

BALKAN
TENDER
WATCH

PRIRUČNIK

za praćenje i kontrolu
svrsishodnosti
javnih nabavki

Beograd 2016.

PRIRUČNIK
za praćenje i kontrolu svrsishodnosti
javnih nabavki

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

Za izdavača
Jadranka Jelinčić

Urednik
Jasna Filipović

Dizajn
Goran Ratković

Štampa
Billboard Print
Beograd

Tiraž
500

Ka efikasnim javnim nabavkama

PRIRUČNIK za praćenje i kontrolu svrsishodnosti javnih nabavki

Beograd 2016.



THIS PUBLICATION IS FUNDED BY THE EUROPEAN UNION
The views expressed in this publication do not necessarily
reflect the views of the European Commission

Sadržaj



TEKST SADRŽAJA JE INTERAKTIVAN

Uvodna reč	7
Članice koalicije	11
Fondacija za otvoreno društvo Srbija, Beograd	11
Centar za građanske komunikacije, Skoplje, Makedonija	11
Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation Bratislava, Slovačka	12
Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd, Srbija	12
Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS, Podgorica, Crna Gora	13
Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo	13
1 Uvodni deo	15
1. Zašto je neophodno baviti se svrsishodnošću javnih nabavki?	15
2. Koji su izazovi prilikom utvrđivanja svrsishodnosti javnih nabavki?	18
2 Svrsishodnost i načela javnih nabavki	23
1. Načelo efikasnosti i ekonomičnosti	24
2. Obezbeđivanje konkurencije	25
3. Transparentnost postupka javne nabavke	26
4. Jednakost ponuđača	26
3 Svrsishodnost u različitim fazama javnih nabavki	29
1. Planiranje	30
2. Sprovođenje postupka javne nabavke	35
3. Izvršenje ugovora o javnoj nabavci	37
4 Konkretni primeri svrsishodnosti javnih nabavki koje je analizirao projektni tim	41
1. Nabavka IT opreme za potrebe Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine sprovedena 2014. godine u otvorenom postupku	42
2. Nabavka IT opreme za potrebe JP Skijališta Srbije sprovedene u toku 2014. i 2015. godine u otvorenom postupku	43
3. Nabavka tablet kompiutera sa dokingom za potrebe opštine Veles u Republici Makedoniji u toku 2015. godine na osnovu zahteva za prikupljanje ponuda	44

4. Nabavka laptop i desktop računara za potrebe Ministarstva pravde Crne Gore sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	45
5. Nabavka automobila za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske u sprovedena u toku 2015. godine kroz konkurentski zahtjev	46
6. Nabavka motornih vozila za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	47
7. Nabavka putničkog vozila za potrebe opštine Negotino u Republici Makedoniji sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	47
8. Nabavka motornih vozila za potrebe Ministarstva odbrane Republike Srbije sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	48
9. Nabavka naftnih derivata za službena vozila za potrebe JP Putevi Srbije sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	50
10. Sukcesivna nabavka goriva za motorna vozila za potrebe Ministarstva obrazovanja i nauke Republike Makedonije sprovedena u toku 2015. godine u otvorenom postupku javne nabavke	51
11. Nabavka i isporuka goriva za potrebe opštine Novo Sarajevo u Federaciji Bosna i Hercegovina sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	52
12. Nabavka goriva za potrebe Pošte Crne Gore AD Podgorica sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke	53

5 Kako kroz sadržinu internih akata i organizaciju jedinica javnih nabavki naručilaca postići svrsishodnost javnih nabavki 55

1. Faza planiranja javne nabavke	56
2. Faza postupka javne nabavke.	58
3. Faza izvršenja ugovora o javnoj nabavci.	61

6 Svrsishodnost kod višegodišnjih ugovora iz oblasti javno–privatnog partnerstva i koncesija 65

7 Standardi, norme i ovlašćenja nadležnih institucija u vezi sa revizijom svrsishodnosti javnih nabavki 71

1. Rezolucija A/66/209 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija	71
2. INTOSAI standardi	73
3. Republika Srbija	75
4. Crna Gora	76
5. Bosna i Hercegovina.	79
6. Republika Makedonija	81
7. Zaključak	82

8 Kako doći do relevantnih informacija u cilju praćenja i kontrole svrsishodnosti javnih nabavki. 87

Uvodna reč

Koalicija Balkan Tender Watch (BTW) nastala je 2012. godine, kao odgovor organizacija civilnog društva zapadnog Balkana na endemsku korupciju koja onemogućava demokratizaciju i razvoj država regiona. S obzirom da su pravni nedostaci i, pre svega, praksa u sistemima javnih nabavki u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Makedoniji prepoznati kao jedan od ključnih mehanizama za perpetuiranje korupcije, koalicija je odabrala da upravo u toj oblasti napravi iskorak ka građanskoj kontroli izvršne vlasti i promociji principa dobre uprave.

Verujući da se proces evropskih integracija može iskoristiti za suštinsku transformaciju zemalja zapadnog Balkana, koalicija smatra da reforme treba da odu dalje od minimuma koji zahteva EU Acquis, kao i da one treba da postave čvrste osnove za evropeizaciju zemalja regiona. Projekat Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU ima za cilj jačanje pritiska civilnog društva na vlade zemalja zapadnog Balkana da otklone sve prepreke u procesu uspostavljanja efikasnih sistema javnih

nabavki i jačanju odgovornosti u trošenju javnih sredstava. Insistirajući na postizanju rezultata koji prevazilaze okvir postavljen u Poglavlju 5 pregovaračkog procesa sa EU, BTW koalicija teži da promoviše koncept evaluacije učinka i principa svrsishodnosti u sistemima javnih nabavki u regionu.

Analizirajući pravni i institucionalni okvir za javne nabavke u sve četiri zemlje, članice koalicije formulisale su jedinstvenu metodologiju koja je omogućila uporedivost podataka i praćenje dva važna segmenta sistema javnih nabavki – antikorupcijske mehanizme i usaglašenost zakona sa EU direktivama u ovoj oblasti. Da bi se proverilo funkcionisanje tog okvira u praksi, analizirani su konkretni slučajevi javnih nabavki. U periodu 2012 – 2014. godine, analizirane su pojedinačne javne nabavke različitih roba i usluga u okviru 14 selektovanih oblasti koje su omogućile uporedivost istovrsnih nabavki na nivou regiona (klima uređaja, automobila, insulina, cipela, računara, antivirusnih softvera, soli za posipanje puteva, iznajmljivanja mehanizacije za održavanje puteva, dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, održavanja liftova, pneumatika za automobile, pranja automobila, hrane za bolnice i papira A4 formata od 80g). Komparativnim istraživanjem istovrsnih slučajeva javnih nabavki projektni tim je želeo da pokaže efekte usvojenih propisa i uspostavljenih institucija na konkretnim primerima i da markira primere dobre i loše prakse strane sistema javnih nabavki u četiri države.

Nakon dvogodišnjeg monitoringa javnih nabavki u zemljama zapadnog Balkana i ispitivanja pravilnosti samog postupka – od planiranja i sprovođenja javnih nabavki, pa do zaključenja i izvršenja ugovora, pitanje svrsishodnosti se nametnulo kao prioritetno u sve četiri zemlje. Ovaj važan segment korišćenja javnih sredstava ostao je izvan fokusa, kako državnih organa, u smislu institucionalne kontrole i nadzora nad sistemima javnih nabavki, tako i civilnog društva i medija.

Svrishodnost javnih nabavki do sada nije uzimana u obzir ni u postupcima planiranja i sprovođenja javnih nabavki kod naručilaca, ni u postupcima kontrole regulatornih institucija. Sa druge strane, upravo pitanje svrishodnosti u postupcima javnih nabavki u najvećoj mogućoj meri utiče na efikasno i odgovorno upravljanje javnim finansijama. Stoga je koalicija BalkanTenderWatch u periodu 2014. do 2016. godine u fokus svog posmatranja javnih nabavki stavila upravo pitanje njihove svrishodnosti. Komparativna analiza svrishodnosti u 100 konkretnih slučajeva javnih nabavki na uzorku od šest tipova javnih nabavki različitih roba i usluga (automobili, gorivo, računari, medicinski potrošni materijal, toneri i usluge štampanja), objavljena je u posebnoj publikaciji i na sajtu na www.balkantenderwatch.eu.

Ovim naporom želeli smo da napravimo iskorak ka sveobuhvatnijem i kvalitetnijem planiranju i upravljanju javnim sredstvima radi zadovoljenja stvarnih potreba i interesa građana regiona i nametnemo pitanje svrishodnosti svim činiocima u sistemima javnih nabavki u zemljama zapadnog Balkana.

Ovaj priručnik je jedan od koraka ka tom cilju. Kako bismo omogućili što veće učešće građana u ovoj važnoj oblasti upravljanja javnim finansijama, priručnik sumira ključne korake u postupcima javnih nabavki i skreće pažnju na uspostavljanje principa svrishodnosti u svakom od njih. Priručnik ima za cilj da doprinese naporima BTW koalicije da u najvećoj mogućoj meri proširi front organizacija koje svojim aktivnostima „drže vlade odgovornim“ i zagovaraju neophodne reforme u zemljama regiona.

Osim organizacija civilnog društva, važan saveznik u pritisku na vlade da uspostave efikasne i odgovorne mehanizme upravljanja javnim finansijama od početka su bili regionalni eksperti i ključni akteri: udruženja profesionalaca u javnim nabavkama i udruženja ponuđača, uprave za javne nabavke u državama regiona, kontrolne institucije, državne revizorske institucije i ostala državna i

regulatorna tela koja u svojoj nadležnosti posredno ili neposredno imaju i sisteme javnih nabavki. Koalicija je uspela da poveže i umreži ova tela na regionalnom nivou kroz redovne konsultacije i četiri regionalne konferencije održane u Beogradu (2013. i 2015.) i Sarajevu (2014. i 2016. godine). Konferencije su omogućile da predstavnici ovih tela i udruženja razmene iskustva sa kolegama iz susednih zemalja i zajedno se osvrnu na funkcionisanje sistema javnih nabavki i upravljanje javnim finansijama uopšte. Istovremeno, konferencije su bile prilika za dijalog regionalnih institucija sa jedne, i regionalnih organizacija civilnog društva sa druge strane. Osnovni zaključci ovih razgovora jesu da sve zemlje zapadnog Balkana opterećuju isti problemi kada su u pitanju sistemi javnih nabavki, kao i da odgovori na te probleme moraju da budu pronađeni na regionalnom nivou i kroz regionalnu saradnju svih aktera i zainteresovanih strana. Detaljni izveštaji sa konferencija nalaze se na www.balkantenderwatch.eu.

Bliska saradnja sa vrhovnim revizorskim institucijama u zemljama regiona, kao i uspostavljanje utemeljenog i stalnog mehanizma monitoringa sistema javnih nabavki, rezultiralo je zajedničkom inicijativom vrhovnih revizorskih institucija zapadnog Balkana da sprovedu paralelnu reviziju svrsishodnosti javnih nabavki regiona. Inicijativa je usvojena na sastanku u Luksemburgu u februaru 2016. godine.

Projekat *Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU* podržala je Evropska unija kroz Instrument za pristupnu pomoć (IPA) Civil Society Facility (CSF).

Članice koalicije

Fondacija za otvoreno društvo, Srbija, Beograd

Fondacija za otvoreno društvo Srbija je nevladina, nepolitička i neprofitna organizacija koja razvija i podržava sistemske razvojne politike, programe i aktivnosti koje imaju za cilj razvoj demokratske kulture. Tokom 20 godina postojanja, Fondacija je posvećena sistemskim reformskim politikama, programima i aktivnostima, kao što su ubrzavanje procesa evropeizacije, vladavina prava, dobra uprava, odgovornost, učešće građana u javnim poslovima i poštovanje ljudskih prava. Strateško opredeljenje Fondacije je izgradnja funkcionalne demokratske države, razvoj i efikasna implementacija proevropskih javnih politika; izgradnja stabilnosti i jačanje saradnje u regionu zapadnog Balkana, kao i ubrzavanje procesa evropeizacije. Fondacija umnogome podržava, blisko saraduje i učestvuje u aktivnostima antikorupcijske zajednice u Srbiji i na zapadnom Balkanu.

Centar za građanske komunikacije, Skoplje, Makedonija

Od svog osnivanja 2005. godine, Centar za građanske komunikacije je fokusiran na oblast dobre uprave. Cilj Centra jeste da razvije i pospeši komunikaciju između svih društvenih faktora u Republici

Makedoniji u vezi sa procesima od šireg društvenog značaja, kao i da sprovodi monitoring, analizira i usavršava društvene, političke i ekonomske procese u zemlji, najpre u oblastima borbe protiv korupcije, lokalne uprave i ekonomskog razvoja. Centar je jedina organizacija u Makedoniji koja od 2008. godine detaljno prati procese javnih nabavki i objavljuje ključne nalaze i preporuke u godišnjim izveštajima o javnim nabavkama. U 2011. godini, prvi put je javnosti predstavljen i instrument za procenu efikasnosti javnih rashoda – takozvani *Indeks racionalnosti*, u okviru koga se porede cene po kojima različite institucije nabavljaju iste proizvode, dobra i usluge.



Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation Bratislava, Slovačka

Slovačka Fondacija je osnovana 1992. godine, od kada je usmerena ka razvoju demokratije, jačanju vladavine prava, zaštiti ljudskih prava i sloboda uključujući i prava manjina. Trenutni strateški prioriteti su: obrazovanje (jačanje kvalitetnog obrazovanja za ranjive grupe); jednake mogućnosti (prevazilaženje problema nejednakosti marginalizovanih grupa i borba protiv netolerancije, naročito prema Romima); mediji i komunikacija (jačanje medijske objektivnosti prema marginalizovanim grupama, izgradnja kapaciteta za novinare); javno zdravlje (jednaka prava na zdravstvo sa fokusom na marginalizovane grupe), vladavina prava i dobra uprava.



Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd, Srbija

Centar za razvoj neprofitnog sektora je osnovan 1996. godine kao nezavisno, nevladino i neprofitno udruženje građana usmereno ka podršci, promociji i pomoći razvoju civilnog društva u Srbiji.

Od svog osnivanja, CRNPS je funkcionisao kao resurs centar za tada sve veći broj novoosnovanih organizacija. Tokom prethodne decenije, fokus CRNPS-a je blago izmešten ka pitanjima finansijske održivosti civilnog društva i monitoringu javnih finansija, pre svega monitoringu budžetskih dotacija za NVO na lokalnom i nacionalnom nivou. Centar je jedan od osnivača Koalicije za nadzor javnih finansija, a u periodu 2005 – 2010. godine je, kao koordinator ove koalicije, organizovao sistematsku obuku za predstavnike civilnog društva i medija u oblasti javnih finansija, budžeta, javnih nabavki, transparentnosti i dobre uprave u Srbiji.



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

MANS je nevladina organizacija posvećena borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori. Strateški ciljevi MANS-a su smanjenje visokog nivoa korupcije, smanjivanje prilika za organizovani kriminal, povećanje transparentnosti u oblastima koje su sklone koruptivnom delovanju i organizovanom kriminalu. U ostvarivanju ovih ciljeva, MANS pruža besplatnu pravnu pomoć žrtvama korupcije i organizovanog kriminala; istražuje slučajeve korupcije i organizovanog kriminala; sprovodi monitoring zakona i politika u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom; mobilize građane da zahtevaju reforme u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala.



Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo

FOD BIH je nezavisna neprofitna organizacija koja radi kao deo mreže Soros fondacija. Osnovana je 1993. godine sa ciljem da promoviše otvoreno društvo. Do sada, FOD BIH je investirala

preko 100 miliona dolara u obrazovne, pravne, lokalne, kulturne i druge projekte. Strateški prioriteti FOD BIH su zagovaranje pristupa kvalitetnom obrazovanju, slobodnom od diskriminacije; stimulacije preduslova za efektivnije politike i usvajanje prakse nediskriminacije i zaštite ljudskih prava u BIH; pospešivanje politika koje omogućavaju punu transparentnost aktivnosti vlasti; unapređenje demokratske vladavine na lokalnom nivou kroz poboljšanje zakonodavstva i učinka; poboljšanje položaja Roma u zajednici; razvoj građanskog identiteta kako bi se suzbio nacionalizam i dalja destrukcija društva; jačanje civilnog društva kako bi na informisan način vodilo dijalog sa predstavnicima države.

1

Uvodni deo

1. Zašto je neophodno baviti se svrsihodnošću javnih nabavki?

Svaka javna (državna) institucija postoji radi ostvarenja određenog javnog interesa. Da bi ostvarile neki javni interes, institucijama su neophodni resursi. Najveći deo tih resursa se obezbeđuje kroz poreze, takse i druge dažbine koje država naplaćuje od građana. Opravdanost ovih „uzimanja“ od građana nalazi se u potrebi da država, putem mreže javnih (državnih) institucija obezbedi pružanje javnih usluga i ostvarenje javnih interesa, koje se, pre svega, ogleda u obavljanju poslova koji su dati u nadležnost tim institucijama. Međutim, imajući u vidu da javne institucije upravljaju i troše resurse u čijem stvaranju nisu direktno učestvovalе, niti trpe ekonomske posledice neracionalnog trošenja tih resursa (javna sredstva nisu lična imovina lica koja njima upravljaju tako da njihov gubitak ne predstavlja lični gubitak kao što je u slučaju privatne imovine), javlja se potreba uspostavljanja mehanizama koji treba da obezbede korišćenje tih sredstva na transparentan, zakonom

regulisan i kvalitetan način. U tom smislu, od posebnog značaja su resursi koje država troši u procesu javnih nabavki jer se upravo u javnim nabavkama sukobljavaju interesi privatnog i javnog sektora.

U principu, u slučaju javnih nabavki, javne institucije izlaze na tržište radi nabavke dobara i usluga. U toj situaciji, cilj javne institucije, koja nastupa kao akter na tržištu u ulozi kupca dobara, usluga ili radova, mora da bude minimalizacija troškova nabavke, odnosno obezbeđivanje najniže moguće cene za određena dobra i usluge (ekonomičnost), dok je cilj prodavca maksimalizacija profita. Rizik po javna sredstva se ovde ogleda u tome što, za razliku od prodavca koji je privatnik i koji je vlasnik svoje imovine i trpi sve rizike poslovanja, odgovorno lice kod javnog tela nije vlasnik sredstava kojima upravlja i ne snosi ekonomske posledice svojih odluka, pa je samim tim, manje motivisan od prodavca da postigne ono što bi trebalo da je njegov cilj. Zbog navedenog rizika su i propisane procedure javnih nabavki, koje treba da obezbede uslove za ostvarenje načela ekonomičnosti (najniža cena za dobra i usluge). U tom smislu, definišu se pravila koja treba da obezbede transparentnost i konkurentnost u postupku (poput javnog oglašavanja nabavke) čime se stvaraju uslovi da se ostvari načelo ekonomičnosti, kao i određeni izuzeci u opštim pravilima koji se propisuju u cilju obezbeđenja efikasnosti (nabavke male vrednosti, pregovarački postupci). Međutim, ono čime se propisi o javnim nabavkama ne bave, jeste pitanje efikasnosti u delu koji se tiče organizacije kod samog naručioca (pitanje raspodele resursa, interne procedure i sl.) i, što je još važnije, propisi se ne bave ocenom nivoa ostvarivanja javne funkcije zbog koje naručilac postoji i angažovanih javnih sredstava (efektivnost).

Ocenom 3E (ekonomičnost, efikasnost i efektivnost) bavi se upravo revizija svrsishodnosti, a jedino kroz takvu reviziju moguće je dati celovitu ocenu opravdanosti trošenja javnih sredstava kroz postupke javnih nabavki. Pozitivna ocena govori o tome da je utrošak javnih sredstava opravdan i da je utrošak u funkciji pružanja

javnih usluga ili obezbeđenja javnog interesa, dok negativna ocena govori o stvaranju troška bez odgovarajuće koristi sa druge strane, u smislu kvalitetno pružene javne usluge ili ostvarenog javnog interesa.

Revizija svrsishodnosti javnih nabavki, na koje se u proseku troši oko 20–30% budžeta svake zemlje, obuhvata sve faze u postupku javnih nabavki: (1) planiranje javne nabavke (definisanja potreba); (2) sprovođenje, odnosno sam proces javne nabavke (zakonski regulisani proces u kome se stvara finansijska obaveza na strani javnog tela); (3) upravljanje ugovorom nakon njegovog zaključenja u postupku javne nabavke. Za razliku od klasične *revizije pravilnosti* (fokusrane na proceduralnu ispravnost postupka, tj. zakonitost svih njegovih faza) *revizija svrsishodnosti*, pored ispravnosti postupka ima za cilj utvrđivanje i procenu same svrhe, tj. opravdanosti nabavke. Dok revizija pravilnosti odgovora na pitanje KAKO je sprovedena javna nabavka, revizija svrsishodnosti utvrđuje i ZAŠTO je sprovedena.

Kao što je već navedeno, klasična revizija pravilnosti fokusirana je isključivo na zakonske kategorije, a to su postupak javne nabavke, eventualno pitanje donošenja plana javnih nabavki kao zakonom propisanog dokumenta i određena pitanja vezana za upravljanje ugovorom (npr. izmena ugovorene cene ili drugih bitnih elemenata ugovora). Imajući to u vidu revizija svrsishodnosti javnih nabavki može se definisati kao nezavisno, objektivno i pouzdano ispitivanje o tome da li javne institucije (državni organi, javna preduzeća, ustanove i druga javno pravna tela) funkciju javnih nabavki obavljaju u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i da li ima prostora za poboljšanje. **Ekonomičnost** bi u javnim nabavkama podrazumevala postizanje što niže cene za uporediva dobra, usluge ili radove, dok bi se **efikasnost** odnosila na sprovođenje javnih nabavki na takav način koji obezbeđuje što veći obim dobara i usluga za uložene resurse (ljudske, tehničke i finansijske), odnosno postizanje određenog, unapred zadatog,

nivoa usluga i dobara uz što manje angažovanje resursa (ljudskih, tehničkih i finansijskih). **Efektivnost** podrazumeva ocenu u kojoj meri postignuti rezultati, u smislu nabavljenih dobara i usluga, odgovaraju unapred zadatim ciljevima. Načela ekonomičnosti i efikasnosti su načela koja većina zakonskih propisa koji regulišu oblast javnih nabavki poznaju tako da postupanje u skladu sa tim principima predstavlja i zakonsku obavezu za naručioce. Princip efektivnosti je princip koji povezuje rezultate naručioca (efikasne i ekonomične javne nabavke) sa svrhom postojanja samog naručioca, odnosno sa javnim interesima kojima taj naručilac služi.

2. Koji su izazovi prilikom utvrđivanja svrsishodnosti javnih nabavki?

Za razliku od revizije pravilnosti i finansijske revizije (razlika između ovih vrsta revizije će detaljnije biti predstavljena u drugom delu ovog priručnika), gde su metodi i kriterijumi ocene dati i unapred poznati, kod revizije svrsishodnosti se oni moraju utvrđivati od slučaja do slučaja. Utvrđivanje kriterijuma i metoda kod revizije svrsishodnosti, dakle, predstavlja prethodnu radnju koju je potrebno učiniti, a koja kao takva ne postoji u slučaju revizije pravilnosti. Utvrđivanje kriterijuma i metoda je naročito kompleksno s obzirom na raznolikost predmeta javne nabavke (od papira i olovki do izgradnje elektrana) i raznovrsnost i raznolikost tržišta na koja naručilac mora izaći da bi sproveo javnu nabavku. Primera radi, različita pravila važe na tržištu automobila i tržištu lekova, tako da jednoobrazna metodologija ne bi ovde dala željene rezultate. Imajući u vidu da svaki naručilac nabavlja veliki broj različitih dobara i usluga (kancelarijski materijal, energenti, telekomunikacione i IT usluge, oprema, nameštaj, usluge čišćenja itd.), revizija svrsishodnosti bi na nivou naručioca zahtevala velike resurse samo za potrebe izrade metodologije i kriterijuma. Iz navedenog razloga revizija svrsishodnosti se u praksi češće

sprovođi u odnosu na određenu oblast (npr. upotreba službenih vozila u svim državnim organima), za razliku od revizije pravilnosti koja se sprovođi na nivou konkretne organizacije – naručioca.

Pored navedenog, postoji problem sa revizijom svrsishodnosti koji je više političke prirode. Za razliku od revizije pravilnosti koja ocenjuje usaglašenost neke javne nabavke sa zakonima i propisima (pa, samim tim, omogućava i sankcionisanje), revizija svrsishodnosti formuliše samo *preporuke* koje za cilj imaju postizanje veće ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u javnim nabavkama. Stoga, rezultati ove dve vrste revizije nisu podjednako medijski i politički atraktivni, niti imaju iste posledice. Razumljivo je da veću pažnju javnosti izazivaju rezultati revizije pravilnosti jer oni omogućavaju sankcionisanje kršilaca zakona i propisa, dok rezultati revizije svrsishodnosti omogućavaju samo unapređivanje praksi za koje je procenjeno da ne zadovoljavaju kriterijume 3E. Takođe, treba imati u vidu da izveštaji revizije svrsishodnosti (kao i preporuke koje su deo izveštaja) nisu „lako štivo” namenjeno za širi krug čitalaca, nego stručno – tehnički materijal koji je u funkciji postizanja boljih performansi državnih organa. Stoga je za takve izveštaje mnogo teže zainteresovati širu javnost nego za izveštaje revizije pravilnosti u kojima je obično sadržani jasni, i za javnost atraktivniji, navodi kao što su „prekršio zakon” ili „nezakonito raspolagao sredstvima”. U tom smislu, važno je rezultate revizije svrsishodnosti predstaviti na što jednostavniji način koji će omogućiti da oni kojima se nadležni organi revizije, organizacije civilnog društva ili mediji obraćaju (kroz izveštaje, analize, studije itd.) shvate zbog čega su na neefikasan i neekonomičan način trošena javna sredstva (po mogućstvu, kroz slikovite primere), te zbog čega ono što je nabavljeno onemogućava da državna uprava i javna preduzeća na kontinuiran i kvalitetan način zadovoljavaju potrebe građana. Pri tome se mora imati u vidu potreba da se rezultati revizije svrsishodnosti kada god je to moguće kvantifikuju i predstavljaju tako da bude očigledno šta su građani izgubili zato što je naručilac na nesvrshodan način sproveo javnu nabavku. Na

primer, ako je nabavljeno više službenih vozila ili veća količina goriva nego što je potrebno, onda je, s druge strane, onemogućeno da se ta javna sredstava iskoriste za nabavke dobara i usluga koji su zaista potrebni građanima, kao što je to neki neophodni medicinski uređaj, vrtić za decu ili popravka puta.

U vezi sa navedenim upoređivanjem revizije svrsishodnosti sa revizijom pravilnosti, mora se konstatovati i činjenica da je očekivano da će se u velikom broju situacija koje će biti predmet revizije svrsishodnosti, pokazati da nema jasnih pokazatelja povreda normi relevantnih propisa (pre svega, onih koje uređuju javne nabavke i budžetski sistem). Naime, moguće je da niko od učesnika u postupku javne nabavke ne iskoristi neki od propisanih mehanizama zaštite svojih prava i to tako što ne postavi pitanja u cilju razjašnjenja tenderske dokumentacije i ukazivanja na nepravilnosti u istoj ili ne podnese žalbu – zahtev za zaštitu prava kojim bi zahtevao poništenje nezakonitih radnji naručioca pred nadležnim državnim organima, a da je ipak očigledno da nabavka nije svrsishodna jer je nabavljeno više ili kvalitetnije od realnih objektivnih potreba naručioca. Isto to može da se zaključi i za nabavke nečega što nije kvalitetno, a što će se tek pokazati nakon završetka izvršenja ugovora u periodu eksploatacije predmeta nabavke. Takođe, moguće je i da nadležni državni organi tokom vršenja kontrole, inspekcije ili revizije poslovanja (ili finansijske revizije) ne utvrde postojanje bilo kakvih dokaza koji potvrđuju da su stvarno povređene odredbe relevantnih zakona i drugih akata koje naručiocu moraju da primenjuju, ali da se, ipak, može utvrditi da će predmet nabavke dati loše rezultate prilikom njegove upotrebe, odnosno da je naručilac sa drugačijim pristupom (pre svega izborom drugačijeg predmeta, tehničkih karakteristika i kvaliteta predmeta nabavke) mogao da doprinese značajnim uštedama javnih sredstava ili da spreči da se poslovi za koje je nadležan obavljaju na nekvalitetan i neefikasan način. Samim tim, mora se zaključiti da i nabavka koja je sprovedena u svemu u skladu sa procedurom propisanom Zakonom o javnim nabavkama i

drugim relevantnim propisima koji uređuju tu oblast, itekako može biti nesvrshodna. Stoga, onaj ko vrši reviziju svrsishodnosti ili sprovodi analizu (monitoring) konkretne javne nabavke, mora obaviti i analizu tzv. 3 E (ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti), što podrazumeva prikupljanje svih relevantnih činjenica i dokaza.

Pored navedenih izazova, trebalo bi istaći da u praćenju i kontroli svrsishodnosti javnih nabavki od strane organizacija civilnog društva, medija i ostalih zainteresovanih organizacija ili pojedinaca, poseban problem može predstavljati pribavljanje potrebnih informacija. Naručioci često ne objavljuju sve relevantne informacije, bilo zato što ih u pojedinim zemljama propisi na to ne obavezuju, ili zato što izbegavaju da ih objave ili, ako ih objavljuju, onda to čine neažurno. Ipak, mora se istaći i da su neke informacije toliko specifične da se mogu definisati tek u zahtevu za pribavljanje informacije koji sastavlja onaj ko sprovodi praćenje i kontrolu, a na osnovu razrađene specifične metodologije koja je prilagođena konkretnom slučaju. U tom smislu, onaj ko sprovodi praćenje i kontrolu, pre svega, mora da utvrdi metodologiju prikupljanja informacija, zatim, da se opredeli za jasnu i preciznu sadržinu upitnika koji će poslati naručiocu (tačnije, da se usaglase pitanja koja će sadržati), ali i da se upozna sa svim mogućim mehanizmima kojima će ishodovati blagovremen i kompletan odgovor od strane naručioca. Zbog toga je potrebno prethodno se upoznati sa sadržinom internet portala na kojima se objavljuju svi oglasi i obaveštenja u postupcima javnih nabavki, a posebno sa propisanom sadržinom i rokovima u kojima su naručioci u obavezi da ih objavljuju, ali i sa predviđenim sankcijama za neobjavljivanje istih ili neblagovremeno objavljivanje od strane naručioca. Isto tako, od značaja su i saznanja o tome kakva su ovlašćenja nadležnih državnih organa u pogledu revizije svrsishodnosti, ali i vršenja drugih vrsta kontrola nad poslovanjem naručioca, te na koji način se do rezultata tih revizija ili kontrola može doći (recimo, da li se javno objavljuju). Takođe, važno je upoznati se i sa načinom na koji je u određenoj zemlji propisan pristup informacijama od javnog

značaja, te na koji način se može doći do tih informacija, odnosno kako se naručilac može obavezati na davanje takvih informacija u situacijama u kojima sam to ne želi. O svemu tome će biti više reči u posebnim delovima na kraju ovog priručnika.

Svakako, pored svega istaknutog, važno je i okupiti tim sastavljen od pojedinaca koji imaju dovoljno znanja, upornosti, ali i hrabrosti da dođu do svih relevantnih informacija u vezi sa svrsishodnošću javnih nabavki, te da sa rezultatima sprovedenog praćenja i kontrole svrsishodnosti upoznaju javnost na jasan, kritički i na argumentima zasnovan način.

2 Svrshodnost i načela javnih nabavki

Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored borbe protiv korupcije, stvaranja uslova za nesmetan promet robe i usluga i doprinosa razvoju privrede, može se reći da je možda prvi i osnovni cilj onaj koji je promovisan kroz načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava. Ukoliko se navedeno načelo tretira kao osnovno, „ciljno“ načelo, sva ostala načela predstavljaju sredstva za njegovo ostvarenje. Najvažnije za ostvarenje načela efikasnosti i ekonomičnosti je obezbeđenje konkurencije među ponuđačima. Tako će u najširoj mogućoj konkurenciji (podrazumeva što veći broj ponuđača u konkretnom slučaju), naručilac dobiti najpovoljnije ponuđene uslove za realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci. S druge strane, konkurencija među ponuđačima se ostvaruje doslednim poštovanjem načela transparentnosti postupka javne nabavke (da se svim potencijalnim ponuđačima omogući pristup informacijama od značaja za realizaciju javne nabavke) i načela jednakosti ponuđača (da nijedan od ponuđača nema više informacija i prava od drugog ponuđača).

1. Načelo efikasnosti i ekonomičnosti

Efikasnost predstavlja pravovremenu i kvalitetnu realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci i od velikog je javnog značaja jer od nje zavisi kako će svoje delatnosti obavljati naručioc i kako će, i u kojoj meri, biti zadovoljene potrebe građana. Svakako da neadekvatnost predmeta javne nabavke za koji se opredelio naručilac može da ugrozi i obavljanje poslova koji su u nadležnosti naručioca, a samim tim, i zadovoljenje potreba građana. Tako će neadekvatna medicinska sredstva ugroziti zdravlje i živote pacijenata u zdravstvenim ustanovama koje su naručioc, nekvalitetni rezervni delovi mogu ugroziti rad opreme i postrojenja u okviru energetskog sistema, što može da dovede u pitanje uredno snabdevanje građana električnom ili toplotnom energijom itd. Međutim, neadekvatnost predmeta nabavke ne mora da se ispoljava samo kroz nabavku nečega što je lošijeg kvaliteta od realnih potreba jednog naručioca, već i kroz nabavku onoga što po kvalitetu i obimu prevazilazi te potrebe. Tako, recimo, nabavka opreme za koju naručilac nema obučene kadrove za korišćenje i održavanje, a koja nije realno potrebna naručiocu ili opreme koju će naručilac vrlo retko koristiti, svakako, čini takvu opremu neefikasnom jer zahteva dodatno vreme za obuku kadrova i potrebu za održavanjem i skladištenjem opreme koja se gotovo ne koristi.

Ekonomičnost podrazumeva što manji utrošak javnih sredstava prilikom nabavke dobara, usluga ili radova za potrebe naručioca. Ekonomičnost se, pre svega, ostvaruje kroz *najnižu cenu* kao kriterijum za rangiranje ponuda, kao i kroz ponudenu cenu kao element kriterijuma *ekonomski najpovoljnija ponuda*. Dakle, od velikog značaja za naručioca je da cene u ponudama budu što niže, na šta i sam u značajnoj meri može uticati pravilnim planiranjem javne nabavke i obezbeđenjem što šire konkurencije među ponuđačima. Međutim, za ostvarenje ekonomičnosti važni

su i drugi elementi kriterijuma *ekonomski najpovoljnija ponuda* koji se, po svom ishodu, mogu predstaviti kao utrošak javnih sredstava (uslovi plaćanja, tekući troškovi i troškovna ekonomičnost). Takođe, veoma je važna i faza realizacije ugovora o javnoj nabavci, u kojoj se ne sme dozvoliti nezakonito povećanje cene (pre svega zaključenjem aneksa ugovora o javnoj nabavci protivno odredbama zakona), kao i nastanak troškova koji će podrazumevati dodatno trošenje javnih sredstava. Na primer, ukoliko naručilac toleriše kašnjenje ponuđača u izvršenju ugovornih obaveza po ugovoru o održavanju određene opreme, to može prouzrokovati ozbiljan kvar opreme, što će s druge strane, dovesti do potrebe za nabavkom nove opreme i, samim tim, većih troškova za naručioca. Međutim, izbor predmeta nabavke koji realno nije potreban naručiocu (i to ne samo kao izbor vrste predmeta u fazi planiranja javne nabavke, već i kao korišćenje „prejakih“ tehničkih specifikacija u samoj konkursnoj dokumentaciji), svakako dovodi do nepotrebne potrošnje javnih sredstava koja su mogla da budu iskorišćena na adekvatniji način i da tako zadovolje realne potrebe naručioca. Ekonomičnost je u takvim slučajevima potpuno obesmišljena.

2. Obezbeđivanje konkurencije

Gotovo da ne postoji dilema, kako u teoriji, tako i kod onih koji neposredno sprovedu postupke javnih nabavki, da široka konkurencija, odnosno što veći broj ponuđača i podnetih ponuda, doprinosi da ponuđeni uslovi realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci budu povoljniji za naručioce. Na taj način se, pre svega, ostvaruje načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava. Naime, izbor predmeta nabavke i njegovih tehničkih specifikacija koji će, sa jedne strane, zadovoljiti realne potrebe naručioca (u smislu poslova koje obavlja), a sa druge strane će omogućiti što širu konkurenciju, istovremeno će predstavljati i najbolji garant ostvarenja načela efikasnosti i ekonomičnosti.

3. Transparentnost postupka javne nabavke

Načelo transparentnosti postupka javne nabavke je svakako od presudnog značaja za ostvarenje ciljeva javnih nabavki. Samo objavljivanje svih relevantnih podataka o postupku javne nabavke na način koji će omogućiti svim zainteresovanim licima da budu upoznati sa postupkom, može da doprinese efikasnom i ekonomičnom sprovođenju tog postupka (kroz obezbeđenje što šire konkurencije), ali i borbi protiv korupcije. Svakako da je transparentnost načelo koje omogućava i efikasnu reviziju svrsishodnosti javnih nabavki, jer ukoliko je naručilac u obavezi da javno objavljuje planove javnih nabavki, tenderske dokumentacije i sve oglase i obaveštenja u postupku javne nabavke, podrazumeva se da će i organizacijama civilnog društva, medijima i nadležnim državnim organima biti olakšano da se uvere u svrsishodnost onoga što se nabavlja za potrebe naručilaca. Nekada je potrebno i više mehanizama od onih koji su predviđeni propisima koji bliže uređuju sistem javnih nabavki, da bi se utvrdili motivi kojima se naručilac rukovodio prilikom odabira predmeta javne nabavke. Jedan takav mehanizam je, svakako, zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

4. Jednakost ponuđača

Jednak položaj svih ponuđača, promovisan kroz načelo jednakosti ponuđača, znači jednak tretman prema svakom od ponuđača u svakoj od faza postupaka javne nabavke. To se, pre svega, odnosi na informacije koje su od značaja za sprovođenje postupka javne nabavke, i to tako što naručilac ne sme nijednom ponuđaču da saopšti ono što nije saopštio drugim ponuđačima. Takvu obavezu naručilac ima, ne samo u postupku javne nabavke, već i u fazi pripreme, odnosno izrade plana nabavki, kao i tenderske dokumentacije. Takođe, prilikom preduzimanja određenih radnji

u postupku javne nabavke, naručilac je dužan da postupa u istim situacijama na isti način nezavisno od toga ko je ponuđač ili potencijalni ponuđač. Naročito je važno da u cilju ostvarenja svrsishodnosti javne nabavke naručilac u fazi istraživanja tržišta, pre planiranja javne nabavke i sastavljanja tehničkih specifikacija prikupi informacije na jednak način od svih potencijalnih ponuđača za koje zna da mogu da realizuju konkretnu javnu nabavku (u meri u kojoj je to moguće) ili da javno pozove sve takve ponuđače da se izjasne o tome šta smatraju najadekvatnijim predmetom javne nabavke i najoptimalnijim karakteristikama istog imajući u vidu konkretne realne potrebe naručioca. Pri tome, naručilac mora da obrati posebnu pažnju na to da izbegne favorizaciju nekog od potencijalnih ponuđača što će postići tako što će svaku informaciju koju dobije istraživanjem tržišta dodatno proveravati, kako preko javno dostupnih informacija, tako i kroz saradnju sa kolegama koji sprovode nabavke kod drugih naručilaca, a i kroz pitanja koja se mogu postavljati stručnim udruženjima ili ekspertskim institucijama (fakultetima, na primer).

3

Svrshodnost u različitim fazama javnih nabavki

Javnu nabavku u užem smislu čini sam postupak javne nabavke kao skup radnji i akata koje preduzima i donosi naručilac u cilju izbora najpovoljnije ponude sa čijim ponuđačem će zaključiti ugovor. Javnu nabavku u širem smislu, pored samog postupka javne nabavke, čini i ono što prethodi sprovođenju tog postupka, a to je istraživanje tržišta i planiranje, kao i ono što sledi nakon sprovedenog postupka javne nabavke, a to je izvršenje zaključenog ugovora o javnoj nabavci. Svrshodnost bi trebalo analizirati u svakoj od faza javne nabavke shvaćene u širem smislu, jer aktivnosti koje naručilac preduzima u tim fazama ukazuju na to kako će i kojoj meri nabaviti ono što mu je zaista potrebno, u realnim količinama i sa adekvatnim nivoom kvaliteta u pogledu karakteristika predmeta nabavke.^[1]

[1] Određeni broj primera u ovom delu Priručnika su predstavljani u Korupcijskoj mapi javnih nabavki, autora Saše Varinca, Ivana Ninića i Udruženja profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije, u izdanju Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, odakle su preuzeti i predstavljaju primere koji su česti i koji se, gotovo po pravilu, u kontinuitetu pojavljuju u svakoj od zemalja koje su obuhvaćene ovim priručnikom.

1. Planiranje

Planiranje javne nabavke podrazumeva više radnji koje naručilac preduzima u cilju pripreme i sprovođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora. Te radnje su: utvrđivanje potreba za nabavkom i istraživanje tržišta, predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, kao i donošenje plana nabavki koji sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procenjenju vrednost i ostale potrebne elemente.

Kroz utvrđivanje potreba za nabavkom naručilac se, aktivnom komunikacijom unutar svojih organizacionih delova (kao što su tehnička, finansijska, pravna služba i služba komercijale), opredeljuje šta će nabavljati u jednoj godini. Pri tom, naručilac se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjoročnim planovima poslovanja.

Veoma je važno da tom prilikom naručilac realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Što se tiče poslova koje obavlja naručilac, trebalo bi uzeti u obzir ne samo ono što je navedeno u propisima i odlukama nadležnih organa kojima su određeni ti poslovi, već i godišnje i srednjoročne planove poslovanja.

U fazi planiranja javnih nabavki posebnu pažnju bi trebalo posvetiti pravovremenosti i načinu planiranja. Kod naručilaca u zemljama koje su obuhvaćene ovim priručnikom veoma je prisutan problem kašnjenja u pravljenju planova nabavki i neadekvatno planiranje u smislu da se planira više ili manje nego što je potrebno. Taj problem ima za posledicu da se ili prevelika sredstva angažuju i ostaju neiskorišćena, ili da se naknadno uoče potrebe koje nisu bile predviđene u vreme planiranja, što nameće potrebu sprovođenja pregovaračkih postupaka “po hitnosti” ili dovodi do toga da naručilac nema na raspolaganju potrebna dobra ili usluge. Na taj

način se, delimično, može objasniti visoko učešće pregovaračkih postupaka “po hitnosti” u ukupnoj vrednosti javnih nabavki u pojedinim zemljama.

Autori ovog priručnika zaključuju da većina naručilaca ne ispunjava osnovne predušlove dobrog planiranja kao što su: praćenje zaliha, upravljanje lancem snabdevanja i dobro poznavanje potreba korisnika. Isto tako, uglavnom se ne vrši ozbiljnije istraživanje tržišta, pre započinjanja postupka, ne obezbeđuju se informacije o potencijalnim ponuđačima, intenzitetu konkurencije, prisutnosti rizika dogovaranja između ponuđača, što je sve bitno da bi mogla da se planira vrsta postupka u kome će se sprovesti nabavka, kao i način na koji će se odrediti tehničke specifikacije i ostali elementi tenderske dokumentacije.

Praksa pokazuje da se mala ili gotovo nikakva pažnja ne poklanja pitanju svrsishodnosti nabavki. Kod specifikacije potreba koju pravi korisnik u okviru naručioca i dostavlja službi za javne nabavke zbog planiranja, najčešće nedostaje jasno pisano obrazloženje koje treba da služi kao osnova za procenu svrsishodnosti nabavke. Takođe je uočeno da nedostaje model za pisanje obrazloženja koji bi sadržao elemente koji jasno pokazuju kako data nabavka doprinosi ekonomičnoj i efikasnoj realizaciji cilja naručioca, odnosno njegovih poslovnih (radnih) planova.

U smislu izloženog, objektivnost naručioca u utvrđivanju potreba za nabavkom bi trebalo ocenjivati kroz odgovore na sledeća pitanja:

- 1) Da li je, uopšte, potrebno nabaviti određene predmete nabavki?
- 2) Da li su potrebne količine dobara (obim radova ili usluga) koje se traže?
- 3) Koji je adekvatan kvalitet onoga što će se nabavljati?
- 4) Da li predmet nabavki, po svojim karakteristikama, odgovara potrebama naručioca?

Sve navedeno je u domenu razmatranja, pre svega, ekonomičnog postupanja naručioca u početnoj fazi javne nabavke. Nabavka nečega što realno nije potrebno naručiocu, ili nabavka u neodgovarajućim količinama, neadekvatnog kvaliteta i neodgovarajućih svojstava dovodi do nepotrebnih izdataka javnih sredstava. U određenim slučajevima motiv za te pojave može biti i koruptivne prirode.

Kada su u pitanju **nabavke koje nisu potrebne**, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na nabavke:

- intelektualnih usluga čije rezultate neće koristiti naručilac, kao što su različite analize, istraživanja, prevođenja itd;
- potrošnog materijala ili rezervnih delova, iako se u skladištu naručioca nalaze znatne količine koje nisu iskorišćene u dužem vremenskom periodu;
- radi zamene opreme koja je još uvek upotrebljiva i u dobrom stanju (nabavka novih automobila, iako naručilac raspolaže sa vozilima koja nisu mnogo korišćena i koja su sasvim ispravna);
- stručne specijalizovane obuke za lica kojima ta obuka nije potrebna, s obzirom na radno mesto na kojem su angažovani;
- nabavka specijalnih terenskih vozila, iako nijedan od poslova koje obavlja naručilac ne ukazuju da će ta vozila biti korišćena na specifičnim terenima.

Primeri nabavki **u većim količinama i obimu od potrebnog** su:

- nabavka velike količine građevinskog materijala, iako je objekat koji će se graditi male površine i spratnosti;
- nabavka računara ili delova kancelarijskog nameštaja (radnih stolova, stolica i sl.) u znatno većem broju od broja zaposlenih kod naručioca;

- nabavka izrade sajta naručioca sa velikim brojem nepotrebnih aplikacija koje neće koristiti očekivani posetiooci tog sajta.

Što se tiče nabavki koje su **po kvalitetu i tehničkim karakteristikama predmeta znatno iznad potreba naručioca**, primeri za iste bi mogle da budu nabavke:

- službenih vozila nepotrebne kubikaže, dimenzija i drugih karakteristika;

- računarske opreme i programa koji su visokih performansi (velika brzina procesora, znatna količina raspoložive memorije itd.), iako se nabavljaju za potrebe zaposlenih koji će na njima preduzimati jednostavne operacije obrade i štampanja teksta ili razmene elektronske pošte;

- službenih telefona nepotrebnih karakteristika, kao što je ugrađena kamera visoke rezolucije;

- skupocenog kancelarijskog nameštaja.

Primeri nabavki predmeta **znatno manjeg nivoa kvaliteta od realno potrebnog** (uglavnom jer je jeftiniji) su:

- nabavka hirurških konaca i rukavica koje pucaju prilikom hirurških intervencija i time direktno ugrožavaju živote pacijenata;

- nabavka rezervnih delova koji su kratkog veka trajanja i koji zbog lošeg kvaliteta ugrožavaju čitava postrojenja, pa može doći do kvarova i štete koja će višestruko premašiti cenu samih rezervnih delova (recimo, nabavka kugličnih ležajeva koji se ugrađuju u rudarska postrojenja);

- nabavka softvera koji onemogućavaju naručioca u vršenju elektronskog poslovanja na koji su i obavezani odredbama posebnih propisa;

- nabavka nekvalitetnih zimskih pneumatika koji onemogućavaju kretanje patrolnih ili drugih terenskih vozila u otežanim zimskim uslovima;
- nabavka tonera za štampače koji onemogućavaju štampanje jasnih i čitljivih dokumenata;
- asfaltiranje puteva sa nedovoljnom količinom asfalta ili sa asfaltom lošeg kvaliteta zbog čega dolazi do čestog oštećenja kolovoza i potrebe za učestalim ponavljanjem radova na istim saobraćajnicama;
- nabavka HTZ opreme koja ne štiti zaposlene od ekstremnih uslova kojima su izloženi u obavljanju delatnosti naručioca.

Sprovođenje nepotrebnih nabavki, kao i nabavki koje po obimu i tehničkim karakteristikama prevazilaze realne potrebe naručioca, dovodi do nepotrebnog, odnosno nesvrishodnog trošenja javnih sredstava, ali može ukazivati i na težnju da se određenim licima omogući da ostvare protivpravnu imovinsku korist.

Pojavi sprovođenja nepotrebnih javnih nabavki doprinosi, pre svega, nedovoljna interna i eksterna revizija svrshodnosti javnih nabavki. Veoma važno je da se ta kontrola uspostavi u narednom periodu sa adekvatnim kapacitetom nadležnih institucija.

Pored navedenog, sprovođenju nesvrshodnih nabavki doprinosi i nepostojanje odluka ili internih akata naručilaca koji bi sadržali standarde koji određuju zbog čega će se, kakvog kvaliteta i količina nešto nabavljati. Takve standarde bi naručilac, recimo, mogao da ima za službene automobile, gde bi se definisalo posle koliko pređenih kilometara, ili posle kakve vrste kvarova će se započeti sa nabavkom novih automobila.

Trebalo bi, takođe, naručioce obavezati da usvoje određene standarde koji će sadržati merila za procenu potrebe da se nešto nabavlja, da se nabavlja u određenim količinama ili određenog

kvaliteta. Isto tako, objavljivanje godišnjih planova nabavki, u određenom obimu, na specijalizovanim portalima javnih nabavki omogućava svim zainteresovanim licima da se upoznaju sa nabavkama koje naručilac planira da sprovede, te da ukažu na to da su neke nesvrshodne.

Potrebno je povećati kapacitete u državnim revizorskim institucijama u sve četiri zemlje s obzirom da bi ove institucije trebalo da imaju najveću ulogu u kontroli svrsishodnosti javnih nabavki. Takođe i interna revizija u okviru naručioca bi posebnu pažnju trebalo da obrati tom aspektu javnih nabavki.

2. Sprovođenje postupka javne nabavke

Tehničke specifikacije su skup objektivno i precizno opisanih tehničkih karakteristika predmeta konkretne javne nabavke i predstavljaju obaveznu sadržinu konkursne dokumentacije. Iz tog opisa se vide zahtevi naručioca u pogledu svojstava, kvaliteta, količina, ambalaže i drugih karakteristika samog predmeta nabavke.

Ponudaci su dužni da u potpunosti ispune tehničke specifikacije koje naručilac zahteva u konkursnoj dokumentaciji jer će u suprotnom ponuda biti odbijena. Sa druge strane, naručilac je dužan da na što objektivnijim osnovama opiše predmet nabavke, te da strogo izbegava opisivanje koje bi moglo da unapred odredi izabranog ponuđača. U tom pogledu treba napomenuti da je naručiocu generalno zabranjeno da koristi i da se poziva na tehničke specifikacije koje označavaju dobra, usluge ili radove određene proizvodnje ili gradnje, ako bi takvim označavanjem mogao dati prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano eliminisati ostale ponuđače. Isto tako, naručilac ne može u tenderskoj dokumentaciji da naznači bilo koji pojedinačni robni znak, patent ili tip, niti posebno poreklo ili proizvodnju,

osim ukoliko ne može da opiše predmet ugovora na način da specifikacije budu dovoljno razumljive ponuđačima, u kojoj situaciji, navođenje robnog znaka, patenta, tipa ili proizvođača mora biti praćeno rečima “ili ekvivalentno”.

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije se, možda, i najčešće javlja kroz nastojanje naručioca da u tehničkim specifikacijama „prepiše“ tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni ponuđač. U takvim situacijama ponuđači koji preuzimaju konkursnu dokumentaciju moraju da budu veoma oprezni, te da sa posebnom pažnjom razmotre tehničke specifikacije traženog predmeta, i utvrde da li su to, u stvari, tehničke karakteristike koje može da ponudi samo određeni ponuđač. Naime, tada naručilac ne favorizuje otvoreno neke ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što nije teško otkriti i osporiti, već kroz suptilno opredeljenje karakteristika pokušava da posao „namesti” svojim „favoritima“. Pri tome, trebalo bi istaći da naručilac ne može da tehničke specifikacije prilagodi svim ponuđačima koji smatraju da bi njihova ponuda trebalo da bude izabrana, već je u obavezi da sve što traži bude u logičnoj vezi sa sadržinom konkretne javne nabavke i objektivnim potrebama koje je prate. Dakle, naručilac ne sme da sadržinom svoje konkursne dokumentacije spreči u učestvovanju, odnosno diskriminiše bilo kog ponuđača koji takve, potrebne karakteristike može da ispuni.

Naručilac bi izvršio značajnu diskriminaciju ponuđača, a posledično i ograničenje konkurencije, ukoliko bi prilikom opisa tehničkih karakteristika, recimo, dobara koja nabavlja tražio da ista budu isključivo određenih proizvođača ili određenog tipa, bez mogućnosti da konkurentni budu i ekvivalentni proizvodi. Često naručioci kao opravdanje za takve tehničke specifikacije u svojoj konkursnoj dokumentaciji ističu da je opšte poznata činjenica da su proizvodi određenog proizvođača kvalitetniji od ostalih, te da bi i sami rukovodioci, odnosno zaposleni naručioca izabrali baš takve proizvode kada bi kupovali za lične potrebe. Međutim, osnovno

načelo u postupcima javnih nabavki jeste načelo efikasnosti i ekonomičnosti, a što šira konkurencija je najvažnije sredstvo kojim se isto načelo ostvaruje. Zbog toga naručilac ne sme da se rukovodi ličnim potrebama pojedinaca koji sprovode samu javnu nabavku ili onih čija bi ponuda „trebalo da bude“ izabrana, već mora da objektivno opredeli potrebe same ustanove, odnosno organizacije za čije funkcionisanje i redovno obavljanje delatnosti se i sprovodi nabavka. Samim tim, korišćenje subjektivnih merila prilikom određivanja tehničkih specifikacija, bez ikakvih konkretnih i objektivnih opravdanja za to, ograničava konkurenciju i onemogućava ostvarenje pomenutog načela. Pri tom, nikako ne bi trebalo zanemariti ni protivpravnu imovinsku korist za pojedince koja će biti posledica takvog nezakonitog postupanja.

Objavljivanje tenderske dokumentacije na specijalizovanim portalima javnih nabavki je jedna od mera koja, kao i u slučaju diskriminatorskih uslova, može da spreči pokušaje očigledne diskriminacije i ograničenja konkurencije kroz tehničke specifikacije.

3. Izvršenje ugovora o javnoj nabavci

Na osnovu analize stanja u sistemima javnih nabavki zemalja koje su obuhvaćene ovim priručnikom, uočeno je odsustvo sistematskog i kontinuiranog praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, i nepreduzimanje mera za sankcionisanje izvršenja ugovora u suprotnosti sa onim što je ponuđeno od strane izabranog ponuđača. Naime, kako bi se obezbedilo poštovanje načela efikasnosti i ekonomičnosti u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavci, veoma je važno da naručilac sistematski i organizovano prati realizaciju, te da preduzima mere kako bi se obezbedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija. U uporednom pravu postoje rešenja na osnovu kojih su sprovođenje postupaka nabavki i praćenje izvršenja ugovora

dve odvojene funkcije, koje sprovode različite službe, odnosno različita lica u okviru istog naručioca. Na taj način se omogućava postizanje veće objektivnosti u tom praćenju.

Postupak javne nabavke je preduslov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci. Izmene i dopune ugovora koji je tako zaključen ne mogu se vršiti bez primene odredbi Zakona o javnim nabavkama. Ipak, u određenom broju slučajeva naručioci zaključuju anekse ugovora o javnim nabavkama bez primene tog zakona, ili bez aneksa prvobitnog ugovora dozvoljavaju promenu ponuđenih uslova realizacije ugovora na osnovu kojih je izabrana ponuda ponuđača sa kojim je zaključen ugovor. Ukoliko se u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci dozvoli promena onoga što je bilo odlučujuće kada je naručilac u postupku javne nabavke donosio odluku sa kim će zaključiti taj ugovor, onda se može konstatovati da taj postupak nije imao smisla, odnosno da su svi učesnici u tom postupku, osim naručioca i izabranog ponuđača, bili dovedeni u zabludu, i da je došlo do neosnovanog trošenja javnih sredstava.

Prilikom praćenja realizacije ugovora naručilac bi trebalo da utvrdi da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom. Naručilac je dužan, pri tom, da postupa sa tzv. „pažnjom dobrog privrednika ili domaćina“, što znači da bi trebalo da preduzima sve mere koje su mu na raspolaganju kako bi obezbedio pravovremenu i adekvatnu realizaciju ugovora. Od mera koje su naručiocu na raspolaganju svakako se izdvajaju ugovorne kazne koje su predviđene samim ugovorom, sredstva finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza (bankarske garancije, polise osiguranja i sl.), kao i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabrani ponuđač neće ili ne može da ispunji svoje ugovorne obaveze. U vezi sa tim je veoma važno naglasiti da i raskid ugovora, i realizovano sredstvo finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza predstavljaju negativne reference za izabranog ponuđača zbog kojih njegova ponuda može biti odbijena u nekom narednom postupku javne nabavke sa istim

predmetom. Pored toga, naručilac može i da podnese tužbu za naknadu štete zbog neispunjenja ugovornih obaveza, kao i da kod izvođenja građevinskih radova insistira da nadzorni organ u potpunosti izvrši stručni nadzor izvedenih radova.

U pogledu svrsishodnosti javne nabavke, sistematično i redovno praćenje izvršenja ugovora može da ukaže na dve pojave koje mogu da obesmisle samu svrsishodnost. S jedne strane, moraju se sankcionisati situacije u kojima naručilac dozvoli takvu izmenu predmeta prilikom izvršenja ugovora, da prvobitnu pozitivnu ocenu o svrsishodnosti ozbiljno dovede u pitanje ili je očigledno demantuje. Primeri za to su sledeći:

- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova);
- promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predviđeno ugovorom o javnoj nabavci;
- promena ugovorene količine dobara koja će biti isporučena, odnosno promena ugovorenog obima radova ili usluga, tako što naručilac zahteva ili dozvoli realizaciju preko onoga što je određeno ugovorom;
- promene na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoli da, umesto tog ponuđača koji je morao da ispuni uslove za učešće u postupku javne nabavke i čija je ponuda u tom postupku na osnovu unapred određenog kriterijuma izabrana kao najpovoljnija, nabavku realizuje neko drugo lice koje nije predstavljeno u toj ponudi;
- ostale promene koje predstavljaju izmenu ponuđenih uslova, na osnovu kojih je ponuda izabrana.

S druge strane, negativna pojava po svrsishodnost javnih nabavki u ovaj fazi je i neadekvatno i nesistematično praćenje stanja zaliha u magacinu naručioca ili stanja u kojem se nalazi oprema, sredstva ili objekti kojima raspolaže naručilac, a koji su bili predmet prethodno sprovedenih postupaka javnih nabavki. U tim slučajevima, može doći do posledica koje se više ne odražavaju na konkretnu javnu nabavku u kojoj su takvi predmeti nabavljeni, već se odražavaju na planiranje i sprovođenje budućih javnih nabavki.

4

Konkretni primeri svrsishodnosti javnih nabavki koje je analizirao projektni tim

Sumirani prikazi analiziranih javnih nabavki predstavljenih u ovom poglavlju, odnose sa na javne nabavke goriva, računarske opreme i motornih vozila, a sprovedene su u periodu od 1.03. 2014. do 31.07. 2015. godine. Projektni tim je i ovom prilikom nastojao da utvrdi u kojoj meri su posmatrane nabavke bile u skladu sa zakonskim odredbama u svakoj od četiri države, s tim što se ovaj put, pored provere pravilnosti, analiza odnosila i na procenu svrsishodnosti predmetnih javnih nabavki.

Uparedna analiza pojedinačnih slučajeva nabavki goriva, računarske opreme i vozila bila je podeljena na šest elemenata, odnosno faza u postupcima javnih nabavki: planiranje, priprema i pokretanje postupka, sprovođenje postupka, žalbeni postupak, od zaključenja ugovora do izvršenja ugovornih obaveza i slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U ovom delu Priručnika biće predstavljeni sumirani prikazi nekih od slučajeva koji su, nadamo se, dovoljno ilustrativni da se na osnovu njih opravdano može posumnjati na nesvrshodno trošenje javnih sredstava od strane naručilaca koji su sprovodili konkretne javne nabavke.

1. Nabavka IT opreme za potrebe Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine sprovedena 2014. godine u otvorenom postupku

Tenderskom dokumentacijom je predviđena nabavka računarske opreme, bez podele nabavke na lotove – partije, iako je u pitanju bila nabavka dosta različitih tipova opreme: desktop računari (30 komada), laptop računari (18 komada), tableti (2 komada), printeri (8 komada) switch-evi (5 komada), server (1 komad), skeneri (2 komada), projektor (1 komad), kopir aparati (2 komada), ups uređaji (10 komada), digitalni foto-aparat (1 komad), štampač id kartica (1 komad), gps uređaji (2 komada), platno za projektor (2 komada), itd. Nedostatak podele ove nabavke na partije/ lotove, bio je uočen i od strane Kancelarije za reviziju institucija FBiH, koja je smatrala da bi se podelom na lotove (u kom slučaju bi ponuđači mogli da podnose ponude za svaki lot posebno) ili sprovođenjem više nabavki, mogla ostvariti veća konkurencija u konkretnom slučaju, a time i eventualna ušteda u potrošnji javnih sredstava. Drugim rečima, nabavka jednog tipa opreme ne bi uslovljavala nabavku ostalih tipova koji su nabrojani da je bila podeljena na lotove ili da je naručilac sprovodio posebne nabavke, za razliku od konkretnog primera kada je predmet javne nabavke određen kao jedinstven, tako da su ponuđači morali da ponude sve navedene tipove opreme zajedno. Takvo postupanje naručioca je svakako ograničilo konkurenciju, odnosno smanjilo broj ponuđača koji su učestvovali u ovom postupku javne nabavke.

Sa stanovišta svrsishodnosti, može se konstatovati da, iako su budžetom Ministarstva bila planirana sredstva za finansiranje nabavke računarske opreme, ostaje upitno da li je nabavljena oprema stvarno bila neophodna, naročito kada se radi o nabavci računara sa jačim performansama.

2. Nabavka IT opreme za potrebe JP Skijališta Srbije sprovedene u toku 2014. i 2015. godine u otvorenom postupku

Kod posmatrane nabavke interesantna je činjenica da se naručilac u dve godine odlučio da postupak organizuje u okviru jedne partije, iako je nabavljana najrazličitija IT oprema i uređaji. Istovremeno, pažnju privlače i jedinične cene raznih uređaja, kao i veliki rasponi u cenama istih proizvoda u dve posmatrane godine. Primera radi, desktop računar sa performansama ispod proseka za novije kompjutere je za godinu dana poskupeo za preko 14.000 dinara. Iz dostavljene dokumentacije nije moguće utvrditi da li je JP Skijališta Srbije zaista nabavilo i isplatilo sva dobra navedena u konkursnoj dokumentaciji. U obe posmatrane godine ugovor je dodeljen istom ponuđaču, a konkurencija je spala sa pet ponuđača na dva.

Na osnovu dostavljene dokumentacije i planova javnih nabavki nije moguće utvrditi u kojoj meri je nabavljena oprema bila potrebna za redovno poslovanje JP Skijališta Srbije, pa samim tim ni da li je bila svrsishodna. U tom smislu opravdano je postaviti pitanje u kojoj meri je, recimo, bežični miš od čak 5.911 u 2014, odnosno 6.760 dinara u 2015. godini zaista potreban za efikasno i efektivno obavljanje zakonom propisanih nadležnosti JP Skijališta Srbije, u koja svakako ne spada igranje zahtevnih igara, kakvim su namenjeni miševi u sličnom opsegu cena. Sa druge strane, postavlja se pitanje efikasnosti i efektivnosti kupovine računara čije su performanse uveliko prevaziđene i koji će u veoma kratkom roku morati da budu zamenjeni kompjuterima novije generacije, prilagođenim potrebama koje nameće svakodnevni razvoj tehnologije.

Na kraju, ukoliko posmatramo svrsishodnost samog postupka javne nabavke, opravdano je pretpostaviti da bi ona naručiocu

jasnije ukazala na cene na tržištu i, moguće, dovela do povoljnijih cena pojedinačnih dobara, da je bila organizovana po odgovarajućim partijama. Zbir pojedinačnih cena 40 raznorodnih proizvoda, makar bio i povoljniji od ostalih ponuđenih zbirova, ipak na koncu ne daje nužno najekonomičniji rezultat ukoliko posmatramo odnos cena i kvaliteta konkretnih nabavljenih dobara.

3. Nabavka tablet kompjutera sa dokingom za potrebe opštine Veles u Republici Makedoniji u toku 2015. godine na osnovu zahteva za prikupljanje ponuda

Naručilac opština Veles u konkretnom postupku javne nabavke je nabavljala 25 tablet kompjutera sa doking tastaturom za 23 člana Saveta opštine i dvoje zaposlenih uključenih u rad Saveta. Po zahtevu upućenom novoformiranoj instituciji radi dobijanja saglasnosti za sprovođenje javne nabavke – Savetu za javne nabavke, naručilac je morao da menja tehničku specifikaciju za tablete jer je prva bila ocenjena kao diskriminatorna i upućivala je na konkretan model određenog proizvođača. Stručna lica angažovana od strane Saveta za javne nabavke su dala primedbu i na izbor tablet kompjutera umesto laptop kompjutera koji je bolja opcija, kao i primedbu na zahtev za doking tastaturom ocenjujući da je to netipično za ovakvu vrstu opreme. Međutim, naručilac nije odustajao od tablet kompjutera, kao i od doking tastature, pa je na osnovu drugog zahteva za saglasnost, u kojem su promenjeni parametri iz specifikacije shodno datim sugestijama, dobio potrebnu saglasnost Saveta za javne nabavke.

Nabavka tablet kompjutera sa doking tastaturom namenjena savetnicima opštine bila je obrazložena kao zamena za laptop kompjutere koji su nabavljeni 2006. godine. Obrazlažući svoje

insistiranje za nabavkom upravo tablet kompjutera sa dokingom, iz opštine je stiglo objašnjenje da bi tastatura olakšala rad savetnika tokom sednica Saveta, dok je pak sam tablet adekvatniji za transport jer je potrebno da materijali za rad budu na raspolaganju savetnicima u svako doba.

4. Nabavka laptop i desktop računara za potrebe Ministarstva pravde Crne Gore sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

U konkretnom postupku javne nabavke kompjuterske opreme naručioca Ministarstva pravde nedostajala je konkurencija, jer je na kraju, od dve pristigle ponude, jedna bila neispravna, tako da naručilac nije imao mnogo izbora pri odlučivanju kome da dodeli ugovor o isporuci kompjuterske opreme. Ovome u prilog ide i činjenica da je predmet te javne nabavke određen kao celina. Dakle, kao jedinstveni predmet nabavke nabavljaju se: server, sistem za skladištenje podataka, 16 Portni Channel switch, rack I UPS, desktop računari, kolor laserski štampač, multifukcijski štampač, notebook i skener. Bilo je propisano da ukoliko nema u svojoj ponudi sve uređaje navedene u specifikaciji, ponuđač ne može podneti ponudu samo za pojedine uređaje čijom se prodajom bavi, jer nabavka nije podeljena po partijama. To je očigledno u velikoj meri ograničilo i konkurenciju u ovoj javnoj nabavci, a samim tim i dobijanje najpovoljnije ponude u smislu nabavke najkvalitetnije robe za najniži iznos.

Što se tiče realne potrebe za sprovođenjem ove javne nabavke u obimu koji je zahtevao naručilac, zanimljivo je bilo pitanje broja zaposlenih za koje se nabavlja oprema. Naručilac je učinio dostupnom informaciju o broju zaposlenih kojih je ukupno tada bilo 60, ali nije jasno precizirao da li se radi o broju zaposlenih

u samom Ministarstvu ili ovaj broj obuhvata i organe u sastavu Ministarstva. Takođe broj računara koji Ministarstvo koristi, je tada bio ukupno 56, ali naručilac nije dostavio informacije o tome koliko je računara zaista rashodovano, kao i kog datuma je izvršen popis računarske opreme, pa se ne može izvesti zaključak da li je javna nabavka opravdana i da li je sa istom postignut pravi efekat.

5. Nabavka automobila za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske u sprovedena u toku 2015. godine kroz konkurentski zahtjev

Primer se odnosi na sprovođenje postupka javne nabavke novog putničkog motornog vozila putem konkurentskog zahtjeva. Ministarstvo unutrašnjih poslova RS je imao plan javnih nabavki za 2015. godinu, ali predmetna nabavka nije bila uvrščena u taj plan. U obrazloženju koje je pratilo zahtev za odobrenjem ove nabavke je navedeno da Ministarstvo unutrašnjih poslova RS ne raspolaže putničkim motornim vozilom koje bi svojim karakteristikama omogućilo obavljanje poslova pratnje štićenih ličnosti. Istovremeno, treba istaći da su koriščena sredstva za nabavku vozila bila obezbeđena iz Fonda prihoda po posebnim propisima - sredstva od prodaje naoružanja i stalnih sredstava, na šta je dobijena saglasnost Ministarstva finansija i Vlade RS. Nejasno je zašto se za redovne poslove koristila ovakva procedura nabavke, te evidentna hitnost u vezi sa nabavkom tog vozila. Takođe, treba napomenuti da je nejasno zbog čega je u specifikaciji traženog automobila zahtevano da prtljažnik automobila ima minimalno 560 litara, niti zašto je traženo da automobil poseduje ugrađeni CD/MP3 uređaj sa izmjenjivačem najmanje 6 CD-ova.

6. Nabavka motornih vozila za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Primer se odnosi na javnu nabavku 191 vozila za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova, od kojih će 146, nakon tri godine finansijskog lizinga, biti vraćena ponuđaču, zbog čega se ovaj primer ne može smatrati dobro planiranom i sprovedenom javnom nabavkom – pre svega iz razloga ekonomičnosti. Naime, u slučaju nabavke 146 vozila kroz finansijski lizing, nakon 3 godine Ministarstvo će vratiti vozila davaocu lizinga kao izabranom ponuđaču, a korišćenje istih za period trajanja lizinga će platiti 1.895.550,84 evra. Postavlja se pitanje da li je Ministarstvo moglo bolje iskoristiti utrošeni novac kupovinom vozila, a nakon određenog perioda korišćenja ta ista vozila prodati i dobijeni novac iskoristiti kao deo u obnavljanju voznog parka.

7. Nabavka putničkog vozila za potrebe opštine Negotino u Republici Makedoniji sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Nabavka vozila je sprovedena u otvorenom postupku i sa kriterijumom za izbor najpovoljnije ponude 'najniža cena'. Tri ponude koje su bile isključene nudile su vozila koja odgovaraju traženoj tehničkoj specifikaciji po cenama i do 19% nižim od jedine prihvatljive ponude. Prihvatljivost samo jedne ponude onemogućila je održavanje planirane elektronske aukcije za dalje smanjivanje cena. Na podnošenju konačne cene, ponuđač nije smanjio svoju prvobitnu finansijsku ponudu datu na otvaranju ponuda.

U dokazivanju svrsishodnosti ove javne nabavke, Opština Negotino ocenila je da je nabavka vozila potrebna zbog obnove zastarelog voznog parka, koji uključuje vozila Skoda Felicia iz 1996. godine, 2 vozila Yugo iz 2006. godine, Lada Niva iz 2006. godine i Peugeot 407 iz 2007. godine. Novonabavljeni Volkswagen Passat 2.0 TDI je zamena za čak tri vozila, odnosno za vozilo Skoda Felicia i oba vozila Yugo, pa ostaje nejasno kako jedno vozilo može da bude zamena za tri vozila, osim po vrednosti potrošenog novca za njegovu nabavku. Opština nije ponudila argumente na osnovu čega je napravljena procena za nabavku konkretnog modela vozila, kao što je Pasat. Opština nije dostavila ni adekvatnu analizu ili dokument kojim bi dokazala svoju tvrdnju da je shodno finansijskim mogućnostima opštine, finansijski lizing najpovoljnija opcija za kupovinu vozila. Ostaje dilema da li je napravljena odgovarajuća procena da je finansijski lizing najsvrsishodniji model za obnovu voznog parka nasuprot kupovini vozila na rate. Utoliko pre što su isključene ponude bile sa nižim cenama od cene jedinog prihvatljivog ponuđača, koja je i dodatno mogla da se smanji da je bila sprovedena planirana elektronska aukcija.

8. Nabavka motornih vozila za potrebe Ministarstva odbrane Republike Srbije sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Uprava za snabdevanje Ministarstva odbrane sprovedla je javnu nabavku motornih vozila, oblikovanu u pet partija: jedan policijski automobil, jedno dostavno vozilo, 15 putničkih automobila niže srednje klase, dva sanitetska vozila i pet putničkih automobila srednje klase. Za potrebe ove analize, posmatrane su partija 3

- 15 putničkih automobila niže srednje klase, i partija 5 - pet putničkih automobila srednje klase. Nabavku je karakterisao mali odziv ponuđača – ukupno tri za svih pet partija, a plan javnih nabavki u pogledu te nabavke je u dva navrata menjan. Prva izmena odnosila se na dodavanje partije koja podrazumeva 15 putničkih vozila niže srednje klase. Kao obrazloženje izmene, navedeno je da “zbog kratkog roka za izradu Plana nabavki, složenosti organizacije MO i VS, nisu predviđene sve partije u okviru nabavke”. Druga izmena odnosila se na izmenu izvora finansiranja, “usled izmene rešenja o finansiranju”.

Posmatrana nabavka predstavlja primer lošeg planiranja, s obzirom na dodavanje čitave jedne partije u okviru kasnijih izmena, odsustvo procenjene vrednosti nabavke u prvobitno usvojenom dokumentu, i napokon s obzirom na kašnjenje realizacije postupka zbog kojeg se deo realizacije ugovora preneo na teret finansijskog plana za narednu godinu. Naime, iako je čitav postupak od pokretanja do izvršenja ugovora trebalo da bude sproveden u periodu od marta do oktobra 2014. godine, postupak je pokrenut tek u julu te godine i trajao je ukupno 159 dana, pa je ugovor u slučaju partije 5 izvršen tek u januaru 2015. godine, kada su izvršena i sva plaćanja, na teret godišnjeg plana rashoda za 2015. godinu.

Sa stanovišta svrsishodnosti, zanimljiva je nabavka putničkih automobila srednje klase za koja su tražena tonirana stakla, ako se ima u vidu da je nabavka planirana „po zahtevima jedinica i ustanova MO i VS, povećanja stepena bezbednosti vojnih učesnika u saobraćaju, kao i povećanja mobilnosti, odnosno pokretljivosti“. Nije jasno u kojoj meri tonirana stakla utiču na sve elemente zahteva jedinica i ustanova MO i VS. Sa druge strane, naknadno dodavanje u plan posebne partije koja podrazumeva nabavku 15 putničkih automobila dovoljno rečito govori o kvalitetnom planiranju javnih nabavki.

9. Nabavka naftnih derivata za službena vozila za potrebe JP Putevi Srbije sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Kao veliki potrošač, naručilac JP Putevi Srbije nabavilo je u okviru posmatrane javne nabavke godišnje količine benzina za potrebe preduzeća. Ugovor je dodeljen jedinom ponuđaču koji je učestvovao u postupku. Iz dokumentacije koja je pribavljena nije moguće utvrditi da li su ugovorene količine i isporučene i isplaćene po ugovorenim cenama, s obzirom da JP Putevi Srbije tvrdi da ne poseduje potvrde o prijemu predmeta nabavki i izveštaje o finansijskim troškovima. Ova tvrdnja je neobična ne samo iz zakonskih razloga koji propisuju računovodstvene standarde i obaveze, već i zbog zahteva iz konkursne dokumentacije koji ukazuju da je JP Putevi Srbije u svakom trenutku mogao da ima uvid u potrošene i isplaćene količine goriva. Naime, kao uslov u konkursnoj dokumentaciji i u samom ugovoru navedeno je da dobavljač mora da obezbedi plaćanje goriva isključivo putem kompanijskih kartica, koje, između ostalih karakteristika, moraju da omogućе i elektronsko evidentiranje transakcija u on – line režimu, odnosno istog trenutka kada nastanu. S obzirom na nedovoljno podataka u Planu nabavki JP Putevi Srbije, kao i nemogućnost uvida u vozni park i realne potrebe ovog preduzeća, nije moguće utvrditi u kojoj meri je posmatrana nabavka bila svrsishodna, odnosno u kojoj meri doprinosi efikasnom i efektivnom poslovanju, a tom utisku doprinosi i navedena činjenica da se nije moglo utvrditi koliko je zaista goriva isporučeno i isplaćeno prilikom izvršenja konkretnog ugovora.

Kada je o ekonomičnosti posmatrane nabavke reč, zanimljiv je i podatak da je mali naručilac poput opštine Ljubovija u postupku javne nabavke u 2014. godini postigao bolju cenu u odnosu na velikog naručioca – JP Putevi Srbije: za količinu od 7.000 litara benzina BMB 95 opština Ljubovija ugovorila je cenu od 122,417

dinara bez PDV po litru, dok je JP Putevi Srbije za količinu od 160.000 litara istog goriva ugovorilo cenu od 123,07 dinara bez PDV po litru. Tako je opština Ljubovija plaćala 0,653 para manje po litru ovog tipa goriva. Opština Ljubovija gorivo je nabavljala kod malog lokalnog dobavljača, dok je JP Putevi Srbije gorivo nabavljao od velikog dobavljača. Skoro identičnu cenu za 2014. godinu za BMB 95 ugovorilo je i Ministarstvo spoljnih poslova (123,05 dinara po litru), takođe kod velikog dobavljača, i takođe uz insistiranje na razvijenosti prodajne mreže ponuđača kao bitnom elementu kriterijuma.

10. Sukcesivna nabavka goriva za motorna vozila za potrebe Ministarstva obrazovanja i nauke Republike Makedonije sprovedena u toku 2015. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Ministarstvo obrazovanja i nauke kao naručilac je u ovom postupku javne nabavke tražilo je od ponuđača da dostave ponude za cene goriva (Eurosuper BS-95, Eurosuper BS-98 i Eurodizel BS) umesto da traži popust na najviše maloprodajne cene koje određuje Regulatorna komisija za energetiku RM. Jedini ponuđač koji je učestvovao u tom postupku, ponudio je, upravo, maksimalne maloprodajne cene. Dakle, taj ponuđač nije smanjio cenu datu na otvaranju ponuda, ni pri dostavljanju tzv. konačne cene. Inače, konačna cena je alternativno rešenje uvedeno u Zakon koje predviđa da se u tenderima u kojima nema uslova da se održi e-aukcija, od ponuđača traži da smanje prvobitno datu cenu.

Zaključak je da su način na koji je sproveden konkretni postupak javne nabavke, kao i odsustvo konkurencije, doveli do toga da je naručilac zaključio ugovor o nabavci 55.000 litara goriva po tržišnim maloprodajnim cenama. S obzirom na oscilacije u cenama goriva, sklopljeni ugovor za ovu javnu nabavku predviđa

da se cene goriva usklađuju sa odlukama Regulatorne komisije za energetiku Republike Makedonije, koja određuje najviše maloprodajne cene. Praktično, tako ugovorenim cenama goriva, konkretan postupak javne nabavke gubi svaku ekonomsku logiku i osim što je stvorio troškove za njegovo sprovođenje, nije doneo nikakvu finansijsku korist, što je potpuno nelogično ako se uzme u obzir da se nabavljaju velike količine goriva.

11. Nabavka i isporuka goriva za potrebe opštine Novo Sarajevo u Federaciji Bosna i Hercegovina sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Primer se odnosi na javnu nabavku dizel i bezolovnog goriva za naredne 3 godine za potrebe naručioca opštine Novo Sarajevo. Naručilac nije imao pripremljen plan javne nabavke u 2014. godini, već se nabavka zasnivala na odluci opštinskog načelnika. Ova javna nabavka ukazuje na ono što je problem u vezi sa svrsishodnošću javnih nabavki goriva. Prvo, naručioci često nemaju potpuni uvid u realnu potrošnju goriva u prethodnim godinama kako bi opredelili količine koje su im u tekućoj i narednim godinama objektivno potrebne, a koje, svakako, zavise od ukupnog broja vozila, pređenog broja kilometara, potrošnje iz prethodnog perioda, kao i od toga ko sve ima pravo da koristi i po kom osnovu službene automobile. Upravo o ovim podacima često nema precizne evidencije, a ne postoje ni interni akti koji na jasan način na nivou naručioca uređuju navedeno. Kao drugo, postavljeni uslovi za učešće ponuđača, a najčešće je zahtevana mreža benzinskih stanica i kod naručioca koji nemaju potrebu za većom rasprostranjenošću, dovode do toga da ponudu podnese jedan ponuđač, najčešće veliki dobavljač, što svakako predstavlja ograničenje konkurencije. U tom smislu se postavlja pitanje zašto bi naručilac koji svoja službena vozila koristi na jednom

ograničenom području insistirao na mreži benzinskih stanica izvan tog područja.

Pored navedenog, problematičan je i način ugovaranja nivelacije cene naftnih derivata. Naime, dozvoljavanje povećanja cena bez jasnih, objektivnih i proverljivih parametara, i to omogućavanjem da se cena promeni u celokupnom iznosu, nezavisno od toga u kojem delu strukture cene je realno došlo do izmene na tržištu, svakako ne ide u korist naručioca. Poseban aspekt se u konkretnom slučaju odnosi na situacije u kojima dolazi do pojeftinjenja goriva, jer se u ugovoru između naručioca i ponuđača navodi da "Cijene dizel goriva i bezolovnog motornog goriva u ponudi su nepromjenjene". Dakle, iz navedenog proizilazi da će naručilac kao kupac prihvatiti eventualne izmene u smislu sniženja cena samo ukoliko izabrani ponuđač kao prodavac inicira izmene cena, a očekivano je da on to neće učiniti jer mu sniženje ne ide u prilog.

12. Nabavka goriva za potrebe Pošte Crne Gore AD Podgorica sprovedena u toku 2014. godine u otvorenom postupku javne nabavke

Javnu nabavku goriva Pošte Crne Gore, u periodu 2014-2015. godine, karakteriše, pre svega, ograničavanje konkurencije od strane naručioca i to propisivanjem uslova koje može da ispuni samo jedan ponuđač kada su naftni derivati u pitanju. Ponuđena cena je bila identična kao i procenjena vrednost javne nabavke.

Naručilac nije ponudio nikakvo objašnjenje za posebne uslove koje je naveo, a to je da se gorivo preuzima na benzinskim stanicama u 20 od 23 grada Crne Gore. Postavlja se pitanje da li bi Pošta mogla da nabavi istu količinu goriva po nižoj ceni da nije ograničila ponuđače na posedovanje benzinskih stanica na celoj teritoriji države. Nedostatak benzinskih stanica određenih ponuđača u pojedinim gradovima mogao se prevazići tako što bi Pošta sklopila

okvirni sporazum sa više ponuđača i tako pokrila snabdevanjem goriva celu teritoriju Crne Gore. Za ovo je imala uporište u Zakonu o javnim nabavkama.

Takođe, na osnovu analizirane dokumentacije nije moguće utvrditi da li je nabavka goriva planirana na svrsishodan način, te da li ima osnova za potrošnju nešto manje od pola miliona evra za dve godine.

5

Kako kroz sadržinu internih akata i organizaciju jedinica javnih nabavki naručilaca postići svrsishodnost javnih nabavki

Naručioci najčešće tvrde da vrše kontrolu svrsishodnosti onoga što se nabavlja (da li je uopšte potrebno nešto nabaviti, da li su potrebne određene količine ili određeni kvalitet predmeta nabavke), kao i kontrolu realizacije plana nabavki. Međutim, budući da u zemljama koje su obuhvaćene ovim priručnikom još uvek ne postoji efikasna eksterna kontrola svrsishodnosti nabavki, samim tim, može se sa pravom postaviti pitanje da li je kontrola koju u tom pogledu sprovode naručioci sistematska i objektivna. Takođe, jasno je da u najvećem broju slučajeva naručioci nisu usvojili kriterijume na osnovu kojih bi mogli da vrše realnu kontrolu svrsishodnosti, kao što su tehnički standardi za opremu koja se nabavlja, nivo zaliha kao indikator da se može pokrenuti nabavka itd. Isto tako, može se postaviti i pitanje objektivnosti onih koji vrše kontrolu svrsishodnosti nabavki kod naručilaca. Naime, prema informacijama sa kojima raspolažemo, kontrolu svrsishodnosti najčešće sprovode rukovodioci onih organizacionih jedinica naručioca koje iskazuju potrebu za određenim predmetom nabavke i koje će biti korisnici onoga što se nabavlja. U vezi sa tim, smatramo da se u cilju postizanja objektivnosti u kontroli

svrsishodnosti nabavki, u tu kontrolu mora uključiti neko ko ne pripada organizacionoj jedinici koja će biti korisnik, već neko drugi ko će imati objektivnije, preciznije, unapred određene kriterijume i metodologiju kojima će se rukovoditi u tom procesu kontrole.

U smislu navedenog, vrlo je važno internim aktima naručioca urediti procedure i odgovornosti kojima će se rukovoditi svi akteri javnih nabavki koje oni sprovode. Naročito je, u tom pogledu, važno precizno definisati ulogu organizacione jedinice naručioca u čijoj nadležnosti je samo sprovođenje postupaka javnih nabavki (u daljem tekstu: jedinica za javne nabavke), kao i ulogu svih ostalih organizacionih jedinica naručioca za čije potrebe se sprovode javne nabavke.

U nastavku teksta ove priručnika, autori će pokušati da formulišu i predlože jedan od mogućih modela uređenja procedura i odgovornosti koje se sprovode kroz interne akte naručilaca. Ovaj model, prema mišljenju autora, može da zadovolji potrebu za efikasnom kontrolom svrsishodnosti javnih nabavki unutar samog naručioca, kao što verujemo da može da pomogne i organima eksterne revizije da lakše sprovedu reviziju svrsishodnosti.

1. Faza planiranja javne nabavke

Jedinica za javne nabavke mogla bi da priprema obrazac na kojem će organizacione jedinice naručioca iskazati svoje potrebe za nabavkama u narednoj godini. Popunjen obrazac bi se dostavljao jedinici za javne nabavke, i sadržao bi, najmanje, sledeće podatke:

- redni broj predmeta nabavke;
- vrstu predmeta nabavke (da li su u pitanju dobra, radovi ili usluge);
- opis predmeta nabavke (može se odrediti kategorizacija shodno potrebama naručioca);

- obrazloženje opravdanosti potrebe za nabavkom;
- prioritet nabavke;
- vrstu troška na koji se odnosi predmet nabavke;
- poziciju u finansijskom planu (na osnovu pozicija u planu iz prethodne godine);
- predlog vrste postupka (popunjava se ukoliko je to moguće);
- predlog procenjene vrednosti (popunjava se ukoliko je to moguće);
- način određivanja procenjene vrednosti;
- očekivane datume početka i kraja realizacije ugovora o javnoj nabavci.

Obrazac naveden u prethodnom stavu, jedinica za javne nabavke bi blagovremeno dostavila organizacionim jedinicama za čije potrebe se sprovode nabavke, i odredila bi im rok u kojem su dužni da joj dostave popunjen obrazac.

Naručilac bi odredio lice ili organizacionu jedinicu koja će vršiti kontrolu opravdanosti potreba za nabavkama koje su iskazane u pomenutom obrascu i to pre nego što taj obrazac bude dostavljen jedinici za javne nabavke. Lice ili organizaciona jedinica koja vrši kontrolu opravdanosti potreba bi bila u obavezi da na jasan način iskaže svoju saglasnost na popunjenom obrascu, čime bi potvrdila da su opravdane potrebe za nabavkama koje su navedene u istom. U suprotnom, ukoliko smatra da nisu opravdane potrebe za određenim nabavkama, lice ili organizaciona jedinica koja vrši kontrolu opravdanosti potreba bi navela svoje primedbe na obrascu.

Naručilac bi u okviru posebnog dokumenta (ili više njih), koji priprema jedinica za javne nabavke, odredio kriterijume za

iskazivanje i kontrolu opravdanosti potreba za nabavkama određenih predmeta, a istim dokumentom bi mogao da odredi i lice ili organizacionu jedinicu koja će vršiti kontrolu opravdanosti potreba. Kriterijumi za iskazivanje i kontrolu opravdanosti potreba zasnivali bi se, pre svega, na specifičnostima delatnosti i poslova koje obavlja naručilac. U tom smislu, posebno bi se uzelo u obzir trenutno stanje zaliha predmeta konkretne javne nabavke, stanje u kojem su predmeti koje trenutno koristi naručilac itd.

Na osnovu pribavljenih popunjenih obrazaca za iskazivanje potreba za nabavkama organizacionih jedinica, jedinica za javne nabavke bi pripremila nacrt godišnjeg plana nabavki naručioca. Nacrt godišnjeg plana nabavki bi se dostavljao organizacionoj jedinici naručioca za finansije i računovodstvo, kako bi se na osnovu istog, kao i drugih relevantnih podataka, u saradnji sa jedinicom za javne nabavke, pripremio budžet ili finansijski plan naručioca.

Posle usvajanja budžeta ili finansijskog plana naručioca, jedinica za javne nabavke bi pripremala predlog godišnjeg plana nabavki koji zbog usvajanja dostavlja rukovodiocu ili drugom ovlašćenom licu, odnosno organu upravljanja naručioca.

Posle usvajanja godišnjeg plana nabavki, jedinica za javne nabavke bi upoznavale sve organizacione jedinice naručioca sa sadržinom istog, i to u pisanoj ili elektronskoj formi.

2. Faza postupka javne nabavke

Jedinica za javne nabavke bi mogla da priprema i obrazac zahteva za pokretanje postupka nabavke koji popunjavaju organizacione jedinice naručioca za čije se potrebe sprovode nabavke. Popunjen obrazac bi se blagovremeno dostavljao jedinici za javne nabavke, i sadržao bi, najmanje, sledeće podatke:

- redni broj iz plana nabavki;

- tehničke karakteristike predmeta nabavke;
- količine;
- procenjenu vrednost i način na koji je ista utvrđena;
- ime člana komisije za javne nabavke, i njegovog zamenika, koji će predstavljati organizacionu jedinicu naručioca za čije se potrebe sprovodi nabavka;
- potrebnu dinamiku realizacije ugovora o javnoj nabavci;
- predlog kapaciteta i dodatnih uslova za učešće ponuđača, pored obaveznih koji su određeni Zakonom o javnim nabavkama (popunjavanje se ukoliko je to moguće);
- predlog kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, i elemenata istog (popunjavanje se ukoliko je to moguće).

Na osnovu prijema popunjenog obrasca zahteva za pokretanje postupka javne nabavke, jedinica za javne nabavke bi pripremala predlog odluke o pokretanju postupka nabavke, kao i predlog rešenja o obrazovanju komisije za javnu nabavku, i ti predlozi bi se zbog usvajanja dostavljali rukovodiocu ili drugom ovlašćenom licu, odnosno organu upravljanja naručioca. U predlogu rešenja o obrazovanju komisije za javnu nabavku, jedinica za javnu nabavku bi mogla da predloži jedno ili više lica koja će, kao članovi ili zamenici, predstavljati tu jedinicu u komisiji za javne nabavke naručioca.

Tendersku dokumentaciju za postupak javne nabavke bi sastavljala komisija za javnu nabavku (komisija za evaluaciju ponuda), u saradnji sa jedinicom za javne nabavke ukoliko komisija to zahteva.

Jedinica za javne nabavke bi bila ovlašćena da kontroliše zakonitost svake sastavljene konkursne dokumentacije, a bila bi dužna da to učini:

- po nalogu rukovodioca ili drugog ovlašćenog lica, odnosno organa upravljanja naručioca;
- kada ima saznanja o nepravilnostima prilikom sastavljanja konkursne dokumentacije.

Na osnovu kontrole zakonitosti sastavljene konkursne dokumentacije, jedinica za javne nabavke bi mogla da predloži komisiji za javnu nabavku izmenu tenderske dokumentacije, sa obrazloženjem takvog predloga. Ukoliko komisija za javnu nabavku ne bi prihvatila predlog za izmenu tenderske dokumentacije, jedinica za javne nabavke bi o tome obavestila rukovodioca ili drugo ovlašćeno lice, odnosno organ upravljanja naručioca. Ista procedura bi se primenjivala i prilikom izmena i dopuna konkursne dokumentacije.

Prilikom sastavljanja odgovora na zahteve zainteresovanih lica za pojašnjenje konkursne dokumentacije, jedinica za javne nabavke bi, po potrebi, pružala savetodavnu pomoć komisiji za javnu nabavku.

Jedinica za javne nabavke može da kontroliše zakonitost svakog izveštaja o stručnoj oceni ponuda, a dužna je da to učini:

- po nalogu rukovodioca ili drugog ovlašćenog lica, odnosno organa upravljanja naručioca;
- kada ima saznanja o nepravilnostima prilikom stručne ocene ponuda.

Na osnovu kontrole zakonitosti sastavljenog izveštaja o stručnoj oceni ponuda, jedinica za javne nabavke bi mogla da predloži komisiji za javnu nabavku izmenu tog izveštaja, sa obrazloženjem takvog predloga. Ukoliko komisija za javnu nabavku ne bi prihvatila predlog za izmenu izveštaja o stručnoj oceni ponuda, jedinica za javne nabavke bi o tome obavestila rukovodioca ili drugo ovlašćeno lice, odnosno organ upravljanja naručioca.

Jedinica za javne nabavke preuzima sve radnje u žalbenoj proceduri, ukoliko istu inicira neko od nezadovoljnih ponuđača ili potencijalnih ponuđača. Te radnje bi jedinica za javne nabavke preduzimala u saradnji sa komisijom za javne nabavke.

Jedinica za javne nabavke bi pripremala za potpisivanje konačni tekst ugovora o javnoj nabavci, a u skladu sa modelom ugovora iz konkretne tenderske dokumentacije i na osnovu izabrane najpovoljnije ponude. Jedinica za javne nabavke bi preduzimala sve aktivnosti u vezi sa potpisivanjem ugovora o javnoj nabavci i prijemom sredstava finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza. Kopiju potpisanog ugovora, jedinica za javne nabavke bi dostavljala organizacionoj jedinici naručioca za čije potrebe se sprovodila konkretna nabavka, kao i organizacionoj jedinici naručioca za finansije i računovodstvo.

3. Faza izvršenja ugovora o javnoj nabavci

Jedinici za javne nabavke se mora omogućiti redovno i pravovremeno pribavljanje podataka o toku realizacije zaključenog ugovora. Jedinica za javne nabavke bi mogla da priprema obrazac izveštaja o praćenju realizacije ugovora koji popunjava organizaciona jedinica za čije potrebe je sprovedena konkretna javna nabavka, odnosno jedinica koja je vršila praćenje realizacije ugovora.

U cilju efikasnog praćenja realizacije ugovora, organizaciona jedinica za čije potrebe je sprovedena konkretna javna nabavka bi obrazovala komisiju za kvantitativni i kvalitativni prijem dobara, usluga ili radova. Ta komisija sastavlja zapisnik o kvantitativnom i kvalitativnom prijemu koji se prilaže izveštaju o praćenju realizacije ugovora.

Po završenoj realizaciji ugovora, popunjeni izveštaj bi se dostavljao jedinici za javne nabavke uz ostale dokumente neophodne za plaćanje isporučenih dobara, pruženih usluga ili izvedenih radova.

Taj izveštaj bi sadržao, najmanje, sledeće podatke:

- redni broj javne nabavke;
- broj zaključenog ugovora;
- datum zaključenja ugovora;
- rok realizacije ugovora (pojedinih faza ukoliko ih ima);
- tok realizacije ugovora u okviru kojeg se konstatuje da li je realizacija bila potpuna, da li je bila blagovremena, te da li realizovani predmet nabavke po kvalitetu i karakteristikama o potpunosti odgovara onome što je ponuđeno u postupku javne nabavke.

Ukoliko bi bilo nepravilnosti koje ukazuju na nepotpunu, neblagovremenu i nekvalitetnu realizaciju zaključenog ugovora, organizaciona jedinica naručioca za čije potrebe se sprovodila konkretna nabavka bi bila dužna da o tome u pisanom obliku obavesti jedinicu za javne nabavke, uz navođenje relevantnih podataka iz obrasca izveštaja o praćenju realizacije ugovora.

Posle prijema informacija o nepotpunoj, nekvalitetnoj i neblagovremenoj realizaciji ugovora, jedinica za javne nabavke bi preduzimala sve aktivnosti kako bi upozorila izabranog ponuđača da je dužan da poštuje ugovorne obaveze. Ukoliko navedene aktivnosti jedinice za javne nabavke ne bi omogućile nastavak realizacije ugovora u skladu sa onim što je ugovoreno, jedinica za javne nabavke bi preduzela aktivnosti kojima će sankcionisati takvo postupanje izabranog ponuđača. Te aktivnosti su:

- naplata ugovorne kazne;
- realizacija pribavljenih sredstava finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza;
- raskid ugovora (kao krajnja mera) i ostalo.

Ukoliko bi realizacija ugovora o javnoj nabavci protekla na ugovoreni način, jedinica za javne nabavke bi izvršila kontrolu sadržine dokumenata koji su neophodni kako bi se izvršilo plaćanje za isporučena dobra, pružene usluge ili izvedene radove. Te dokumente bi dostavljala organizaciona jedinica naručioca za čije je potrebe sprovedena konkretna nabavka, odnosno jedinica koja je vršila praćenje realizacije ugovora. Spisak dokumenata koji je neophodno kompletirati radi plaćanja, čiju sadržinu kontroliše jedinica za javne nabavke, mogao bi da bude sastavni deo obrasca izveštaja o praćenju realizacije ugovora.

6

Svrishodnost kod višegodišnjih ugovora iz oblasti javno–privatnog partnerstva i koncesija

Kada se vrši praćenje i kontrola svrishodnosti, ne bi trebalo zanemariti i izbor privatnog partnera sa kojim se zaključuju višegodišnji ugovori koji podrazumevaju potrebu za adekvatnom procenom i podelom rizika između privatnog i javnog partnera u projektima koji su, često, ogromne vrednosti i od velikog infrastrukturnog značaja. Ti ugovori se zaključuju u proceduri koja je identična (tačnije, primenjuju se odredbe Zakona o javnim nabavkama) ili slična postupcima javnih nabavki i predstavljaju oblike javno–privatnog partnerstva i koncesija, koje i u Evropskoj uniji potpadaju pod zakonodavni paket propisa iz oblasti javnih nabavki. Kad je reč o pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom, javno privatno partnerstvo i koncesije u Republici Srbiji i u drugima zemljama kandidatima deo su pregovaračkog poglavlja broj 5: javne nabavke.

Sa stanovišta teme koju obrađuje ovaj priručnik, u pogledu javnih ugovora koji se zaključuju na period od 5 – 50 godina, precizna finansijska procena je od suštinske važnosti, a samim tim i svrishodnost trošenja javnih sredstava, koja sredstva se u ovim

postupcima dugoročno „zarobljavaju“ u skladu sa ugovornim obavezama.

U publikaciji „Kako do dobrog projekta JPP“^[2] prepoznata je važnost finansijske analize i analize tržišta: „U cilju dobre pripreme projekta JPP od posebnog je značaja sprovesti radnje istraživanja tržišta i proveriti zainteresovanost privatnog sektora za izneti koncept razvoja određenog projekta.

Ovakav pristup može omogućiti javnom organu da predstavi privatnom sektoru svoje stavove u vezi sa planovima u određenoj oblasti ali i da se unapred upozna sa mišljenjem stručnih krugova iz redova investitora, finansijera i dr. Rezultat ovakvog pristupa može biti u povećanju zainteresovanosti na strani privatnog sektora, povećanju konkurentnosti ali i u mogućnosti da se opredeli za određena rešenja koja će doprineti boljem definisanju svoje pozicije i povećati izgleda da za konačno usvojeni koncept ostvari najveću moguću vrednost. Pravilno i potpuno sagledavanje realnih tržišnih parametara i mogućnosti za ostvarenje saradnje sa privatnim sektorom mogu biti ključni faktor uspeha. Takav pristup podrazumeva uvažavanje ekspertskih mišljenja, zasnovanih na ranije stečenom iskustvu, ali i uslova finansiranja u datim društvenim, socijalnim i ekonomskim prilikama.

Važno je naglasiti potrebu da se ovakvo istraživanje tržišta sprovede u ranoj fazi projekta pre konačnog opredeljenja javnog organa za određena tehnička rešenja ili procedure. Kroz istraživanje tržišta mogu se prikupiti važne informacije koje javnom organu, svakako, mogu pomoći izabere opcije najpogodnije za dalji razvoj projekta.

Na tržištima razvijenih zemalja sa značajnim iskustvom u projektima JPP, uobičajeno je upućivanje poziva od strane javnog sektora za iskazivanje zainteresovanosti, što predstavlja prvi korak u pravcu upoznavanja želja i mogućnosti obe strane.

[2] „Kako do dobrog projekta JPP“, februar 2014, NALED

Za javni sektor takva komunikacija je prilika da podstakne privatni sektor da iskaže veću zainteresovanost za projekat i da na osnovu stečenih saznanja i dobijenih informacija bliže odredi specifikacije i definiše zahteve projekta, pod uslovima prihvatljivim za obe strane, a sve u želji da se kroz komunikaciju zasnovanu na zakonom propisanim načelima, ostvari najbolji mogući rezultat.“^[3]

Smatramo da je od izuzetne važnosti izvršiti relevantnu procenu ekonomsko – finansijske opravdanosti projekta koji će postati sastavni deo višegodišnjih ugovora. U tom smislu, finansijska analiza mora da obuhvati detaljno ispitivanje finansijske opravdanosti javnog ugovora i samim tim i opravdanost trošenja javnih sredstava, što se u širem smislu može smatrati efikasnim i ekonomičnim planiranjem kao preduslovom svrsishodnog (ekonomičnog i efikasnog) raspologanja javnim sredstvima.

U napred pomenutoj publikaciji navedeno je da „Finansijska analiza podrazumeva predstavljanje svih elemenata investicije u finansijskim izrazima, i to:

1. investiciona ulaganja
2. izvori finansiranja
3. troškovi poslovanja
4. ukupan prihod
5. novčani tokovi: bilans uspeha, finansijski tok, bilans stanja, ekonomski tok.

Nakon analize sledi finansijska ocena projekta:

1. statička finansijska ocena (indikator poslovanja)

[3] „Kako do dobrog projekta JPP“, februar 2014, NALED

2. dinamička finansijska ocena (neto sadašnja vrednost, interna stopa rentabilnosti)

3. društveno-ekonomska ocena

4. analiza osetljivosti^[4]

Možda bi neki od navedenih parametara i opisani pristup prilikom procene opravdanosti ovakvih višegodišnjih ugovora mogli da posluže kao primer efikasnog planiranja i finansijske opravdanosti zaključenja čak i jednogodišnjih ugovora o javnim nabavkama, a sa stanovišta poštovanja osnovnih načela postupaka u kojima se ti ugovori zaključuju i imajući u vidu način na koji se vrši revizija svrsishodnosti od strane nadležne Institucije u Republici Srbiji.

U daljem tekstu, navodimo primer iz prakse, odnosno zaključke iz izvršene revizije učinkovitosti projekta JPP „Finansiranje izgradnje i upravljanje gradskom sportskom dvoranom u Varaždinu“^[5], koju je izvršio Državni ured za reviziju Republike Hrvatske.

Konkretno, u toj reviziji data je analiza, odgovori i zaključci o određenim pitanjima, koja mogu da posluže kao primer onoga što je važno u ovakvim projektima sa stanovišta efikasnosti trošenja javnih sredstava. Ta pitanja su:

„Jesu li provedene procjene i analize ekonomske isplativosti zaključenja Ugovora o projektu Gradske sportske dvorane u Varaždinu, pribavljene suglasnosti nadležnih tijela i proveden javni natječaj za izbor?

Jesu li ugovorom o zakupu jasno definirana prava i obveze ugovornih strana?

Izvršavaju li Republika Hrvatska i Grad obveze u skladu s ugovorom?

[4] „Kako do dobrog projekta JPP“, februar 2014, NALED

[5] KLASA: 041-01/14-10/63, URBROJ: 613-07-15-12, Varaždin, 6. svibnja 2015.

Podmiruju li se troškovi zakupa u ugovorenom roku i na ugovoren način?

Upravlja li se Dvoranom na učinkovit i ekonomski isplativ način?

Provode li se aktivnosti sa svrhom poboljšanja poslovanja Dvorane?

Jesu li prostorni kapaciteti Dvorane iskorišteni na najbolji mogući način?

Jesu li poduzete mjere kojima bi se povećala iskorištenost Dvorane u cilju povećanja vlastitih prihoda?

Provode li se kontrolne aktivnosti nad upravljanjem i poslovanjem Dvorane?“

Prilikom sprovođenja revizije, došlo se do zaključaka da Grad nije pre donošenja odluke o izgradnji Dvorane primenom modela javno–privatnog partnerstva izradio poređenje planiranih troškova primenom modela javno–privatnog partnerstva i proračunskog (tradicionalnog) modela finansiranja sprovođenja projekta u jednakom razdoblju (komparator troškova javnog sektora). Državni ured za reviziju je bio mišljenja da je trebalo za donošenje odluke o realizaciji projekta prema modelu javno–privatnog partnerstva objasniti metodologiju procene rizika, odnosno naznačiti zbog čega Grad ne bi mogao jednako uspešno upravljati rizicima kod budžetskog (tradicionalnog) modela finansiranja kao i Privatni partner kod modela javno–privatnog partnerstva. Grad je trebalo pre donošenja odluke o finansiranju izgradnje objekta prema modelu javno–privatnog partnerstva, utvrđene troškove prema modelu javno–privatnog partnerstva analizirati i realno sagledati rizike koje preuzima, a nisu uključeni u cijenu odnosno povećavaju naknadu.

U okviru revizije naznačeno je sledeće: „Učinkovitost javno–privatnog partnerstva ovisi o tome koliko je javni partner sposoban da jasno odredi svoje potrebe i rezultate projekta. Sve prednosti

javno-privatnog partnerstva mogu biti iskorištene samo kada naručitelj ima odgovarajuće kapacitete uprave i organizacijsku strukturu za upravljanje, kontrolu i nadzor svih aspekata koji se odnose na projekt. Nije jasno i mjerljivo uspostavljeno praćenje poslovnih rezultata i ciljeva te javna vlast nije u mogućnosti zaključiti jesu li ostvareni poslovni ciljevi i aktivnosti vezani uz korištenje Dvorane. Tijekom revizije uočeno je da Grad nema cjelovite dokumentacije o provođenju projekta javno-privatnog partnerstva te da zbog načina provođenja monitoringa nad izvršavanjem ugovora Grad nema potpune informacije o provođenju projekta.

Državni ured za reviziju predlaže Gradu preispitati mogućnost učinkovitijeg praćenja izvršenja ugovora s Privatnim partnerom, upravo kroz upravljanje, kontrolu i nadzor svih aspekata navedenog projekta. Također predlaže sustavno pratiti provedbu projekta, što podrazumijeva uredno prikupljanje i arhiviranje dokumentacije.^[6]

Državni ured za reviziju je, dakle ocenio da finansiranje izgradnje i upravljanja Dvoranom u Gradu Varaždinu nije dovoljno učinkovito, te su Gradu i Zajednici date preporuke za povećanje učinkovitosti finansiranja izgradnje i upravljanja Dvoranom.

Iz ovog primera možemo videti da je cilj revizije zapravo ocena da li su sprovedene sve potrebne analize ekonomsko-finanjske isplativosti projekta, da li se sve obaveze izvršavaju u skladu sa ugovorima, da li se te obaveze izvršavaju na ekonomski isplativ način i da li se sprovode sve neophodne kontrolne aktivnosti, kao i da li su svi rizici na pravilan način isplanirani i podeljeni.

[6] Str. 28 Revizije učinkovitosti

7

Standardi, norme i ovlašćenja nadležnih institucija u vezi sa revizijom svrsishodnosti javnih nabavki

U ovom delu priručnika biće navedeni i analizirani standardi koji se primenjuju u reviziji svrsishodnosti, pre svega INTOSAI^[7] standardi, kao i odredbe relevantnih propisa koje su od značaja za utvrđivanje svrsishodnosti, po zemljama u regionu. Takođe, biće navedena i ovlašćenja koje relevantni državni organi u zemljama u regionu imaju u pogledu vršenja revizije svrsishodnosti.

1. Rezolucija A/66/209 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija^[8]

Rezolucija A/66/209 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija – „Promovisanje efikasnosti, odgovornosti, efektivnosti i transparentnosti

[7] The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) was founded in 1953. It is an autonomous, independent and non-political organisation. It is a non-governmental organisation with special consultative status with the Economic and Social Council (ECOSOC) of the United Nations. <http://www.intosai.org/about-us.html>

[8] On 22 December 2011 the 66th United Nations General Assembly adopted the Resolution “Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions”

državne uprave jačanjem vrhovnih revizorskih institucija” naglašava potrebu da se unapredi efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost državne uprave, pa predviđa da:

1) vrhovne revizorske institucije (u daljem tekstu: VRI) mogu da ostvare svoje zadatke objektivno i efektivno samo ukoliko su nezavisne od subjekta revizije i ukoliko su zaštićene od spoljnih uticaja,

2) prepoznaje značajnu ulogu vrhovnih revizorskih institucija u promovisanju efikasne, odgovorne, efektivne i transparentne državne uprave, što doprinosi ostvarenju ciljeva i prioriteta nacionalnog razvoja, kao i međunarodno dogovorenih razvojnih ciljeva, uključujući Milenijumske ciljeve razvoja UN-a;

3) uvažava rad Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija u promovisanju veće efikasnosti, odgovornosti, efektivnosti, transparentnosti, kao i efikasnog i efektivnog prijema i korišćenja javnih resursa u službi građana;

4) uvažava Limsku deklaraciju o smernicama za načela revizije iz 1977. godine i Meksičku deklaraciju o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija iz 2007. i podstiče sve države članice UN da, u skladu sa svojim domaćim institucionalnim rešenjima, primenjuju principe iz navedenih deklaracija;

5) podstiče države članice relevantnih institucija Ujedinjenih nacija da nastave i intenziviraju svoju saradnju sa Međunarodnom organizacijom vrhovnih revizorskih institucija, uključujući izgradnju kapaciteta, da bi se promovisalo dobro upravljanje tako što će se obezbediti efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost kroz jačanje vrhovnih revizorskih institucija.

2. INTOSAI standardi

Međunarodne standarde vrhovnih revizorskih institucija, ISSAI^[9], objavljuje *Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI)*.

ISSAI okvir čine sva dokumenta usvojena od strane INTOSAI u cilju usmeravanja profesionalnih standarda koje koriste VRI. Iz praktičnih i identifikacionih razloga, standardi i smernice se izlistavaju pomoću sistematičnog numeričkog sistema. Svaki dokument tako dobija jedan ISSAI broj.

Odlukom o usvajanju prevoda međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija^[10], usvojen je prevod Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija, i to:

- 1) ISSAI 1 – Limska deklaracija o smernicama za načela revizije^[11]
- 2) ISSAI 10 – Meksička deklaracija o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija^[12]
- 3) ISSAI 30 – Etički kodeks^[13].

[9] International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) – stating the basic prerequisites for the proper functioning and professional conduct of Supreme Audit Institutions and the fundamental principles in auditing of public entities. <http://www.issai.org/>

[10] Odluka o usvajanju prevoda međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (“Sl. glasnik RS”, br. 77/2015)

[11] Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, adopted by the Ninth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Lima (Limska deklaracija o smernicama za načela revizije, usvojena na devetom Kongresu Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija, u Limi, od 17. do 26. oktobra 1977).

[12] Mexico Declaration on Supreme Audit Institutions Independence, adopted by the Nineteenth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Mexico City (Meksička deklaracija o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, usvojena na devetnaestom Kongresu Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija, u Meksiku, od 5. do 10. novembra 2007).

[13] The Code of Ethics was issued by the Auditing Standards Committee at the XVIth Congress of INTOSAI in 1998 in Montevideo, Uruguay.

Limskom deklaracijom o smernicama za načela revizije u 4. odeljku naslovljenom kao „Revizija zakonitosti, revizija regularnosti i revizija svrsishodnosti”, predviđeno je kao zadatak vrhovnih revizorskih institucija da se obavlja revizija zakonitosti i regularnosti finansijskog upravljanja i računovodstva, kao i revizija svrsishodnosti koja je orijentisana ka ispitivanju svrsishodnosti, ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti javne uprave. Revizija svrsishodnosti pokriva ne samo specifično finansijsko poslovanje, već i čitav niz javnih aktivnosti, uključujući i organizacione i administrativne sisteme.

Meksička deklaracija o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija, u svom 3. načelu predviđa da VRI treba da bude ovlašćena da sprovođi reviziju:

- korišćenja javnih sredstava, resursa ili imovine, od strane primalaca ili korisnika, bez obzira na njihovu pravnu prirodu;
- naplate prihoda koji se duguju državi ili javnim entitetima;
- zakonitosti i regularnosti državnih računa ili računa javnih entiteta;
- kvaliteta finansijskog upravljanja i izveštavanja i
- ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti poslovanja države ili poslovanja javnih entiteta.

Etički kodeks vrhovnih revizorskih institucija, u Poglavlju 1., Uvod - Koncept, osnovne informacije i svrha Etičkog kodeksa, propisuje da kodeks obuhvata sve vrednosti i načela koja treba da usmeravaju revizore u njihovom svakodnevnom radu. Nezavisnost, ovlašćenja i odgovornosti revizora javnog sektora postavljaju visoke etičke zahteve pred vrhovne revizorske institucije i njene zaposlene ili lica angažovana za obavljanje revizorskog posla.

3. Republika Srbija

Član 96. Ustava Republike Srbije^[14] predviđa da je Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: DRI) najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, samostalna je i podeže nadzoru Narodne skupštine, kojoj i odgovara.

Zakonom o DRI^[15] propisano je da je institucija najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji.

Članom 2. stav 1. tačka 4) Zakona o DRI propisano je da je revizija svrsishodnosti poslovanja ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava, radi sticanja dovoljnog, adekvatnog i pouzdanog dokaza za izveštavanje da li su sredstva od strane subjekta revizije upotrebljena u skladu sa načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti kao i u skladu sa planiranim ciljevima.

Državna revizorska institucija obavlja reviziju na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizorskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), Kodeksom profesionalne etike državnih revizora i principima Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI). Svoje dugoročne planove i strateške ciljeve Institucija zasniva upravo na usklađivanju Zakona o DRI sa zahtevima Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI standarda), što je predstavljeno i u okviru strateških planova koje donosi sama Institucija. Predmet revizije je određen i odredbom člana 9. stav 1. Zakona o DRI, pa je u tački 4) kao predmet revizije određena i svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima u celosti ili u određenom delu.

S tim u neposrednoj vezi je poštovanje načela efikasnosti i

[14] Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)

[15] Član 3. Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010)

ekonomičnosti^[16], odnosno dužnost naručioca da u postupku javne nabavke pribavi dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke. Naručilac je dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovedi i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan tim zakonom, sa što manje troškova vezanih za postupak i izvršenje javne nabavke.

Sprovedenje revizije u Republici Srbiji^[17] obuhvata:

- 1) ispitivanje sistema i određenih podsistema poslovanja i sistema internih kontrola i računovodstva;
- 2) ispitivanje računovodstvenih isprava i drugih dokumenata o poslovanju i finansijskih izveštaja revidovanog subjekta;
- 3) uvid u prostorije, objekte i sredstva za rad, koje revidirani subjekt koristi za svoje poslovanje;
- 4) druga revizijska ispitivanja i aktivnosti potrebne radi ostvarivanja ciljeva revizije i ocene svrsishodnosti poslovanja.

4. Crna Gora

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji^[18] osnovana je Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: Institucija) i utvrđena njena prava, obaveze i način rada. Zadaci Institucije kroz postupke revizije^[19] su da vrši ispitivanje dokumenata, transakcija, sistema unutrašnje kontrole i unutrašnje revizije, računovodstvenih i

[16] Član 9. Zakona o javnim nabavkama („Sl. Glasnik RS“ br. 124/12. 14/15 i 68/15)

[17] Član 38. Zakona o DRI

[18] Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (“Sl. list RCG”, br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, “Sl. list Crne Gore”, br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014)

[19] Član 5. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore

finansijskih postupaka subjekata revizije u cilju utvrđivanja da li su finansijski izvještaji istiniti, objektivni i sastavljeni u skladu sa prihvaćenim računovodstvenim standardima, vrši utvrđivanje pravilnosti finansijskih i drugih radnji subjekata revizije radi vrednovanja usklađenosti sa zakonima i drugim propisima, utvrđuje uspešnost ostvarenja ciljeva poslovanja ili korišćenja ljudskih, finansijskih i drugih resursa subjekata revizije kao i efekte ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

Revizija se obavlja na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizorskih standarda Medjunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija i kodeksom profesionalne etike.

Predmet revizije Institucije^[20] su revizije akata i radnji subjekta revizije koji proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte na:

- 1) prihode i rashode;
- 2) imovinu države;
- 3) zaduživanje, davanje garancija i super garancija;
- 4) racionalnu upotrebu sredstava koja su subjektima revizije dodijeljena na korišćenje.

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore^[21] predviđa načelo efikasnosti i ekonomičnosti upotrebe javnih sredstava^[22] po kome je naručilac dužan da obezbijedi ekonomično i racionalno korišćenje javnih sredstava u postupku javne nabavke i izborom najpovoljnije ponude.

Uputstvom o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije

[20] Član 7. Zakona o državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore

[21] Zakon o javnim nabavkama Crne Gore (Sl. list CG, 42/11)

[22] Član 5. Zakona o javnim nabavkama Crne Gore

pravilnosti ^[23] predviđene su vrste revizija javnog sektora^[24], pa je tako objašnjeno da Institucija vrši finansijsku reviziju, reviziju pravilnosti i reviziju uspeha. Institucija može vršiti i druge vrste revizija, koje obuhvataju aspekte finansijske revizije, revizije pravilnosti i/ili revizije uspjeha, primjenjujući standarde revizije.

Član 5. Uputstva određuje da je cilj revizije pravilnosti izražavanje mišljenja da li su finansijske i druge radnje subjekata revizije, u svim materijalnim aspektima usklađeni sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

U finansijskoj reviziji^[25] se formira revizorsko mišljenje koje se zasniva na vrednovanju utvrđenih grešaka i na osnovu pribavljenih revizorskih dokaza o tome da li su finansijski izveštaji pripremljeni u skladu s važećim okvirom finansijskog izveštavanja ili da li su prezentovani na fer i objektivan način.

Uputstvo propisuje da se u reviziji pravilnosti formira mišljenje koje se zasniva na vrednovanju utvrđenih grešaka i na osnovu pribavljenih revizorskih dokaza o tome da li su finansijske i druge radnje subjekta revizije, usklađene sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

Kada se revizija pravilnosti vrši zajedno s finansijskom revizijom, daje se posebno mišljenje za finansijsku reviziju, a posebno za reviziju pravilnosti.

[23] Uputstvo o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti („Sl. list Crne Gore“, br. 07/15 od 17.02.2015)

[24] Član 3. Uputstva o metodologiji vršenja finansijske revizije i revizije pravilnosti

[25] Član 73. Uputstva

5. Bosna i Hercegovina

S obzirom na administrativno ustrojstvo zemlje, Bosna i Hercegovina ima četiri vrhovne revizorske institucije (VRI). To su:

- 1) Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine,
- 2) Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine,
- 3) Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske,
- 4) Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH.

Rad svake od navedenih institucija je regulisan posebnim zakonom^[26] i korespondirajućim podzakonskim aktima. Za međusobnu koordinaciju je nadležan Koordinacioni odbor VRI, a čine ga glavni revizori i zamenici glavnih revizora institucija za reviziju u BiH. Najvažniji zadaci Koordinacionog odbora su: uspostavljanje usklađenih standarda revizije, osiguranje konzistentne kvalitete revizije, određivanje odgovornosti za vršenje revizije, zajedničkih aktivnosti i određivanje zastupanja u međunarodnim tijelima.

Nema značajnih odstupanja u radu ovih institucija, jer sve četiri VRI istovremeno primenjuju revizijske standarde koje izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju (INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions) i međunarodne standarde koje izdaje Međunarodna federacija računovođa (IFAC – International Federation of Accountants). Finansijska revizija se radi po ustaljenoj metodologiji, a predmet revidiranja su uvek godišnji finansijski izveštaji, te se stoga finansijska revizija i obavlja na godišnjem nivou. Revizije učinka i usklađenosti su još u samom početku, te postoji potreba njihovog daljeg razvijanja.

[26] Zakon o reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH 12/06), Zakon o reviziji institucija u FBiH (Službene novine FBiH 22/06), Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske (Službeni glasnik RS 98/05 i 20/14), te o Zakon o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 40/08 i 29/14)

1) Zakonodavni okvir sprovođenja revizije na nivou Bosne i Hercegovine regulisan je Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, što je članom 1. opisano kao uređenje revizija institucija Bosne i Hercegovine – ciljevi, dužnosti, organizacija, rukovodjenje i nadležnosti organa za reviziju. Reviziju institucija Bosne i Hercegovine obavlja Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju).

Članom 20. stav 1. Zakona, Ured za reviziju je određen kao vrhovna institucija za reviziju institucija BiH, sa sedištem u Sarajevu.

Ured za reviziju nadležan je za :

- a) finansijske revizije (regulisane članom 13. Zakona);
- b) revizije učinka (regulisane članom 14. Zakona) i
- c) druge specifične revizije (regulisane čl. 17. i 18. Zakona).

Ured za reviziju ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje (reviziju učinka) određenog aspekta poslovanja cele ili dela institucije, programa ili aktivnosti, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojim ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvestiti na način utvrđen u članu 16. Zakona .

Zakon o javnim nabavkama BiH u članu 3. opisuje opšte principe tako da utvrđuje dužnost ugovornog organa da postupa transparentno, da se u postupku javne nabavke prema kandidatima/ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom.

2) Reviziju institucija Federacije Bosne i Hercegovine obavlja Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine^[27], obavljajući finansijske revizije i revizije učinka.

[27] Član 1. stav 2. Zakona o reviziji institucija Federacije Bosne i Hercegovine

3) Glavna služba za reviziju Republike Srpske je obavezna da vrši:

a) Finansijske revizije (u skladu sa članom 18);

b) Revizije učinka (u skladu sa članom 19);

v) Druge specifične revizije (u skladu sa članom 22. i 23.)^[28].

4) Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko Distriktu BiH je merodavan za:

a) finansijske revizije;

b) revizije učinka i

c) druge specijalne revizije u smislu člana 15 Zakona^[29].

6. Republika Makedonija

Zakonom o državnoj reviziji Republike Makedonije^[30] uređen je način vršenja državne revizije kao i nadležnost i način rada Državnog zavoda za reviziju.

Državna revizija se vrši u skladu sa revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i pravilima utvrđenim u Etičkim kodeksom INTOSAI koji objavljuje ministar za finansije u “Službenom glasniku Republike Makedonije”^[31].

Državni zavod za reviziju vrši reviziju regularnosti i reviziji

[28] Član 13. Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske

[29] Član 8. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u brčko distriktu bosne i hercegovine

[30] Zakon za državna revizija („Služben vesnik na RM“, br.66 od 13.05.2010 godina) – zakon je imao ukupno 6 izmena, a poslednje su donete u toku 2016. godine („Služben vesnik na RM“, br.27 od 15.02.2016. godina)

[31] Član 18. stav 1. Zakona o državnoj reviziji Republike Makedonije

uspešnosti^[32]. Osnovna načela revizija koje se vrše su ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, zakonsko i namensko korišćenje sredstava. U tom smislu, revizija regularnosti je predviđena kao postupak utvrđivanja i ocenjivanja radnji koje preduzima subjekat sa zakonima, podzakonskim aktima i internim aktima, dok je revizija uspešnosti procena ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti radnji koje preduzima subjekat i korišćenje sredstava u određenom području aktivnosti ili programa.^[33]

7. Zaključak

Revizija svrsishodnosti poslovanja predstavlja jednu od tri vrste revizije poslovanja, pored finansijske revizije i revizije pravilnosti, koje prepoznaju međunarodni revizijski standardi. **Revizija finansijskih izveštaja** predstavlja ispitivanje dokumenata, isprava, izveštaja i drugih informacija, radi utvrđivanja da li finansijski izveštaji subjekta revizije istinito i objektivno prikazuju njegovo finansijsko stanje, rezultate poslovanja i novčane tokove, u skladu sa prihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima. Revizija finansijskih izveštaja se fokusira isključivo na finansijske izveštaje (bilans uspeha, bilans stanja, izveštaj o novčanim tokovima, izveštaj o promenama u kapitalu i sl.) i bavi se ocenom usaglašenosti tih izveštaja sa računovodstvenim standardima.

Revizija pravilnosti poslovanja podrazumeva ispitivanje finansijskih transakcija i odluka u vezi sa primanjima i izdacima, radi utvrđivanja da li su odnosne transakcije izvršene u skladu sa zakonom, drugim propisima, datim ovlašćenjima i za planirane svrhe. U pitanju je ocena usaglašenosti poslovanja subjekta revizije sa propisima (zakoni, podzakonski akti i drugi propisi koji se

[32] Prevod autora

[33] Prevod autora

primenjuju u oblasti u kojoj subjekt revizije posluje), bez ulaska u ekonomske rezultate poslovanja.

Revizija svrsishodnosti poslovanja predstavlja ispitivanje pribavljanja i trošenja javnih sredstava (u slučaju revizije subjekata iz javnog sektora) radi sticanja dovoljnog, adekvatnog i pouzdanog dokaza za izveštavanje da li su sredstva od strane subjekta revizije upotrebljena u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ekonomičnost se obično definiše kao minimiziranje troškova resursa korišćenih za aktivnost, imajući u vidu odgovarajući kvalitet, efikasnost – kao odnos između ishoda, u smislu roba, usluga i rezultata, i resursa (ljudskih, finansijskih i drugih) korišćenih za njihovu proizvodnju, dok efektivnost podrazumeva opseg do kojeg su postignuti ciljevi, odnosu odnos između nameravanog uticaja i postignutog uticaja aktivnosti.

Prema INTOSAI standardima, revizije svrsishodnosti koje vrše vrhovne revizorske institucije (VRI) su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja o tome da li javna preduzeća, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije rade u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i da li ima prostora za poboljšanje.

Revizija svrsishodnosti poslovanja se **fokusira na učinak** i odgovara na pitanje **da li se uložena sredstva koriste na pravi način i da li se sredstva ulažu u prave stvari**. Ona identifikuje problem, uzroke tog problema i daje smernice za unapređenje sistema. Upravo ove karakteristike dominantno izdvajaju reviziju svrsishodnosti od revizije pravilnosti i revizije finansijskih izveštaja (u daljem tekstu finansijska revizija).

Ključne razlike između finansijske revizije i revizije svrsishodnosti:

Finansijska revizija	Revizija svrsishodnosti
Revizija nije usmerena na optimalnu upotrebu resursa. Standardi finansijske revizije nisu postavljeni za tu svrhu	Revizija je usmerena na optimalno korišćenje resursa
Revizija je usmerena na računovodstveni sistem	Revizija je usmerena na organizaciju programa i njihovu uspešnost/ svrsishodnost
Revizija ispituje da li su transakcije vezane za prihode i rashode pravilno sprovedene	Revizija ispituje celo poslovanje ili određeni deo, projekte ili aktivnosti predmeta revizije ocenjujući ekonomičnost efikasnost i efektivnost (3 E)
Revizijske metode su standardizovane, i određene	Revizijske metode nisu standardizovane, različite su od revizije do revizije
Kriterijumi za procenu su određeni	Kriterijumi za procenu se razlikuju od revizije do revizije, a odabir kriterijuma zavisi od procene revizora
Za ispitivanje su potrebna pravila, odnosno ispituje se da li su radnje obavljene u skladu sa pravilima	Pravila su potrebna samo kod izbora predmeta revizije
Razlog revizije nije određeni problem	Revizija se sprovodi ako je uočen problem
Revizor najčešće komunicira sa računovodstvom	Revizor komunicira sa svim odsecima unutar subjekta revizije kao i sa svim drugim zainteresovanim stranama
Jedan od najznačajnijih poslova revizije je analiza troškova	Jedan od najznačajnijih poslova revizije je analiza uspešnosti/svrsishodnosti, kao i analiza troškova
Ova se revizija obično sprovodi nakon što je nešto obavljeno	Revizija svrsishodnosti može uključivati prošle, sadašnje i buduće radnje.

Ključne razlike između revizije svrsishodnosti i revizije pravilnosti:

	Revizija svrsishodnosti	Revizija pravilnosti
Svrha	Procena da li učinak predmeta revizije ispunjava 3 E – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost	Procena da li su računi tačni i pravični
Usredsređena na	Organizaciju/program i njihove aktivnosti	Računovodstveni sistem i upravne sisteme
Akademaska osnova	Ekonomija, političke nauke, sociologija, itd	računovodstvo
Metodi	Variraju od projekta do projekta	standardizovani
Kriterijumi procene	Jedinstveni kriterijumi za individualnu reviziju	Standardizovani kriterijumi za sve revizije pravilnosti
Izveštaji	Variraju u strukturi i sadržaju. Objavljuju se na ad hoc osnovi	Standardizovana struktura. Objavljuju se redovno

S obzirom na napred izneto, možemo zaključiti da se svrsishodnost, zavisno od zemlje, tumači na srodne načine i da se revizije svrsishodnosti vrše u sličnim postupcima i procedurama, od strane jednog – najvišeg revizijskog tela na državnom nivou i da podrazumevaju procenu efikasnosti i ekonomičnosti trošenja javnih sredstava.

Tako, u Republici Srbiji DRI vrši reviziju svrsishodnosti koja je definisana kao ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava, radi sticanja dovoljnog, adekvatnog i pouzdanog dokaza za izveštavanje da li su sredstva od strane subjekta revizije upotrebljena u skladu sa načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti kao i u skladu sa planiranim ciljevima.

U Crnoj Gori, cilj revizije pravilnosti je izražavanje mišljenja Institucije o tome da li su finansijske i druge radnje subjekata revizije, u svim materijalnim aspektima usklađeni sa zakonima, drugim propisima i aktima koji su identifikovani kao kriterijumi za predmetnu reviziju.

U Bosni i Hercegovini, Ured za reviziju ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje (reviziju učinka) određenog aspekta poslovanja cele ili dela institucije, programa ili aktivnosti, u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojim ta institucija koristi svoje resurse. Sve četiri VRI u Bosni i Hercegovini primenjuju revizijske standarde koje izdaje Međunarodna organizacija vrhovnih institucija za reviziju.

U Republici Makedoniji Državni zavod za reviziju vrši reviziju uspešnosti kao procenu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kao i korisnosti rada i korišćenja sredstava koja su definisana oblašću aktivnosti ili programa poslovanja.

8

Kako doći do relevantnih informacija u cilju praćenja i kontrole svrsishodnosti javnih nabavki

1. Republika Srbija

U Republici Srbiji je, putem zvanične internet prezentacije Državne revizorske institucije a preko banera „Izveštaji o reviziji”, moguće doći do svih rezultata završenih revizija, odnosno do svih izveštaja, po sektorima koji su podeljeni zavisno od vrste subjekta revizije, počev od 2009. godine do danas, kao i do informacija o tome koje revizije su u toku.

www.dri.rs/ревизије/последњи-извештај.135.html

Portal javnih nabavki, sa druge strane, omogućava ostvarenje načela transparentnosti ali i efikasnosti i ekonomičnosti u javnim nabavkama, tako što korisnicima omogućava pretragu svih pokrenutih postupaka javnih nabavki u Republici Srbiji za koje se objavljuje poziv za podnošenje ponuda, svih dokumenata donetih u tom postupku a preciziranih samim Zakonom o javnim nabavkama (poziv, prethodno obaveštenje, konkursna dokumentacija, izmene i dopune konkursne dokumentacije i odgovore na postavljena pitanja zainteresovanih lica, obaveštenje o podnetom zahtevu i zaključenom ugovoru, odluke

kojima se okončava postupak javne nabavke itd.). Takođe, Portal omogućava pretragu Izveštaja o ugovorenim javnim nabavkama, pretragu odluka Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki kao i podatke o zaključenim javnim ugovorima putem Registra javnih ugovora. Dodatno, određena mišljenja Uprave za javne nabavke kao i planovi javnih nabavki objavljeni su i dostupni na Portalu putem unošenja određenih podataka u pretragu.

<http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>

2. Crna Gora

Na zvaničnoj internet prezentaciji Državne revizorske institucije Crne Gore, u okviru padajućeg menija sa leve strane na početnoj stranici Institucije, nalazi se opcija „Revizorski izvještaji” i ponuđena mogućnost pretrage izveštaja po subjektu revizije i hronološkim redosledom. Ukoliko se opredelimo za pretragu po subjektu revizije, dobija se opcija izbora izveštaja, i to: godišnji izvještaji, revizije završnog računa budžeta, revizije opština, revizije potrošačkih jedinica, revizije fondova, revizije javnih preduzeća, revizije političkih partija, revizije drugih subjekata revizije, revizija uspjeha, drugi izvještaji i mišljenje i stavovi.

http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=124&lang=sr

Na Portalu javnih nabavki Crne Gore mogu se pretraživati obaveštenja u postupcima javnih nabavki koji se pokreću u skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama („Sl.list CG“, broj 42/11 i 57/14). Takođe, preko ovog Portala moguće je doći do pojedinačnih izveštaja obveznika primene Zakona o javnim nabavkama za 2015. godinu i planova nabavki.

<http://portal.ujn.gov.me/delta2015/search/noticeSearchResults.html>

3. Bosna i Hercegovina

Ured za reviziju, kao vrhovna institucija za reviziju institucija BiH, na svojoj internet stranici omogućava pretragu finansijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija.

<http://www.revizija.gov.ba/Home.aspx?&langTag=bs-BA>

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine na zvaničnoj internet prezentaciji, u okviru banera „Javni revizorski izvještaji” prikazuje padajući meni sa opcijama „Finansijska revizija, revizija učinka i pretraga izvještaja”, u okviru kojih se mogu pronaći izvještaji o revizijama Federacije, kantona, fondova, agencija, opština i javnih preduzeća.

http://www.saifbih.ba/javni-izvj/Ucinak.aspx?langTag=bs-BA&template_id=2&pageIndex=1

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je na svojoj internet stranici omogućila pretragu finansijskih i revizija učinka, kao i revizija koje su u toku.

http://www.gsr-rs.org/front/reportsearch/?up_mi=1

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH je osnovan 2007. godine i delatnost obavlja na osnovu Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj: 40/08). Pretraga sprovedenih revizija i izrađenih izvještaja je omogućena preko banera „Revizorski izvještaji” na internet stranici:

http://revizijabd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Izvjestaji%2Fsr&Itemid=16&lang=sr

Portal javnih nabavki Bosne i Hercegovine omogućava pretragu ugovornih organa, ponuđača, obaveštenja i odluka Ureda za

žalbe Bosne i Hercegovine unošenjem određenih podataka u pretragu (naziv ugovornog organa, naziv ponuđača, broj odluke, broj postupka, datum odluke, itd.). Nisu dostupni podaci o planovima javnih nabavki, već samo prethodna informacijska obaveštenja.

<https://www.ejn.gov.ba/>

Portal javne uprave Republike Srpske sadrži pretragu po banerima „Građani” i „Privreda”, pa je u okviru banera „Privreda” obuhvaćena i oblast javnih nabavki, informacije o nadležnim organima, objavljenim oglasima i odlukama, propisima i obukama. Nema pretrage po odlukama nadležnih organa, niti se objavljuju planovi javnih nabavki.

http://www.esrpska.com/ContentPage.aspx?kat_id=a95cc3ef-c6b1-4919-92f1-cf31d4944bf7

4. Republika Makedonija

Državni zavod za reviziju Republike Makedonije objavljuje izveštaje o sprovedenim revizijama na svoj internet stranici, u okviru banera „Revizijski izveštaji“, sa opcijama pretrage o revizijama regularnosti i uspešnosti, kao i archive ranije sprovedenih revizija.

<http://www.dzr.mk/>

Portal javnih nabavki u Republici Makedoniji (Elektronski sistem za javne nabavke), sa druge strane, omogućava njegovim korisnicima pretragu svih pokrenutih postupaka javnih nabavki u Republici Makedoniji za koje se objavljuje poziv za podnošenje ponuda, svih dokumenata donetih u tom postupku, a preciziranih samim Zakonom o javnim nabavkama (poziv, prethodno obaveštenje, konkursna dokumentacija, izmene i dopune konkursne dokumentacije i odgovori na postavljena pitanja zainteresovanih

lica, zaključeni ugovori, planirane i sprovedene elektronske aukcije itd.). Na Portalu se ne objavljuju Planovi za javne nabavke.

<https://e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/Home.aspx#/home>.

Odluke Državne komisije za žalbe u javnim nabavkama u Republici Makedoniji dostupne su na internet stranici tog državnog organa.

<http://dkzjn.mk/?q=taxonomy/term/4>

Kao što se iz navedenog može zaključiti, sadržaj i dostupnost podataka i dokumenata od značaja za kontrolu svrsishodnosti javnih nabavki nije u svakoj od posmatranih država rešen na identičan način. Dok se u Republici Srbiji i Crnoj Gori, na primer, na jedinstvenom portalu javnih nabavki objavljuju oglasi o javnim nabavkama, obaveštenja i planovi javnih nabavki, kao i izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama, u Bosni i Hercegovini i Makedoniji nisu transparentno i na jednom mestu dostupni svi navedeni dokumenti. Dakle, postoji pretraga po određenim obaveštenjima u vezi sa postupcima javnih nabavki, ali ne i u vezi sa planiranim postupcima i njihovim vrednostima, pa je samim tim i otežano istraživanje tržišta i pravilna procena razloga i opravdanosti sprovođenja određenih postupaka, potrebnih količina i relevantnih cena na tržištu, što pitanje svrsishodnosti ostavlja otvorenim. Da bi se prevazišao taj očigledan nedostatak informacija i objavljenih dokumenata, svako lice ima pravo da se obrati organu javne vlasti koji poseduje potrebnu informaciju sa zahtevom da mu se ta informacija ili dokumenti učine dostupnim.

Navedenu proceduru u Republici Srbiji reguliše Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja^[34] kojim je uređeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspoložu organi javne vlasti. Zakon garantuje svakome pravo na

[34] Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Sl. Glasnik RS“ br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10)

slobodan pristup informacijama od javnog značaja, što u suštini znači pravo na pristup službenim dokumentima koje su u posedu organa javne vlasti.

Činjenica je da postoji zakonska pretpostavka o postojanju opravdanog interesa javnosti da zna, pa tražilac informacije samim tim ne treba da dokazuje da ima interes za određenu informaciju, niti da dokazuje da je njegov interes opravdan.

Postupak za ostvarivanje ovog prava se pokreće podnošenjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja organu vlasti. Organ vlasti dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta (član 16. stav 1. Zakona). Ako organ vlasti na zahtev ne odgovori u roku, tražilac može uložiti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, samostalnom i nezavisnom državnom organu, koji štiti ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

U Crnoj Gori je, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama^[35] formiran nadzorni organ nadležan za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama – Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama. Na isti način je regulisano pravo svakog domaćeg i stranog fizičkog i pravnog lica na pristup informacijama, bez obaveze njihovog navođenja razloga i interesa traženja informacija.

Bosna i Hercegovina je prva država u regionu koja je 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama (u daljem tekstu: ZoSPI), prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba

[35] Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 44/12)

entiteta^[36]. Prema navedenim zakonima, Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, pored svoje redovne funkcije^[37], između ostalog, može: razmatrati sačinjavanje i dostavljanje informacija, kao što su vodiči i opšte preporuke za olakšavanje provođenja i primenu ZoSPI-ja, uključiti u godišnji izvještaj poseban dio koji se odnosi na aktivnosti vezano za provođenje ZoSPI-ja, te predlagati svim nadležnim ministarstvima u BiH uputstava za primjenu ZoSPI-ja. S ciljem realizacije svoje nadležnosti utvrđene ZoSPI-jem, Institucija ombudsmana je uspostavila i mehanizam za praćenje stanja u ovoj oblasti na način da prati izvršenje obaveza svih javnih organa utvrđene ZoSPI-jem, te postupa po žalbama koje joj stranke, građani Bosne i Hercegovine, upućuju.

Sa stanovišta odredbi Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, po kojima se planovi javnih nabavki objavljuju na internet stranici ugovornog organa (naručioca), nedostatak postoji upravo u tome što ne postoji obaveza objavljivanja planova javnih nabavki na Portalu javnih nabavki BiH. Zainteresovana javnost, u ovakvoj situaciji, ima pravo da zahteva dostavljanje informacija od javnog značaja (npr. planova javnih nabavki) i da zaštitu svojih prava zatraži od ombudsmana.

„Planiranje je jedna od najslabijih faza u javnim nabavkama u Republici Makedoniji, kako sa aspekta transparentnosti, tako i u odnosu na njegovu pripremu. Zakon ne propisuje bilo kakvu obavezu transparentnosti planova javnih nabavki, pa se institucije prema planovima odnose kao prema internom dokumentu o kome ne treba informisati javnost. U planovima makedonskih institucija ne postoji bilo kakvo objašnjenje o

[36] Zakon o slobodi pristupa informacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13), Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 32/01, 48/11), Zakona o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj 20/01)

[37] Zakon o ombudsmenu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 19/02, 35/04 i 32/06)

svrsishodnosti planiranih nabavki, niti objašnjenje o načinu na koji je izvršena procena vrednosti.^[38]

U Republici Makedoniji postoji Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, formirana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.^[39]

[38] „Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji – komparativna analiza zakonodavnih i institucionalnih okvira i komparativna analiza slučajeva javnih nabavki“ – deo projekta „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU“. Projekat finansira Evropska unija kroz Instrument za pretpriступnu pomoć (IPA) Civil Society Facility (CSF)

[39] Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. Glasnik Republike Makedonije, br. 13/2006, poslednje izmene „Sl. Glasnik Republike Makedonije“ br. 55/2016)

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

658.71(497.11)(035)

PRIRUČNIK za praćenje i kontrolu svrsishodnosti javnih nabavki / [urednik Jasna Filipović]. - Beograd : Fondacija za otvoreno društvo, 2016 (Beograd : Billboard print). - 94 str. ; 20 cm

Na vrhu nasl. str.: Ka efikasnijim javnim nabavkama. - Tiraž 500.

ISBN 978-86-82303-55-8

1. Филиповић, Јасна [уредник]
а) Јавна набавка - Србија - Приручници

COBISS.SR-ID 226953740

**BALKAN
TENDER
WATCH**

www.balkantenderwatch.eu

Članice koalicije

Fondacija za otvoreno društvo Srbija, Beograd



Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beograd, Srbija



Centar za građanske komunikacije, Skopje, Makedonija



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



Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation Bratislava, Slovačka



Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Sarajevo

