ ponuđača od postupaka naručilaca koji imaju diskriminatorni karakter. Ponuđačima treba dati mogućnost da se u najranijim fazama postupaka javnih nabavki usprotive ovakvim postupcima naručilaca. Upravo zbog toga im se treba dati mogućnost da komentarišu konkursnu dokumentaciju naručilaca^[56], kao i uslove koje isti postavlja pred njih, da daju konkretne predloge za izmene i dopune konkursne dokumentacije itd. Sami ponuđači bi na ovaj način mogli biti jedan vid kontrolora postupaka.

Sprovedena istraživanja pokazuju da se brojni problemi u javnim nabavkama dešavaju u fazi realizacije ugovora o javnim nabavkama. Upravo zbog toga potrebno je, pre svega sa legislativnog aspekta, unaprediti ovu fazu sa aspekta transparentnosti, kao i kroz redovno izveštavanje naručilaca o realizaciji ugovora. Na ovaj način bi se uspostavio jedan vid kontrole koji bi značajno mogao da

[56] Jedna od preporuka koja je koalicija „Balkan Tender Watch“ formulisala 2014. godine rezultovala je time da je ovakvo rešenje usvojeno u Makedoniji i Srbiji

doprinese smanjenju broja naknadno zaključenih aneksa, koji su u nekim od posmatranih zemalja već postali trend i vrlo efikasan način za izigravanje zakona.

Neophodno je obezbediti efikasan rad svih institucija koje čine sistem javnih nabavki kako bi se prostor za korupciju i trošenje javnih sredstava na nezakonit, neodgovoran i nesvrshodan način sveo na minimum. „Naoružavanje“ nadležnostima glavnih institucija u sistemu koje ne prati i adekvatno podizanje kapaciteta, pre svega ljudskih, samo po sebi neće dati nikakve rezultate i biće samo „mrtvo slovo na papiru“. Pored agencija/uprava i institucija za zaštitu prava, potrebno je jačati i kapacitete inspekcijskih organa, ali i raditi na uspostavljanju pouzdane interne revizije. Uloga vrhovnih revizorskih institucija je nezamenjiva u kontroli javnih nabavki. Nužno je uspostavljanje saradnje svih pomenutih institucija i policije, tužilaštava i sudova u krajnjoj instanci kako bi se obezbedilo efikasno funkcionisanje sistema javnih nabavki u celini.

Ukoliko se nastavi sa praksom da se brojne, jasno uočene nepravilnosti i nezakonitosti u postupcima javnih nabavki, neretko potvrđene i u izveštajima nadležnih državnih organa, ne procesuiraju pred nadležnim organima i da nema pozivanja na odgovornost odgovornih rezultat može biti samo jedan, a to je sve veća korupcija u ovoj oblasti.

Sa aspekta zaštite prava, neophodno je uspostaviti mehanizme koji su dostupni ponuđačima, obezbediti postupke čije vođenje iziskuje srazmerne troškove i koji će se okončavati u razumnim rokovima. Pored toga veoma je važno da zaštita prava obuhvati sve faze postupka kao i da obezbedi pravičnu naknadu onima koji su pretrpeli štetu.

Prilikom propisivanja kaznenih odredaba u ovoj oblasti mora se voditi računa o svrsi kažnjavanja. Odgovornost treba postaviti gradacijski, od disciplinske, preko prekršajne do krivične. Blaga kaznena politika u državama regiona se pokazala kontraproduktivnom, gotovo stimulativnom za kršenje zakona. Dosadašnja praksa, kao i sprovedena istraživanja, pokazali su da je potrebna konstantna edukacija institucija nadležnih za procesiranje slučajeva iz oblasti javnih nabavki, kao i sudova.

Održavanje i dalje unapređenje saradnje institucija koje čine sistem javnih nabavki i organizacija civilnog društva na regionalnom nivou je od vitalnog značaja za unapređenje sistema javnih nabavki u svakoj od posmatrane četiri zemlje. Ovakav vid razmene konkretnih iskustava može biti veoma efikasan u prevazilaženju identifikovanih problema. Posebno ovakva saradnja može značajno doprineti prevazilaženju problema manjka kapaciteta relevantnih institucija čiji predstavnici u svim zemljama čine okosnicu pregovaračkih timova za Poglavlje 5.

PRILOG 1

Iznosi taksi (naknada) za
podnošenje žalbi/zahteva za
zaštitu prava

Prilog 1

Iznosi taksi (naknada) za podnošenje žalbi/zahteva za zaštitu prava

BiH	CG	MKD	SRB
<p>500 KM (≈ 256 evra) za procenjenu vrednost do 50.000 KM (≈ 25.564 evra)</p>	<p>1% procenjene vrednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne sme biti veća od 8.000 evra</p>	<p>100 evra za ponude visine do 20.000 evra</p>	<p>60.000 RSD (≈488 evra) u postupku javne nabavke male vrednosti i pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda</p>
<p>800.00 KM (≈ 408.00 evra) za procenjenu vrednost > 50.000 KM (≈ 25.565 evra) do 80.000 KM (≈ 40.904 evra);</p>			
<p>2.000 KM (≈ 1.023 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 80.000 KM (≈40.904 evra) do 250.000 KM (≈ 127.825 evra);</p>		<p>200 evra za ponude visine od 20.000 evra do 100.000 evra</p>	<p>120.000 RSD (≈976 evra) ako se zahtev podnosi pre ili nakon otvaranja ponuda i ako procenjena vrednost/zbir procenjenih vrednosti svih oporenih partija nije veća od 120.000.000 RSD (≈975.610 evra)</p>
<p>3.500 KM (≈ 1.790 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 250.000 KM (≈127.825 evra) do 400.000 KM (≈ 204.520 evra);</p>			
<p>5.000 KM (≈ 2.557 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 400.000 KM (≈204.520 evra) do 800.000 KM (≈ 409.040 evra);</p>			
<p>7.500 KM (≈ 3.835 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 800.000 KM (≈409.040 evra) do 9.000.000 KM (≈ 4.601.698 evra);</p>		<p>300 evra za ponude visine od 100.000 evra do 200.000 evra</p>	<p>250.000 RSD (≈2.033 evra) ako se zahtev podnosi pre otvaranja ponuda i ako je procenjena vrednost veća od 120.000.000 RSD (≈975.610 evra)</p>
<p>10.000 KM (≈5.113 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 9.000.000 KM (≈4.601.698 evra)</p>			
			<p>400 evra za ponude visine preko 200.000 evra</p>	0,1% procenjene vrednosti/zbira procenjenih vrednosti svih oporenih partija, odn. ponudene cene ponuđača kojem/kojima je dodeljen ugovor ako se zahtev podnosi nakon otvaranja ponuda i ako je ta vrednost veća od 120.000.000 RSD (≈975.610 evra)

PRILOG 2

Rasponi iznosa novčanih
kazni za prekršaj

Prilog 2

Rasponi iznosa novčanih kazni za prekršaj			
BIH	CRNA GORA	MAKEDONIJA	SRBIJA
<p>ZA UGOVORNI ORGAN:</p> <p>1.500 KM (≈767 evra) - 15.000 KM (≈7.670 evra)</p> <p>ZA ODGOVORNO LICE U UGOVORNOM ORGANU:</p> <p>300 KM (≈153 evra) - 3.000 KM (≈1.534 evra)</p>	<p>ZA NARUČIOCA:</p> <p>2.000 – 20.000 evra</p> <p>ZA ODGOVORNO LICE UNUTAR NARUČIOCA:</p> <p>250 – 2.000 evra</p>	<p>Zakon o javnim nabavkama Makedonije ne propisuje prekršajne odredbe ali predviđa kaznene odredbe u vidu kazne zatvora (Glava XI-a Zakona)</p>	<p>ZA NARUČIOCA:</p> <p>100.000 RSD (≈813 evra) - 1.500.000 RSD (≈12.195 evra)</p> <p>ZA ODGOVORNO LICE UNUTAR NARUČIOCA:</p> <p>30.000 RSD (≈244 evra) – 150.000 dinara (≈1.220 evra)</p>
<p>ZA PONUĐAČA:</p> <p>1.000 KM (≈511 evra) – 10.000 KM (≈5.113 evra)</p> <p>ZA ODGOVORNO LICE PONUĐAČA:</p> <p>200 KM (≈102 evra) - 2.000 KM (≈1.023 evra)</p>	<p>ZA PONUĐAČA:</p> <p>500 – 6.000 evra</p>		<p>ZA PONUĐAČA:</p> <p>100.000 dinara (≈813 evra) – 1.000.000 dinara (≈8.130 evra)</p> <p>ZA ODGOVORNO LICE PONUĐAČA:</p> <p>30.000 dinara (≈244 evra) – 200.000 dinara (≈1.626 evra)</p>

Članice koalicije

Fondacija za otvoreno društvo Srbija, Beograd



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd, Srbija



centar za razvoj
neprofitnog sektora

Centar za građanske komunikacije, Skopje, Makedonija



Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS, Podgorica, Crna Gora



Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation Bratislava, Slovačka



NADÁCIA
OTVORENEJ
SPOLOČNOSTI

Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo



Fond otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina | Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina