



SISTEM JAVNIH NABAVKI U
BOSNI I HERCEGOVINI, CRNOJ GORI, MAKEDONIJI
I SRBIJI

*KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I
INSTITUCIONALNIH OKVIRA*

I

*KOMPARATIVNA ANALIZA STUDIJA SLUČAJEVA JAVNIH
NABAVKI*

Novembar 2014.



S A D R Ž A J

DEO 1 - KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA

<i>STANJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI</i>	6
<i>VREDNOST JAVNIH NABAVKI</i>	9
<i>VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA VRSTI PREDMETA NABAVKE</i>	14
<i>VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA TIPU PRIMENJENE PROCEDURE</i>	15
<i>INTENZITET KONKURENCIJE</i>	22
<i>USKLAĐENOST PROPISA SA DIREKTIVAMA EVROPSKE UNIJE</i>	23
<i>I Vrednosni razredi</i>	24
<i>Zahtevi EU</i>	24
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	26
2. <i>Crna Gora</i>	28
3. <i>Makedonija</i>	29
4. <i>Srbija</i>	29
<i>II Ugovorni organi/tela (naručioci)</i>	31
<i>Zahtevi EU</i>	31
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	32
2. <i>Crna Gora</i>	34
3. <i>Makedonija</i>	36
4. <i>Srbija</i>	37
<i>III Postupak revizije javne nabavke</i>	39
<i>A. Institucionalni okvir za postupak revizije</i>	39
<i>Zahtevi EU u pogledu institucionalnog okvira za postupak revizije</i>	39
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	41
2. <i>Crna Gora</i>	42
3. <i>Makedonija</i>	42
4. <i>Srbija</i>	43

B. Odluke i procesi u postupku revizije.....	44
<i>Zahtevi EU u pogledu odluka i procesa u postupku revizije</i>	44
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	45
2. <i>Crna Gora</i>	46
3. <i>Makedonija</i>	47
4. <i>Srbija</i>	47
C. Vrednosni razredi u postupku revizije.....	48
IV <i>Glavne institucije u sistemu javnih nabavki</i>	49
<i>Zahtevi EU</i>	49
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	51
2. <i>Crna Gora</i>	52
3. <i>Makedonija</i>	53
4. <i>Srbija</i>	55

DEO 2 - KOMPARATIVNA ANALIZA STUDIJA SLUČAJEVA JAVNIH NABAVKI

<i>UVOD</i>	57
<i>I PLANIRANJE</i>	58
<i>Uporedni nalaz</i>	58
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	59
2. <i>Crna Gora</i>	60
3. <i>Makedonija</i>	62
4. <i>Srbija</i>	63
<i>II PRIPREMA I POKRETANJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE</i>	65
<i>Uporedni nalaz</i>	65
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	65
2. <i>Crna Gora</i>	68
3. <i>Makedonija</i>	70
4. <i>Srbija</i>	73

III SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE.....	76
Uporedni nalaz.....	76
1. Bosna i Hercegovina.....	76
2. Crna Gora.....	78
3. Makedonija.....	79
4. Srbija.....	81
IV ŽALBENI POSTUPAK.....	83
Uporedni prikaz.....	83
1. Bosna i Hercegovina.....	84
2. Crna Gora.....	86
3. Makedonija.....	87
4. Srbija.....	87
V REALIZACIJA POSTUPKA JAVNE NABAVKE OD ZAKLJUČENJA UGOVORA DO IZVRŠENJA UGOVORNIH OBAVEZA.....	88
Uporedni prikaz.....	88
1. Bosna i Hercegovina.....	88
2. Crna Gora.....	88
3. Makedonija.....	89
4. Srbija.....	90
VI SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	92
Uporedni prikaz.....	92
1. Bosna i Hercegovina.....	93
2. Crna Gora.....	94
3. Makedonija.....	95
4. Srbija.....	97

PREPORUKE

Bosna i Hercegovina.....	99
Crna Gora.....	102
Makedonija.....	103
Srbija.....	106
Zajedničke preporuke.....	108

PRILOZI

<i>PRILOG 1 – Primer upitnika za analizu slučajeve javnih nabavki sprovedenih po Zakonu o javnim nabavkama u Republici Srbiji iz 2012. godine</i>	<i>111</i>
<i>PRILOG 2 – Iznosi taksi (naknada) za podnošenje žalbi/zahteva za zaštitu prava</i>	<i>129</i>
<i>PRILOG 3 – Rasponi iznosa novčanih kazni za prekršaj</i>	<i>130</i>

KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA

STANJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

U analizama zakonodavnog i institucionalnog okvira sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji upadljivo se izdvajaju dve teme. Prva tema je naglašena antikorupcijska dimenzija u oblikovanju zakonodavnog i institucionalnog okvira. U analiziranim propisima ona je na prvi pogled naglašenija i od osnovne svrhe zakona u oblasti javnih nabavki – da obezbedi dobra, radove ili usluge optimalnog kvaliteta i u optimalnom roku po najpovoljnijoj ceni. Brojni rizici za pojavu korupcije u javnim nabavkama u velikoj meri su uticali na oblikovanje propisa koji regulišu tu oblast u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji.

Uspostavljanje integriteta sistema javnih nabavki u velikoj meri zavisi od državnih institucija specijalizovanih za sprovođenje propisa o javnim nabavkama. Ove institucije su u svim posmatranim državama relativno nove, osnovane u prethodnih desetak godina i često sa nedovoljnim nadležnostima, garancijama nezavisnog rada i fizičkim i tehničkim kapacitetima. Nedostatak jasne političke volje za punu uspostavu ovih institucija kao regulatora i kontrolora u oblasti javnih nabavki takođe je obeležje svih posmatranih sistema. Ipak, ovakvi uslovi nisu specifičnost samo država Zapadnog Balkana. Primera radi, u Slovačkoj Republici, čija iskustva su u realizaciji ovog istraživanja korišćena, u poslednjih godinu dana propis koji reguliše javne nabavke menjan je 25 puta. Takođe, i u Slovačkoj se vodi debata o nezavisnosti tela koja imaju regulatornu i kontrolnu funkciju u postupcima javnih nabavki. Iako je ova analiza fokusirana na propise i institucije u oblasti javnih nabavki, njihov rad, mogućnosti i rezultati nikako se ne mogu posmatrati izvan šireg institucionalnog i zakonskog okvira.

Druga istaknuta tema u svim posmatranim državama u vezi sa javnim nabavkama je proces evropske integracije. Ovo je sasvim razumljivo s obzirom na to da su sve četiri države u ovom procesu. Bosna i Hercegovina je u statusu potencijalnog kandidata, dok su ostale tri države kandidati za članstvo u Evropskoj uniji.

Proces integracije pred ove četiri države stavlja i zahtev za usklađivanjem nacionalnih zakonodavstava i institucionalnih aranžmana sa standardima koji važe za države članice EU.

Takođe, proces evropske integracije podrazumeva i efektivnu primenu ovih propisa i čvrste pokazatelje rezultata njihove primene.

Iz Slovačkog iskustva jasno je da ni proces evropske integracije neće sam po sebi rešiti problem neefikasnosti sistema javnih nabavki, visokog nivoa korupcije i uspostavljanja integriteta sistema, iako u razvoju osnovnih elemenata sistema može da pruži snažnu podršku. Integritet sistema javnih nabavki mora da se gradi u kontekstu izgradnje celine pravnog i institucionalnog okvira. On se oslanja na javnost u radu organa javne vlasti i slobodu pristupa informacijama, na antikorupcijske propise i politike u oblasti sprečavanja sukoba interesa i pranja novca, na propise koji regulišu konkurenciju na tržištu, na krivično i prekršajno zakonodavstvo, na standarde dobre uprave primenjene u svim organima javne vlasti u sve četiri grane – zakonodavnoj izvršnoj, sudskoj i u nezavisnim telima. Integritet sistema javnih nabavki ne može se suziti samo na proceduru izbora najpovoljnije ili najjeftinije ponude u odabranoj proceduri. Skromni rezultati izolovanih napora da se unapredi integritet samo nekog od elemenata sistema u posmatranim državama u prethodnom periodu rečito govore u prilog ove teze. Unapređenje integriteta sistema javnih nabavki ima smisla samo ako se javne nabavke posmatraju kao proces koji započinje planiranjem potreba, a završava se izveštavanjem i revizijom realizovanog ugovora.

Javnost u radu i pravo na pristup informacijama od javnog značaja leže u korenu sistema integriteta. Posmatrane države imaju savremene propise i odgovarajuće institucije koje bi trebalo da obezbede javnost rada i pristup informacijama na najvišem nivou. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije čak je ocenjen kao najbolji u svetu.¹ Većoj transparentnosti sistema doprinose i portali javnih nabavki preko kojih mogu da se prate ključne faze u postupcima javnih nabavki i da se dobije uvid u najvažnije dokumente. Ipak, u domenu proaktivnog objavljivanja informacija vezanih za postupke javnih nabavki ima mnogo prostora za unapređenje. Potencijali portala javnih nabavki koji su uspostavljeni u posmatranim državama nisu iskorišćeni u meri u kojoj bi to bio slučaj kada bi sve informacije vezane za postupke javnih nabavki bez obzira na vrednost ili vrstu postupka bile objavljene na njima. Najmanje proaktivno objavljenih informacija u posmatranim državama je u fazi sprovođenja ugovora i njihove revizije. Ovu vrstu informacija trebalo bi učiniti dostupnijom zainteresovanoj javnosti s obzirom na to da su mogućnosti za pojavu korupcije u toj fazi jednake ili veće nego u procesu planiranja i sprovođenja procedure javnih nabavki.

¹ http://www.rti-rating.org/country_data.php, pristupljeno 20.11.2013.

U pregledu vrednosti javnih nabavki po primenjenim procedurama u 2011. i 2012. godini može se videti da je i dalje visok udeo pregovaračkih postupaka sa ili bez objavljivanja javnog poziva u Srbiji i Bosni i Hercegovini.

U BiH pregovarački postupak čak preteže u vrednosti u odnosu na otvoreni postupak koji bi trebalo da predstavlja standardnu proceduru. Isključivanje otvorene konkurencije u tom obimu teško može da nađe opravdanje ako se ima u vidu rezultat koji ostvaruju Makedonija i Crna Gora. Treba istaći da je Zakon o javnim nabavkama Srbije koji je stupio na snagu 2013. godine doveo do značajnog smanjenja udela pregovaračkih postupaka što je svakako veoma pozitivan nalaz. U Bosni i Hercegovini i u 2013. godini ovaj procenat i dalje ostaje alarmantno visok. Osim izborom postupka, konkurencija se umanjuje na brojne druge načine. Jedan od najčešćih načina uočenih u sve četiri posmatrane države su teško dostižne zahtevane karakteristike ponuđača što dovodi često do situacije da se u proceduri javne nabavke ocenjuje ponuđač, a ne njegova ponuda.

Sukob interesa takođe je na listi rizika za pojavu korupcije. Sve posmatrane države imaju u svojim pravnim sistemima propise o sprečavanju sukoba interesa. U Makedoniji i Srbiji predsednik i svi članovi komisije za javne nabavke imaju obavezu da potpišu izjave o nepostojanju sukoba interesa u postupcima u kojima učestvuju. Međutim pravila za sprečavanje sukoba interesa, bez obzira da li su opšte primenjiva ili specijalno kreirana za oblast javnih nabavki, ne daju najbolje rezultate. Primera radi, u Srbiji nikada nije poništena niti jedna javna nabavka zbog postojanja sukoba interesa što ukazuje na veoma nizak nivo primene propisa koji bi trebalo da obezbede izbegavanje ili rešavanje sukoba interesa, odnosno sankcionisanje iskorišćavanja javnih nabavki za ostvarivanje ličnih ili grupnih interesa koji nisu u skladu sa javnim interesom.

Kapaciteti regulatornih i kontrolnih tela u oblasti javnih nabavki su po pravilu ispod nivoa koji bi omogućio vršenje njihovih nadležnosti. U posmatranim državama je važna vest kada neki od ovih organa zaposli dvoje ljudi, dok u Slovačkoj Kancelarija za javne nabavke ima zaposleno preko 100 pravnika. U Srbiji, primera radi, broj zaposlenih pravnika u Upravi za javne nabavke ne prelazi 10.

Celovita slika sistema javnih nabavki, pored analize pravnog i institucionalnog okvira i propisa koji uređuju ovu oblast, zahteva i analizu osnovnih kvantitativnih pokazatelja funkcionisanja sistema, ali i posledica koje ovi javni poslovi imaju po ekonomski i društveni sistem. Pored toga što se proizvodnja jedne države i novac poreskih obveznika preraspodeljuju kroz javne rashode, i posledično javne nabavke, kvantitativna analiza funkcionisanja sistema državnih nabavki je značajna i neophodna iz razloga što postupak javne nabavke, novac utrošen za te namene i pravilnost, odnosno zakonitost samog postupka određuju kvalitet javnih dobara i usluga. Dakle, određuju nivo društvenog blagostanja i životnog standarda.

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

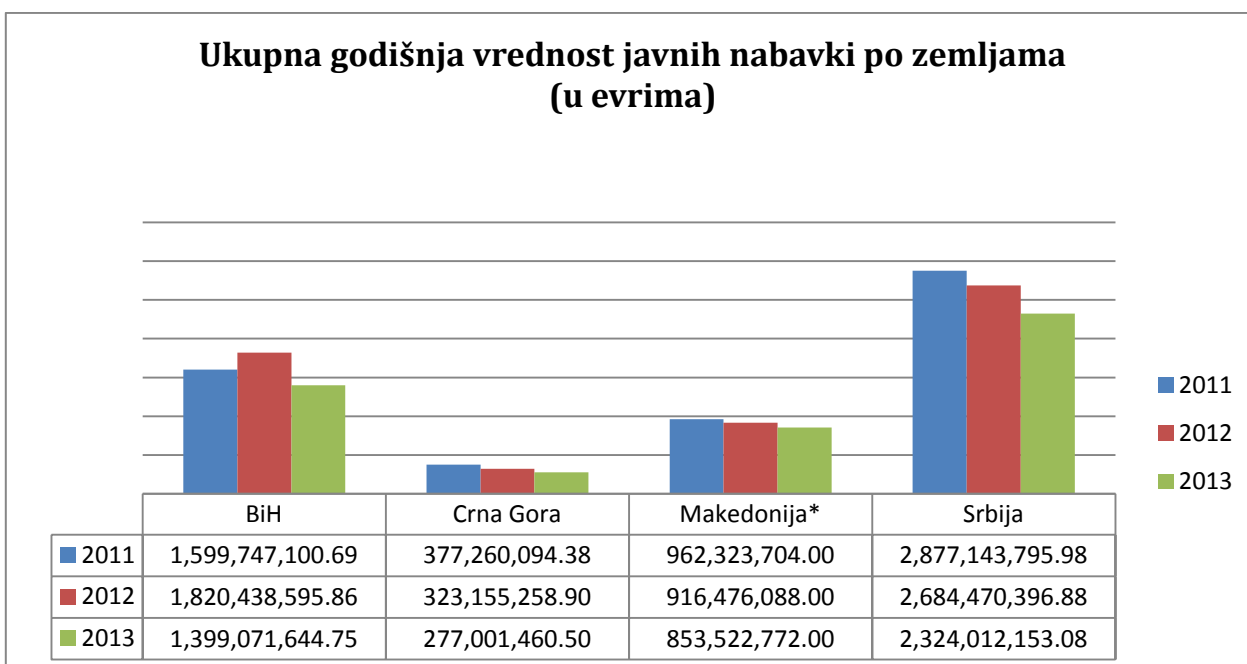
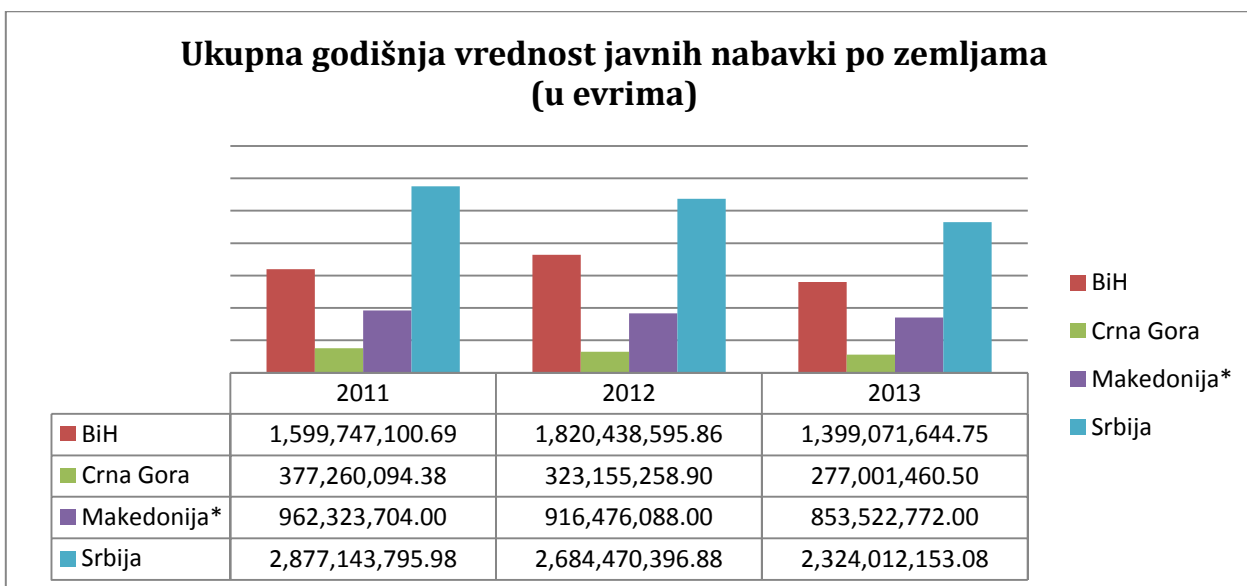
- ukupnu godišnju vrednost javnih nabavki, kako apsolutnu, tako i relativnu u odnosu na bruto domaći proizvod i budžetske rashode;
- vrednost javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke, kao i procentualnu strukturu vrednosti javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke;
- vrednost javnih nabavki prema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

Ipak, ova uporedna analiza nacionalnih sistema javnih nabavki nije potpuna iz nekoliko razloga. Podaci ne postoje jer nisu formirane zvanične statistike, kao što je slučaj sa podacima o poreklu, odnosno izvorima sredstava utrošenih u postupcima javnih nabavki. Pored toga, neke statistike su nepotpune jer u nekim zemljama ne postoje centralizovani i javno dostupni podaci, kao što je slučaj sa podacima o pokrenutim prekršajnim ili eventualno krivičnim prijavama za kršenje zakona o javnim nabavkama. Treći razlog se odnosi na činjenicu da podaci nisu uporedivi među zemljama, što je slučaj sa podacima o vrednosti javnih nabavki prema tipu ugovornog organa zbog različitog definisanja i strukturisanosti ugovornih organa.

VREDNOST JAVNIH NABAVKI

Tabele i grafikoni prikazuju ukupnu godišnju vrednost javnih nabavki u četiri zemlje Zapadnog Balkana - Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji i Bosni i Hercegovini. Podaci o ukupnoj vrednosti javnih nabavki na godišnjem nivou u Makedoniji prikazani su kao vrednosti uvećane za iznos poreza na dodatu vrednost.

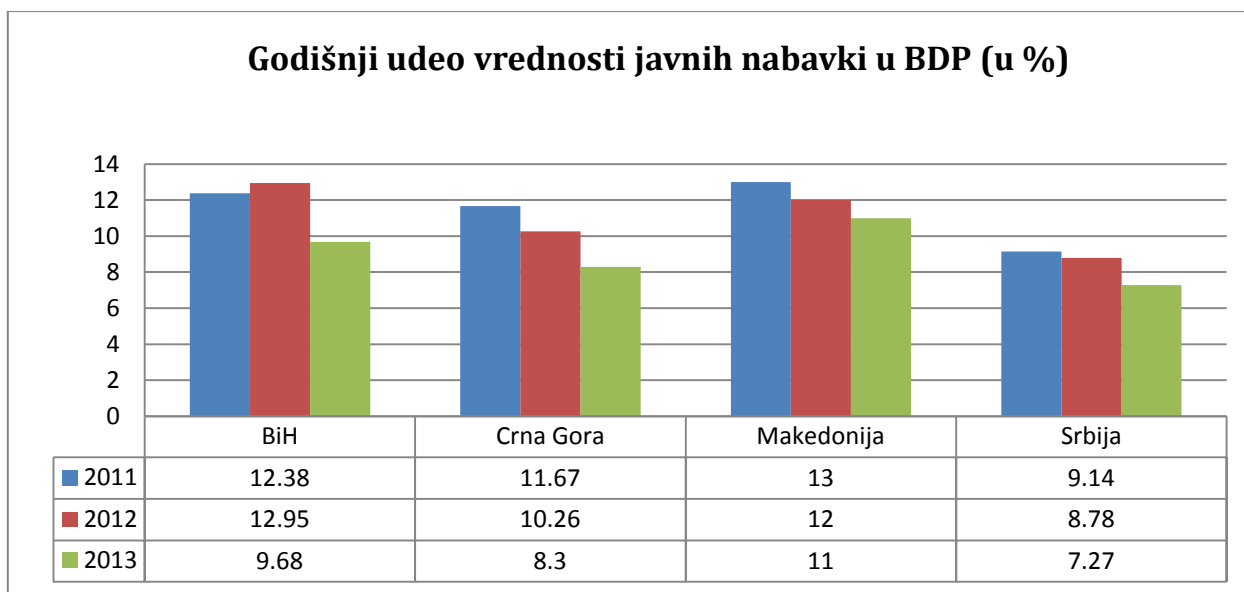
Naime, Biro za javne nabavke, koji vodi i raspolaže podacima o javnim nabavkama realizovanim u Makedoniji od 2009. godine ne obračunava vrednost javnih nabavki bez poreza na dodatu vrednost, uz obrazloženje da je samo podatak sa uključenim porezom relevantan jer prikazuje realan trošak koji plaćaju institucije. U posmatrane tri uzastopne godine (2011., 2012. i 2013. godina) uočava se trend smanjenja ukupne godišnje vrednosti javnih nabavki u svim zemljama. Primetna je višestruka razlika između godišnjih vrednosti javnih nabavki u Srbiji i BiH u odnosu na ostvarene vrednosti u Crnoj Gori i Makedoniji, što je svakako posledica veličine države i javnog sektora.

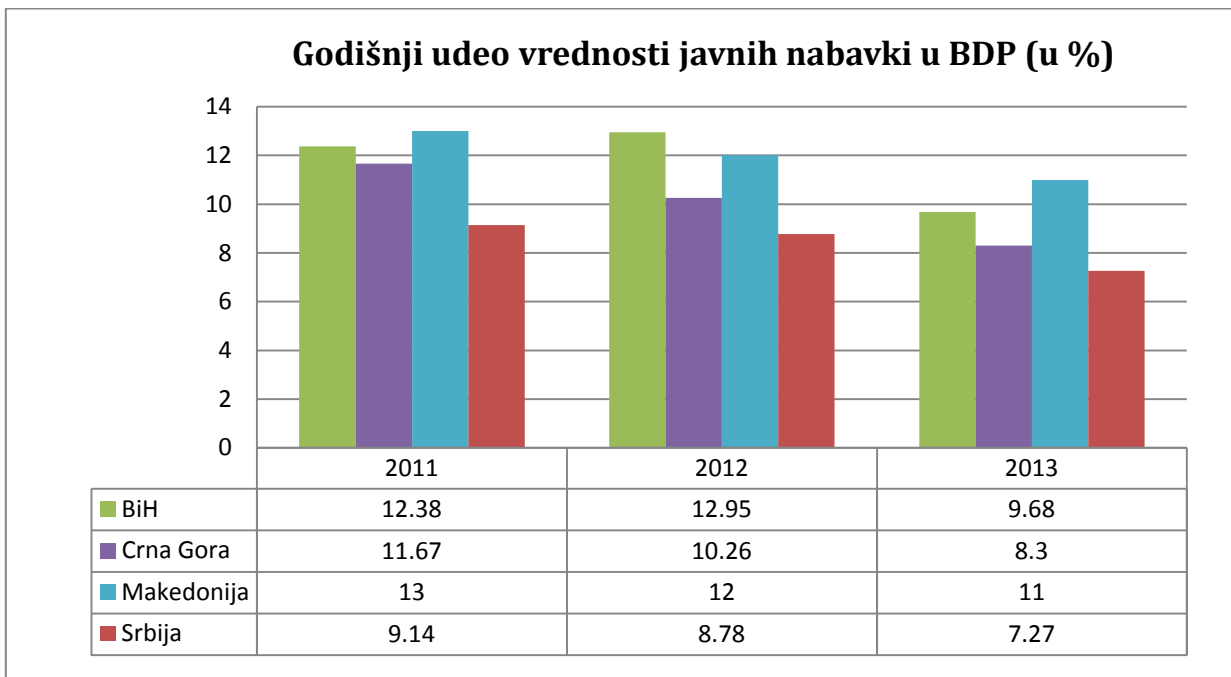


*sa porezom na dodatu vrednost

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

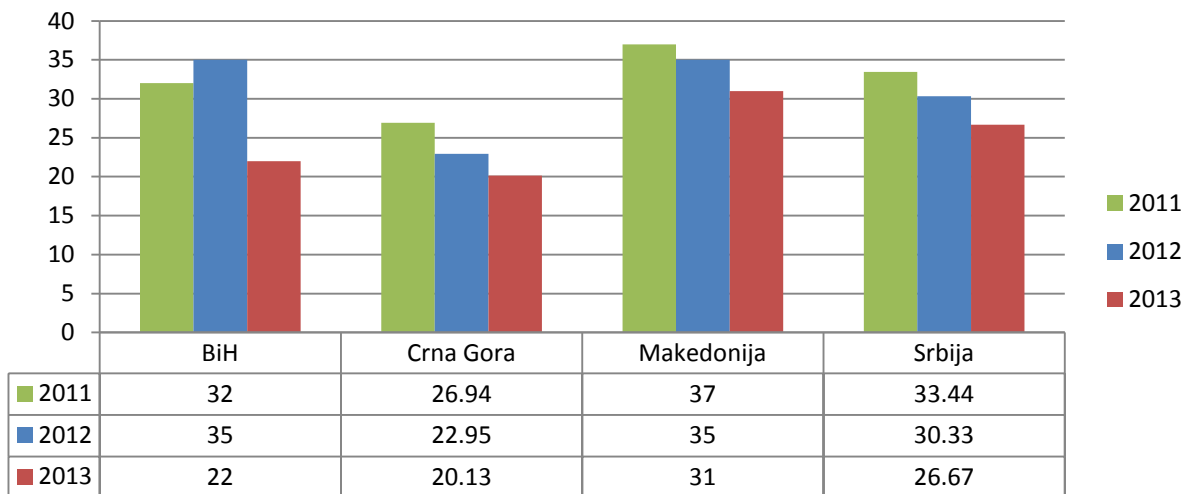
U svim posmatranim zemljama udeo javnih nabavki u BDP je 2013. godine smanjen u odnosu na 2012. godinu. Najveći procenat BDP se preraspodeljuje kroz javne nabavke u Makedoniji i BiH, slede Crna Gora, i najniže procentualno učešće javnih nabavki je realizovano u Srbiji. Da bi se stekla celovita slika potrebno je pogledati i apsolutne iznose sredstava koja se realizuju kroz javne nabavke u četiri države. Poređenja radi, najniži procentualni udeo u BDP ostvaren je u Srbiji pri čemu je ukupna vrednost javnih nabavki najviša, u poređenju sa ostalim zemljama, u sve tri posmatrane godine. Najviše procentualno učešće 2013. godine zabeleženo je u Makedoniji – 11%, a najniže u Srbiji – 7.27%. Prosek za 2013. godinu je oko 9% BDP, što znači da su u Srbiji i Crnoj Gori ostvarene ispodprosečne vrednosti udela javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu. Posmatrano po godinama, 2011. godine najviši procentualni udeo ukupne vrednosti javnih nabavki u BDP ostvaren je u Makedoniji (13%), 2012. godine u BiH (12.95%) i 2013. godine ponovo prednjači Makedonija sa 11% udela. Ipak, primetan je trend smanjenja učešća u svim zemljama.



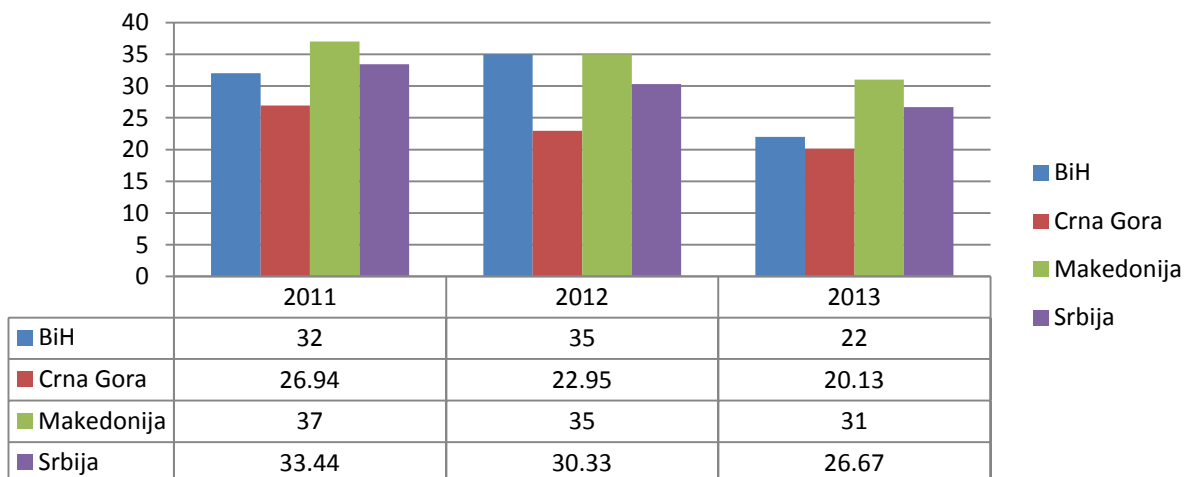


Što se tiče udela rashoda za javne nabavke u ukupnim budžetskim rashodima, prosek se kreće na nivou od oko 25% za 2013. godinu, odnosno 30% za 2012. godinu. 2013. godine ispod prosečne vrednosti zabeležene su u Crnoj Gori i BiH. Najveće učešće vrednosti javnih nabavki u državnom budžetu je 2013. godine ostvareno u Makedoniji, čak 31%. Slede Srbija sa skoro 27%, BiH sa 22% i na kraju Crna Gora sa oko 20%. Razlika između najnižeg zabeleženog učešća u 2013. godini, u Crnoj Gori, i najvišeg, u Makedoniji, je skoro 11 procentnih poena, što je slično odnosu iz prethodnih godina. Ponovo, podaci govore da je u svim zemljama zabeleženo smanjenje učešća javnih nabavki u ukupnim budžetskim rashodima. Naročit napredak je ostvaren u BiH, gde je udeo vrednosti javnih nabavki u budžetskim rashodima smanjen sa 35% 2012. godine na 22% 2013. godine, što je smanjenje od čak 13 procentnih poena, odnosno 37%.

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



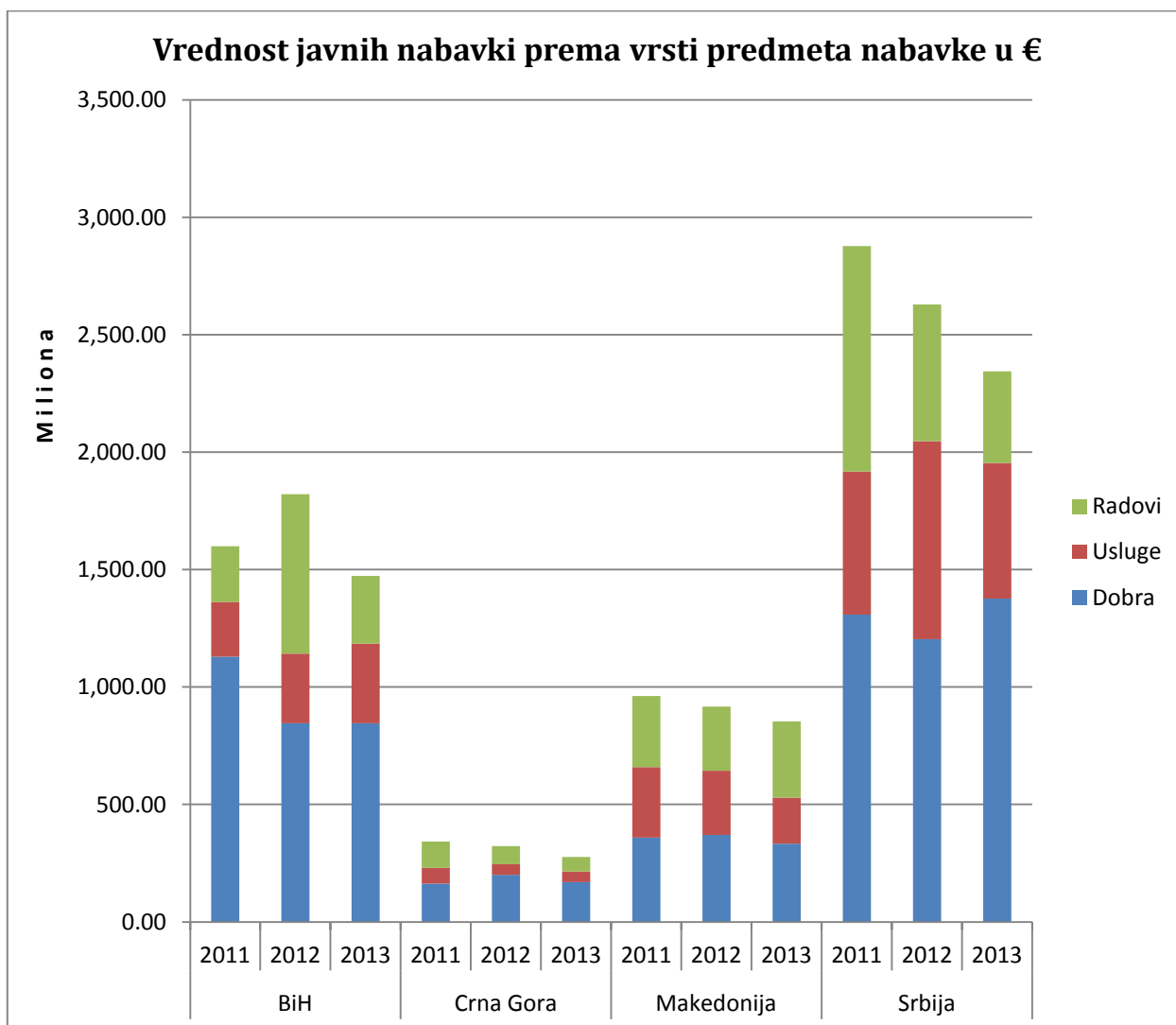
Godišnji udeo vrednosti javnih nabavki u budžetskim rashodima (u %)

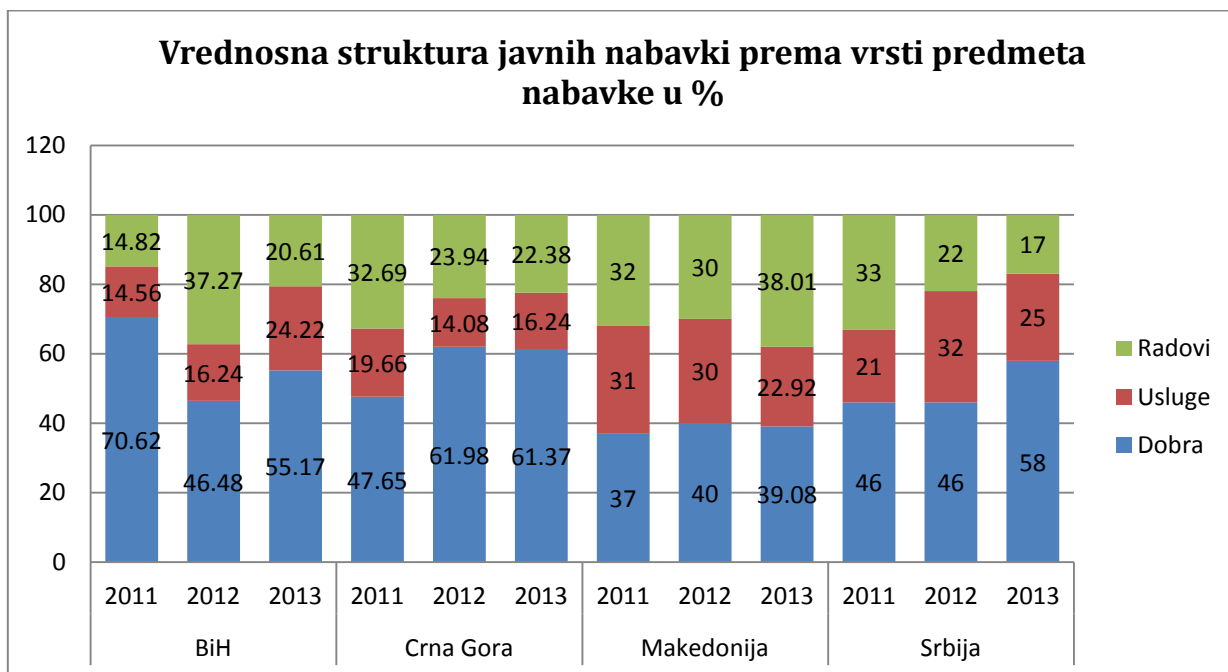


Dakle, 2013. godine, u proseku, oko jedne četvrtine rashoda „otpada“ na javne nabavke i oko 9% domaćeg proizvoda preraspodeljuje se kroz državne kupovine, što je dobar pomak, ako se ima u vidu da je prethodnih godina prosečno trećina budžeta i 11% BDP preraspodeljeno putem javnih nabavki. Ako se uzmu u obzir napori usmereni ka fiskalnoj konsolidaciji, smanjenju javnih rashoda i državnog deficita, sve u cilju približavanja Mastroškim kriterijumima, ova promena se svakako može oceniti kao pozitivna.

VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA VRSTI PREDMETA NABAVKE

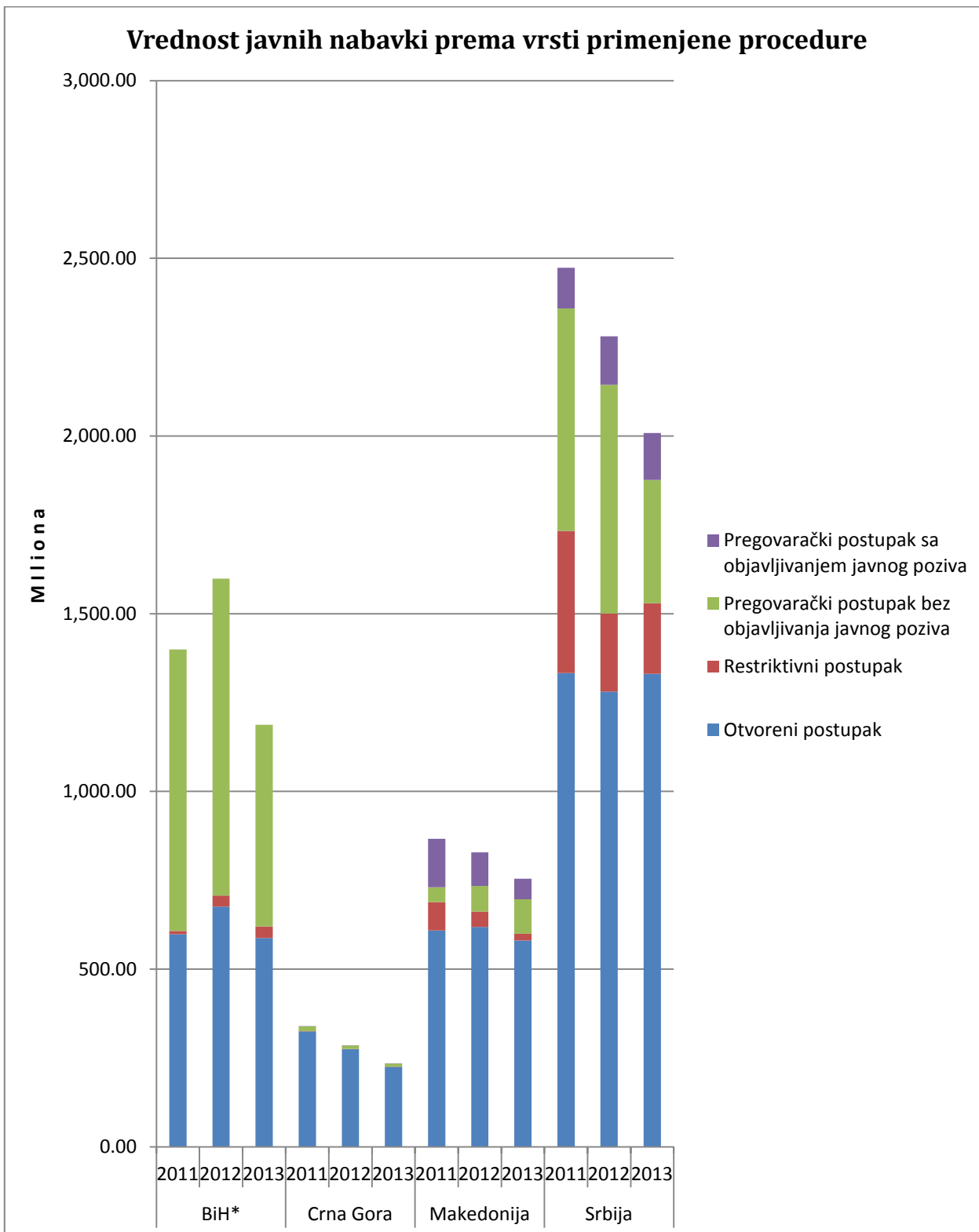
Poređenjem podataka o vrednosti javnih nabavki po vrsti predmeta nabavke uočava se da u svim posmatranim zemljama preovlađuje nabavka roba. Za nabavku roba je u svim zemljama, osim u Makedoniji, 2013. godine izdvojeno više od 55% novca ukupno potrošenog putem javnih nabavki. U Makedoniji je taj udeo oko 40%. Izdvajanja za usluge i radove su značajno manja u Srbiji, Crnoj Gori i BiH, dok je u Makedoniji vrednosna struktura javnih nabavki prema vrsti predmeta nabavke najujednačenija.



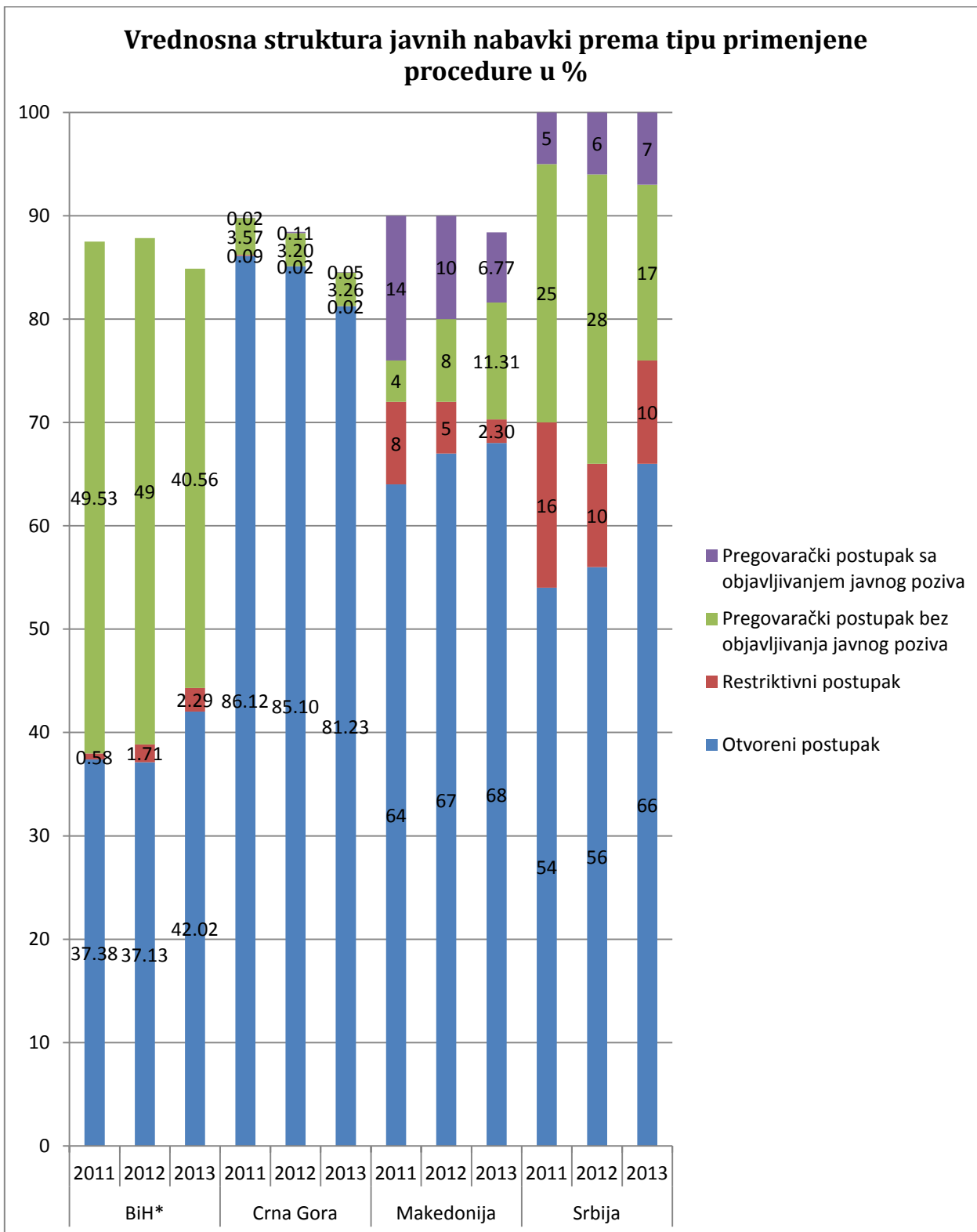


VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA TIPU PRIMENJENE PROCEDURE

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

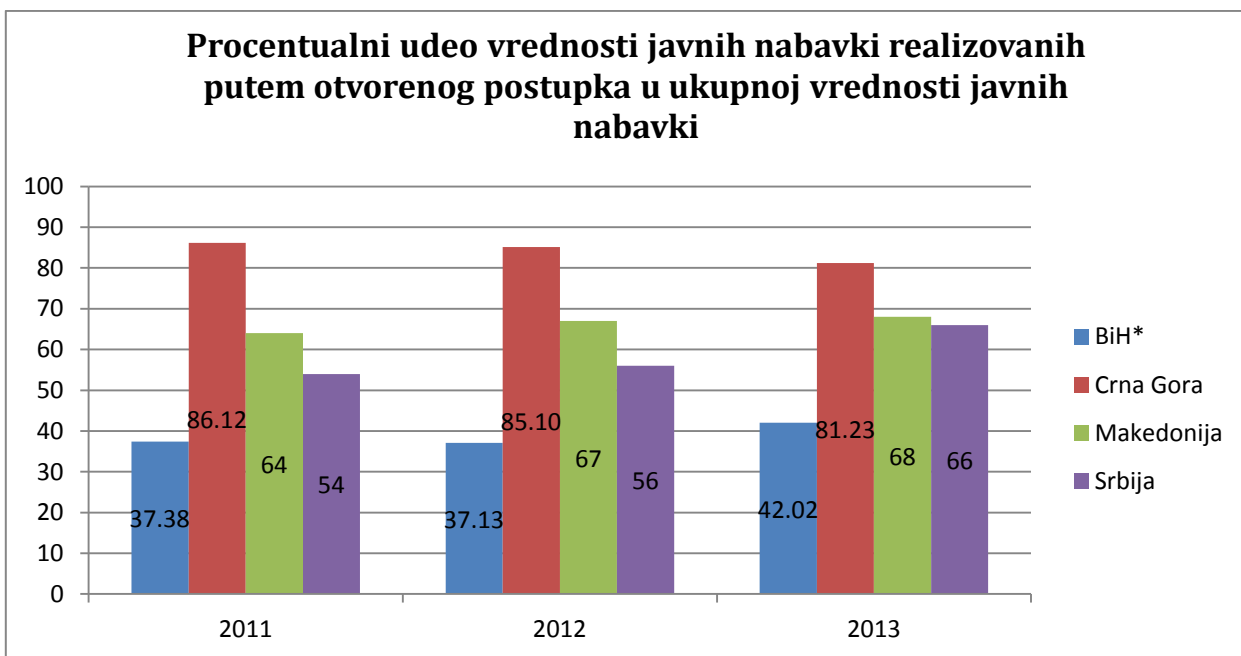
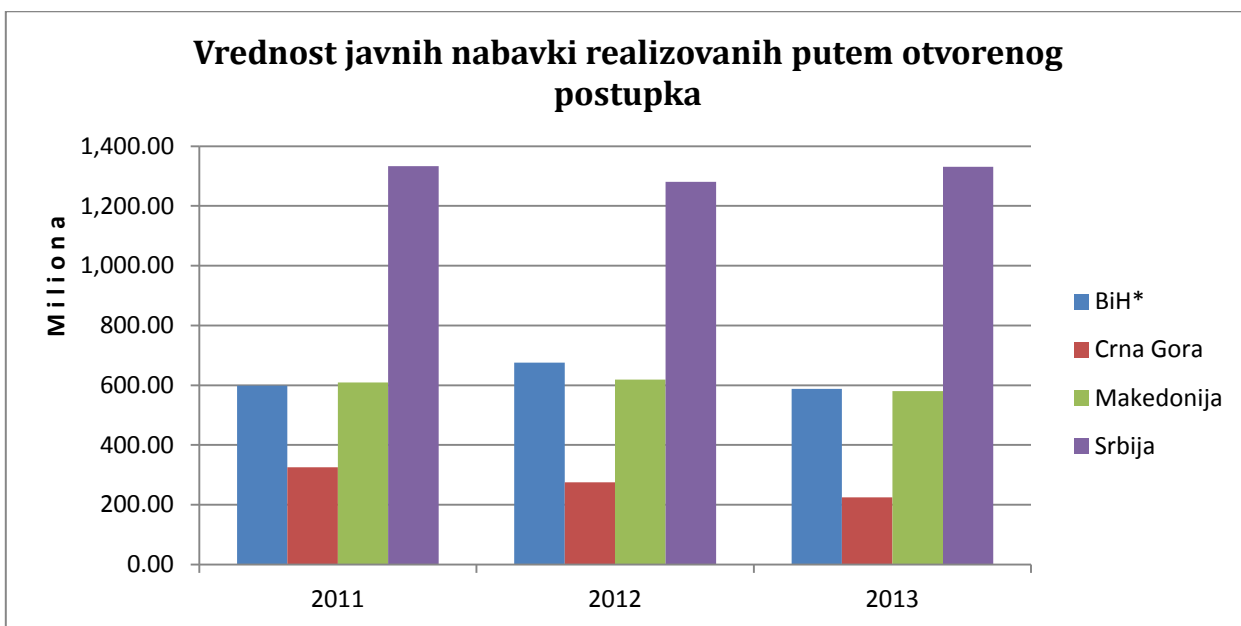


**za BiH zelenom bojom je označen nivo vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka, zbirno, sa i bez objave javnog poziva*



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

Otvoreni postupak 2013. godine dominira u postupcima primenjenim za realizaciju javnih nabavki u sve četiri posmatrane zemlje. Iz vrednosne strukture javnih nabavki vidi se da je u sve tri posmatrane godine udeo otvorenog postupka u Srbiji veći od 50%, a 2013. godine je taj udeo 66%. U Makedoniji udeo otvorenog postupka u sve tri posmatrane godine u proseku iznosi oko 66%, dok je u Crnoj Gori izrazito visok i u proseku za sve tri godine iznosi oko 84%. U Bosni i Hercegovini udeo otvorenog postupka 2013. godine bio je oko 42%, što je najniži nivo u poređenju sa ostalim posmatranim zemljama, ali pomak u odnosu na prethodne godine kada je taj udeo bio oko 37%.



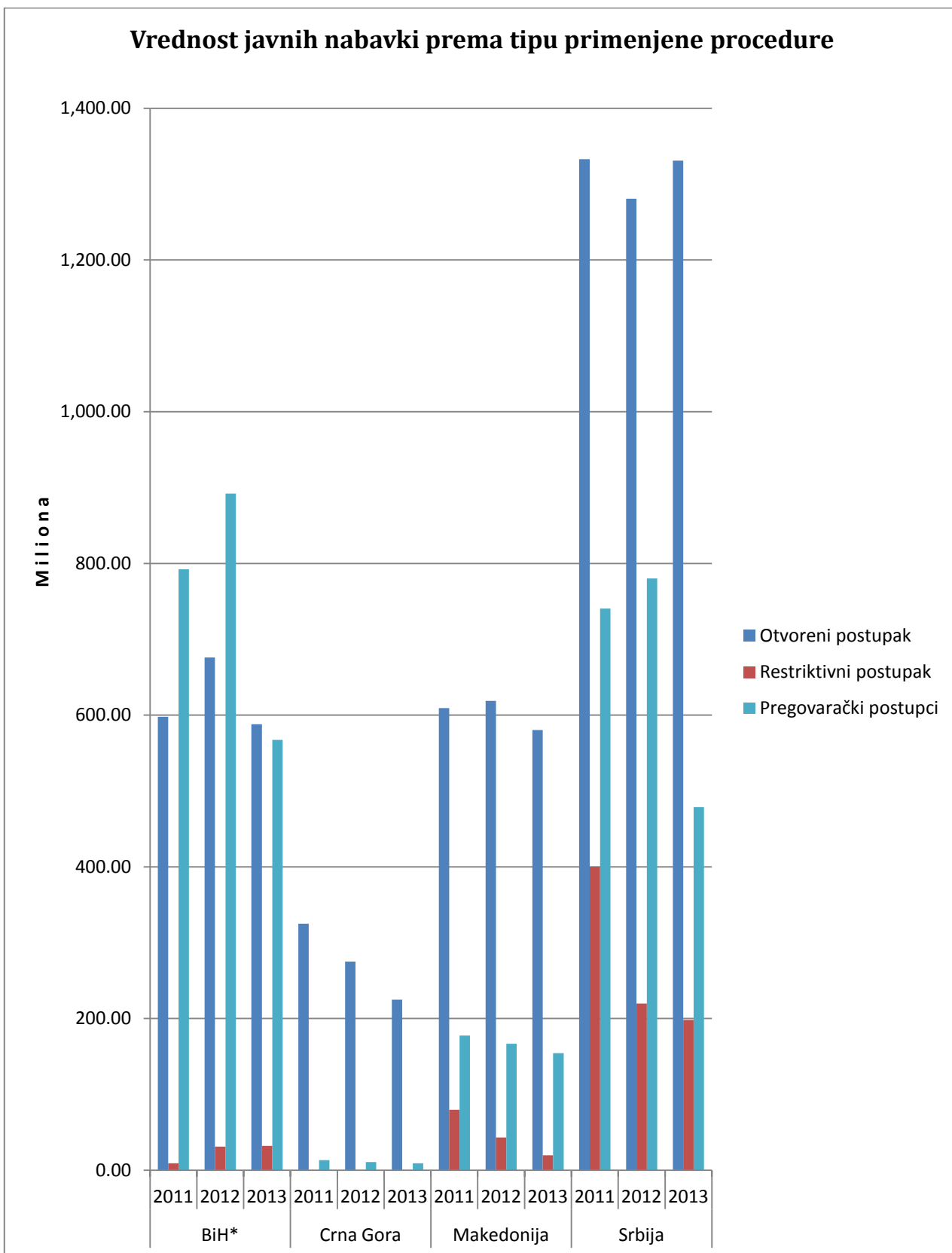
Restriktivni postupak ima jako nizak udeo u svim zemljama, osim u Srbiji. Naime, u Crnoj Gori procentualno učešće u vrednosti javnih nabavki kreće se na nivou manjem od 0,1%, a u BiH se udeo kreće između 0,5% i 2,3% u tri posmatrane godine. U Makedoniji je 2013. godine učešće restriktivnog postupka iznosilo 2,3%. U Srbiji je taj udeo višestruko veći i 2013. godine je bio na nivou od 10% ukupne vrednosti javnih nabavki, pri čemu je ovim podatkom obuhvaćen i kvalifikacioni postupak.

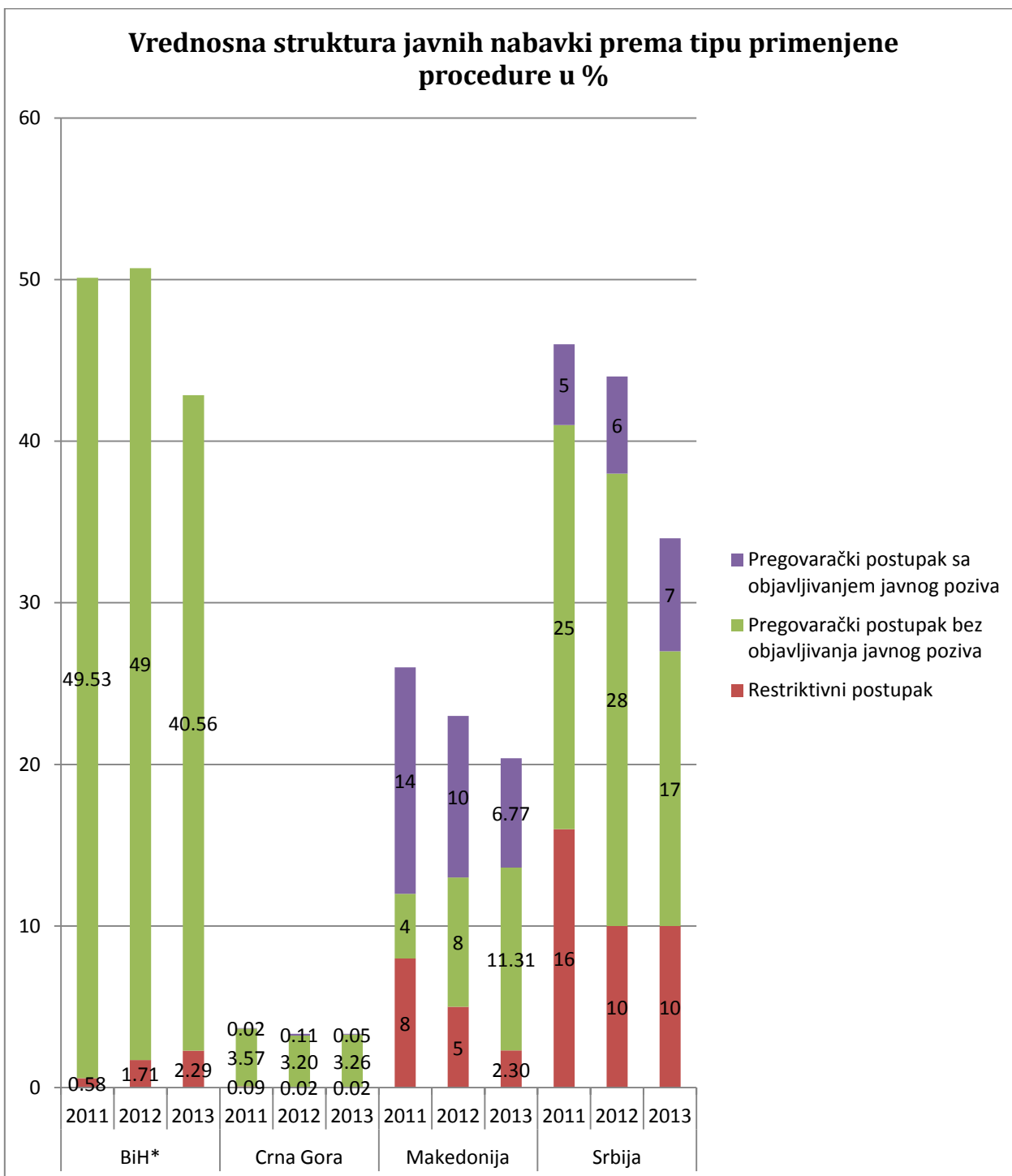
Pregovarački postupci se razvrstavaju na postupke sa i postupke bez objavljivanja javnog poziva, pri čemu pregovaračke postupke sa objavljivanjem javnog poziva karakteriše određen nivo transparentnosti.

U Srbiji je udeo pregovaračkih postupaka sa objavljivanjem na nivou od 5% do 7% u tri posmatrane godine. U Makedoniji je 2013. godine ovaj postupak zastupljen sa 6,8% u ukupnoj vrednosti javnih nabavki, što je smanjenje u odnosu na prethodne godine kada je ovaj tip postupka bio drugi apsolutno i relativno najznačajniji primenjeni postupak. Učešće pregovaračkog postupka sa objavljivanjem javnog poziva u ukupnoj vrednosti nabavki Crne Gore je zanemarljivo malo, štaviše na nivou statističke greške.

Što se tiče primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, u Srbiji i Crnoj Gori je to drugi apsolutno i relativno najznačajniji postupak. U Srbiji je učešće ovog postupka u ukupnoj vrednosti javnih nabavki 2013. godine smanjeno na 17% (sa prethodnih 28%) što je dobar pokazatelj napretka. U Crnoj Gori učešće ovog postupka u tri posmatrane godine u proseku iznosi oko 3,3%. U Makedoniji je oko 11% vrednosti javnih nabavki realizovano primenom pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva, što je povećanje u odnosu na prethodne godine. U Bosni i Hercegovini je situacija specifična. Putem pregovaračkih postupaka je 2013. godine sprovedeno oko 40% javnih nabavki, što je izrazito negativan pokazatelj, s obzirom na preporuku da se kao osnovni postupak primenjuje otvoreni postupak.

Dakle, ako bi nivo transparentnosti u sprovođenju javnih nabavki ocenjivali vrednosnom strukturom javnih nabavki prema tipu primenjene procedure, mogli bismo da zaključimo da je najviši nivo transparentnosti i poštovanja pravila o primeni otvorenog postupka ostvaren u Crnoj Gori. Za njom sledi Makedonija sa udelom primene otvorenog postupka od preko 60%. U Srbiji je u 2013. godini uočen napredak u odnosu na prethodne godine, povećan je udeo otvorenog postupka, a smanjen udeo pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva, ali se sistem javnih nabavki Srbije ipak može oceniti kao manje transparentan u odnosu na Crnu Goru i Makedoniju. Svakako je najlošija situacija u Bosni i Hercegovini, gde pregovarački postupci još uvek imaju visoko učešće. Ovakvu sliku možda bolje dočaravaju naredni grafikoni.



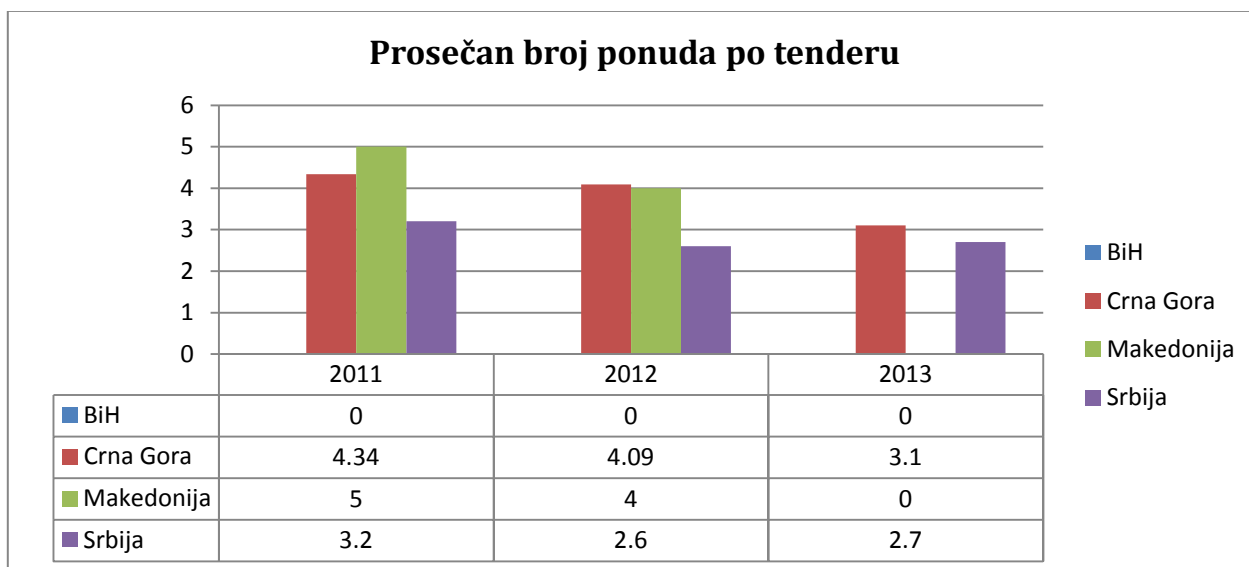


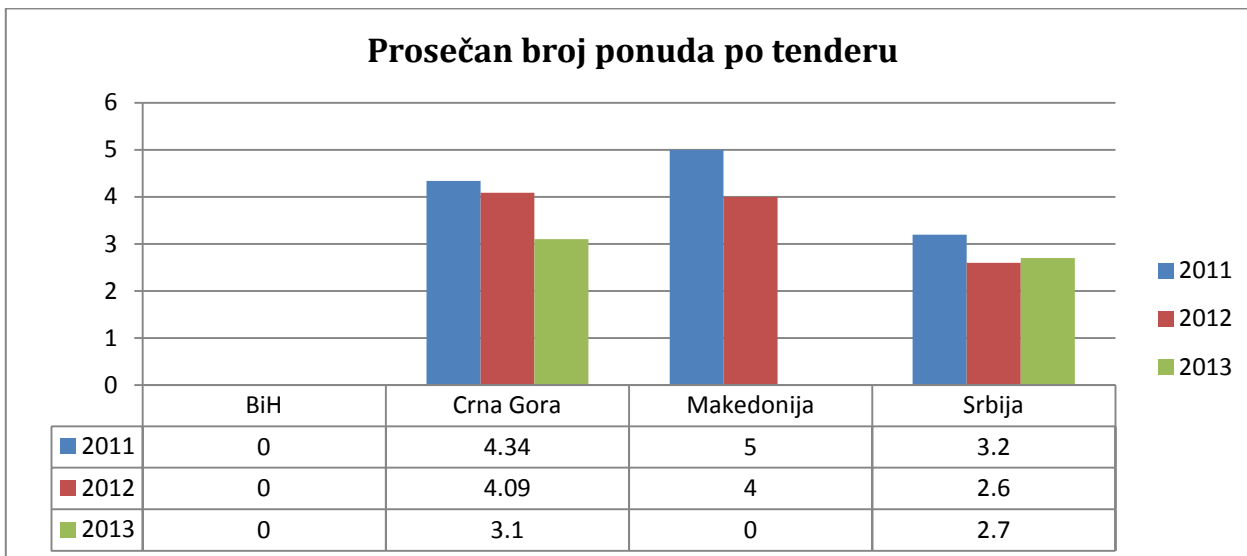
**za BiH zelenom bojom je označen nivo vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka, zbirno, sa i bez objave javnog poziva*

INTENZITET KONKURENCIJE

U sistemima javnih nabavki u kojima dominira primena manje transparentnih procedura sprovođenja nabavki, poput onih koje ne podrazumevaju objavu javnog poziva, očekivan je slab intenzitet konkurencije upravo zbog slabe informisanosti i nemogućnosti ponuđača da konkurišu sa svojim ponudama. Intenzitet konkurencije se najbolje ocenjuje pomoću uvida u podatke o prosečnom broju ponuda po tenderu, odnosno zaključenom ugovoru i procentu realizovanih ugovora sa jednom ponudom. Intenzitet konkurencije je važan pokazatelj iz razloga što viši nivo kompetitivnosti dovodi do snižavanja cena, odnosno višeg kvaliteta predmeta nabavke, i svakako nižim ili svrsishodnijim izdvajanjima za javne nabavke.

Naredni grafikoni prikazuju podatke o prosečnom broju ponuda po tenderu u Srbiji, Crnoj Gori i Makedoniji. Ova vrsta podataka nije dostupna za Bosnu i Hercegovinu s obzirom na to da nije deo zvanične statistike Agencije za javne nabavke BiH, niti se može pronaći u SIGMA izveštajima, te poređenje među zemljama nije kompletno. Takođe, Biro za javne nabavke u Makedoniji od 2013. godine ne objavljuje ovu vrstu podataka, te ni on nije uvršten u analizu. Iz podataka se vidi da je u Crnoj Gori ostvaren pad intenziteta konkurencije tokom tri posmatrane godine. U Srbiji je prosečan broj ponuda po tenderu 2013. godine u odnosu na prethodnu ostao gotovo nepromenjen, i još uvek niži od nivoa zabeleženog u Crnoj Gori. Ovi nalazi se sa sigurnošću mogu oceniti kao negativan pokazatelj stanja tržišta.





USKLAĐENOST PROPISA SA DIREKTIVAMA EVROPSKE UNIJE

U pitanju je pre svega pravna analiza koja predstavlja poređenje relevantnog zakonodavnog i institucionalnog okvira o javnim nabavkama u pomenute četiri zemlje, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije i Srbije.

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

1. Vrednosni razredi;
2. Ugovorni organi²,
3. Postupak revizije javne nabavke;
4. Glavne institucije u sistemu javnih nabavki.

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

² U daljem tekstu će se pored pojma „ugovorni organi“ kao ekvivalenti koristiti i pojmovi „naručioc“ i „tela“

I Vrednosni razredi

Zahtevi EU

Vrednosni razredi su regulisani direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, koje su izmenjene i dopunjene Uredbom Komisije (EU) broj 1336/2013. Pored pomenutih direktiva, 26. februara 2014. godine usvojene su i 2 nove – Direktiva 2014/25/EU koja ukida Direktivu 2004/17/EZ i Direktiva 2014/24/EU koja ukida Direktivu 2004/18/EZ. Obe pomenute Direktive su stupile na snagu ali je početak njihove primene odložen za 18. april 2016. godine.³ Do tada nacionalna zakonodavstva zemalja članica treba da se usklade sa rešenjima iz nove dve direktive. Zbog evropske monetarne unije, vrednosni razredi su izraženi u evrima. Visina vrednosnih razreda u domaćim valutama onih država članica koje nisu članice monetarne unije revidiraju se svake dve godine počev od 1. januara 2004. godine. Vrednosni razredi se razlikuju u zavisnosti od sektora na koji se odnose.

U momentu pisanja ovog izveštaja sledeći iznosi su bili važeći: ⁴

Direktiva 2004/18/EZ (tzv. „Klasična Direktiva”)⁵

- ❖ **5,186,000.00 evra:**⁶
 - ❖ ugovori o javnoj nabavci radova;
 - ❖ ugovori o koncesiji za javne radove;
 - ❖ subvencionisani ugovori o javnoj nabavci radova.

Ugovorni organi koji se nalaze na centralnom nivou vlasti:

- ❖ **207,000.00 evra** - svi ugovori koji se tiču usluga navedenih u Prilogu II - B Direktive, određene telekomunikacione usluge i usluge istraživanja i razvoja, svi konkursi za dizajn u vezi sa ovim uslugama i sve subvencionisane usluge;
- ❖ **134,000.00 evra** - svi ugovori i konkursi za dizajn koji se tiču usluga navedenih u Prilogu II - A, **izuzev** ugovora i konkursa za dizajn koji se tiču određenih telekomunikacionih usluga i usluga istraživanja i razvoja;

³ Do tada ostaju na snazi Direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.

⁴ Kao što je pomenuto iznosi su propisani Uredbom Komisije br. 1336/2013 od 13. decembra 2013. godine.

⁵ Direktiva 2014/25/EU propisuje identična rešenja u pogledu vrednosnih razreda.

⁶ Za sve ugovorne organe, nezavisno od toga na kom se nivou vlasti nalaze.

- ❖ **134,000.00 evra** - svi ugovori o javnoj nabavci dobara koje zaključuju ugovorni organi koji **ne deluju** u oblasti odbrane;
- ❖ **134,000.00 evra** - svi ugovori o javnoj nabavci dobara, koje zaključuju ugovorni organi koji **deluju** u oblasti odbrane, a koji se tiču proizvoda navedenih u Prilogu V Direktive;
- ❖ **207,000.00 evra** - svi ugovori o javnoj nabavci dobara, koje zaključuju ugovorni organi koji **deluju** u oblasti odbrane, a koji se tiču proizvoda **koji nisu** navedeni u Prilogu V Direktive;

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

- ❖ **207,000.00 evra** - svi ugovori o javnoj nabavci usluga, svi konkursi za dizajn, ugovori za subvencionisane usluge, svi ugovori o javnim nabavkama dobara.

Direktiva 2014/24/EU koja ukida Direktivu 2004/18/EZ predviđa nova rešenja vezana za vrednosne razrede. Za nabavke radova predviđa isti iznos kao i do sad, ali pored toga propisuje:

- ❖ **134,000.00 evra** - ugovori o javnoj nabavci dobara i usluga i konkursi za dizajn koje su zaključili/sproveli ugovorni organi koji se nalaze na centralnom nivou vlasti; ukoliko su ugovori o javnoj nabavci dobara zaključeni od strane ugovornog organa koji **deluje** u oblasti odbrane, ovaj iznos će se primenjivati samo na ugovore koji se tiču proizvoda navedenih u Prilogu III Direktive;
- ❖ **207,000.00 evra** - ugovori o javnoj nabavci dobara i usluga i konkursi za dizajn koje su zaključili/sproveli ugovorni organi koji se nalaze na nivoima nižim od centralnog nivoa vlasti; ovaj iznos će se takođe promenjivati i u slučajevima ugovora o javnoj nabavci dobara zaključenih od strane ugovornih organa koji se nalaze na centralnom nivou vlasti i koji **deluju** u oblasti odbrane, ukoliko se ugovori tiču proizvoda koji nisu navedeni u Prilogu III Direktive;
- ❖ **750,000.00 evra** - ugovori o javnoj nabavci društvenih ili drugih posebnih usluga navedenih u Prilogu XIV Direktive.

Direktiva 2004/17/EZ (tzv. „Komunalna Direktiva“)

- ❖ **5,186,000.00 evra** - ugovori o javnoj nabavci radova;
- ❖ **414,000.00 evra** - svi ugovori o javnoj nabavci dobara i usluga, svi konkursi za dizajn;

Direktiva 25/2014/EU koja ukida Direktivu 2004/17/EZ predviđa jedno novo rešenje u pogledu vrednosnih razreda. Navedena rešenja ostaju nepromenjena ali pored njih Direktiva propisuje:

- ❖ **1,000,000.00 evra** - ugovori o javnoj nabavci društvenih ili drugih posebnih usluga navedenih u Prilogu XVII Direktive;

Vrednosni razredi usvojeni u posmatranim državama

1. Bosna i Hercegovina

Novi Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine usvojen od strane Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine 13. marta 2014. i od strane Doma naroda 29. aprila 2014. godine, stupio je na snagu 27. maja 2014. a počeo je da se primenjuje od 27. novembra 2014. godine. Ovaj Zakon u pogledu vrednosnih razreda pravi korak napred, upravo u smeru koji je bio istaknut kao nužan u prethodnoj analizi⁷. Naime, Zakon ukida podelu vrednosnih razreda na primarne tj. domaće i međunarodne. vrednosne razrede.

U zavisnosti od procenjene vrednosti ugovora Zakon opredeljuje koji postupak je naručilac dužan da sprovede:

<u>Vrsta postupka</u>	<u>Procenjena vrednost ugovora</u>
Direktni sporazum	≤ 6.000,00 KM (3,061.22 evra)

⁷ „Sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji - sažetak analize zakonodavnog i institucionalnog okvira“, str. 22. - <http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/Komparativ/Sa%C5%BEetak%20analize%20pravnog%20i%20institucionalnog%20okvira.pdf>

<p style="text-align: center;">Konkurentski zahtev za ponude</p> <p>(Zakon ostavlja kao mogućnost ugovornom organu da ukoliko želi može da sprovede i neki od sledećih postupaka: otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak sa ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja ili takmičarski dijalog);</p>	<p style="text-align: center;">< 50.000,00 KM (25,510.20 evra) za nabavku roba ili usluga,</p> <p style="text-align: center;">i</p> <p style="text-align: center;">< 80.000,00 KM (40,816.32 evra) za nabavku radova</p>
<p>Otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak s objavljivanjem ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja, ili takmičarski dijalog</p>	<p>≥ 50.000,00 KM(25,510.20 evra) do ≤ 250.000,00 KM (127,551.02 evra) za nabavku roba ili usluga (institucije vlasti na državnom, entitetskom i lokalnom nivou i asocijacije osnovane od istih), odnosno</p> <p>≥ 50.000,00 KM (25,510.20 evra)do ≤ 400.000,00 KM (204,081.63 evra) za nabavku roba ili usluga (pravna lica kojima upravlja javno pravo), odnosno</p> <p>≥ 50.000,00 KM (25,510.20 evra)do ≤ 800.000,00 KM (408,163.27 evra) za nabavku roba ili usluga (sektorski ugovorni organi koji vrse aktivnosti iz delatnosti energetike, saobracaja, postanskih usluga, vodosnabdevanja, kao i ugovorni organi sa posebnim ili isključivim pravima)</p> <p>≥ 80.000,00 KM (40,816.32 evra)do ≤ 9.000.000,00 KM (4,591,836.73 evra)za nabavku radova</p>
<p>Otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak s objavljivanjem ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja, ili takmičarski dijalog</p>	<p>≥ 250.000,00 KM (127,551.02 evra) za nabavku roba ili usluga (institucije vlasti na državnom, entitetskom i lokalnom nivou, asocijacije osnovane od istih),</p>

<p>- sa dodatnom obavezom oglašavanja sažetka obavještenja javne nabavke na engleskom jeziku na Portalu javnih nabavki BiH</p>	<p>odnosno</p> <p>≥ 400.000,00 KM (204,081.63 evra) za nabavku roba ili usluga (pravna lica kojima upravlja javno pravo), odnosno</p> <p>≥ 800.000,00 KM (408,163.27 evra) za nabavku roba ili usluga (sektorski ugovorni organi koji vrse aktivnosti iz delatnosti energetike, saobracaja, postanskih usluga, vodosnabdevanja, kao i ugovorni organi sa posebnim ili isključivim pravima)</p>
<p>Otvoreni ili ograničeni postupak, ili pregovarački postupak s objavom obavještenja ili bez objave obavještenja, ili konkurs za izradu idejnog rješenja, ili takmičarski dijalog - odredbe iz Poglavlja I. odnosno član 19. i odredbe od člana 25. do člana 35. ZJN BiH sa dodatnom obavezom oglašavanja sažetka obavještenja javne nabavke na engleskom jeziku na Portalu javnih nabavki BiH</p>	<p>≥ 9.000.000,00 KM (4,591,836.73 evra) za nabavku radova</p>

2. Crna Gora

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

- *I vrednosni razred* – u slučajevima kada procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od **5,000.00 evra**, sprovodi se postupak neposrednog sporazuma;
- *II vrednosni razred* – u slučajevima kada procenjena vrednost javne nabavke iznosi od **5,000.00 do 25,000.00 evra** za nabavku roba ili usluga, ili kada procenjena vrednost iznosi od **5,000.00 do 50,000.00 evra** za nabavku radova, sprovodi se postupak šoping metode;

- *III vrednosni razred* – u slučajevima kada procenjena vrednost javne nabavke prelazi iznos od **25,000.00 evra** za nabavku roba ili usluga, ili kada procenjena vrednost ugovora prelazi iznos od **50,000.00 evra** za nabavku radova, naručilac mora da sprovede jedan od postupaka navedenih u Članu 20 tačke 1 do 7 Zakona o javnim nabavkama (navedeni u narednom pasusu);

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

3. Makedonija

Makedonski Zakon o javnim nabavkama reguliše obavezan proces javnih nabavki u skladu sa vrednosnim razredima EU. Vrednosni razredi su:

- **20,000.00 evra** u denarima (bez poreza na dodatu vrednost) za robu i usluge i
- **50,000.00 evra** u denarima (bez poreza na dodatu vrednost) za radove.

Pojednostavljeni konkurentni dijalog sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje je obavezan za svaku nabavku od **500.00** do **20,000.00 evra** za robu i usluge i **50,000.00 evra** za radove, ne računajući porez na dodatu vrednost.

4. Srbija

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

- za nabavku istovrsnih dobara, usluga i radova čija procenjena vrednost na godišnjem nivou ne prelazi iznos od **400,000.00 dinara (3432 evra)** naručilac **nije obavezan** da primenjuje odredbe Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije;
- postupak javne nabavke male vrednosti u smislu ovog Zakona znači nabavku istovrsnih dobara, usluga ili radova čija procenjena vrednost na godišnjem nivou ne prevazilazi iznos od **3,000,000.00 dinara (25,717.96 evra)**;

- za sve postupke javnih nabavki koji prelaze iznos od **3,000,000.00 dinara (25,717.96 evra)** naručilac je dužan da sprovede neki od postupaka propisanih članovima 33 – 38 ZJN (otvoreni, restriktivni, kvalifikacioni, pregovarački sa ili bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, konkurentni dijalog ili konkurs za dizajn);
- naručilac čija ukupna vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou, koja ispunjavaju uslove Zakona za primenu elektronske licitacije⁸, prelazi iznos od **700,000,000.00 dinara (6,000,857.27 evra)** dužan je da uspostavi informacioni sistem i primenjuje elektronsku licitaciju;
- za postupke javnih nabavki čija je procenjena vrednost veća od **1,000,000,000.00 dinara (8,333,333.00 evra)** Zakon izričito predviđa obavezno imenovanje građanskog nadzornika koji nadzire i praćenje sam postupak, a nakon sprovedenog postupka podnosi izveštaj.

Zaključci i komentari:

Vrednosni razredi u svim posmatranim zemljama su daleko ispod zahteva koje postavlja zakonodavstvo EU o javnim nabavkama. Ratio ovakvih rešenja u nacionalnim zakonodavstvima svakako treba tražiti u namerama zakonodavaca da ostave što manje prostora za mahinacije i koruptivne radnje, tj. da obavežu naručioce da u najvećem broju slučajeva nabavki određenih dobara/radova/usluga budu obveznici primene zakona. Ipak, imajući u vidu da će u daljem procesu EU integracije nacionalna zakonodavstva morati da usklade svoja rešenja sa zahtevima iz EU direktiva, neophodno je istaći da će ovo predstavljati posao o kom je potrebno strogo voditi računa i biti veoma obazriv. Nacionalna zakonodavstva će morati da pronađu način da drugim adekvatnim zakonskim rešenjima suze prostor za pojavu korupcije.

⁸ Uslovi predviđeni članom 42 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012)

II Ugovorni organi/tela (naručioc)

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

Zahtevi EU

Direktiva 2004/18/EZ:⁹

Ova Direktiva daje sledeće definicije ugovornih organa:

„Ugovorni organi“ su država, regionalne ili lokalne vlasti, javni organi, udruženja koja osniva jedan ili više organa javne vlasti ili jedno ili više javnih institucija.

„Javni organ“ znači (1) bilo koji organ koji je osnovan u svrhu obavljanja delatnosti koja je u opštem interesu, a nema industrijski ili komercijalni karakter, (2) koji ima svojstvo pravnog lica i (3) koji većim delom finansiraju organi na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou vlasti ili drugi javni organi; ili nad čijim upravljanjem nadzor vrše ti organi; ili koji ima upravni, upravljački ili nadzorni odbor u kojem su više od polovine članova imenovali organi na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, ili drugi javni organi;

„Javno preduzeće“ je bilo koje preduzeće nad kojim ugovorni organ može, direktno ili indirektno, vršiti dominantan uticaj po osnovu vlasništva nad tim preduzećem, finansijskog učešća u tom preduzeću ili po osnovu pravila o upravljanju tim preduzećem.

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

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

⁹ Nove direktive zadržavaju postojeće definicije, kako ugovornih organa, tako i ostalih sa njima povezanih pojmova.

Direktiva 2004/18/EZ, iz predmeta svog regulisanja posebno isključuje ugovore koje zaključuju ugovorni organi koji obavljaju jednu ili više delatnosti u komunalnom sektoru. Na taj način, svi javni organi kada obavljaju delatnosti u komunalnom sektoru moraju da se pridržavaju Komunalne Direktive 2004/17/EZ i moraju da slede postupke i da primenjuju sva pravila postupka. Ako delatnost nema veze sa komunalnim sektorom, na nju se primenjuju odredbe o delatnostima javnog sektora.

Direktiva 2004/17/EZ

Ugovorni organi u javno-komunalnom sektoru regulisani Direktivom 2004/17/EZ su pravna lica:

- a) koja su ugovorni organi ili javna preduzeća i koja obavljaju neku od delatnosti navedenu u Članovima 3 do 7 – takozvane „delatnosti javno-komunalnog sektora“. Te delatnosti su vezane za gas, toplotnu energije i električnu energiju, vodu, usluge transporta, poštanske usluge, istraživanje ili eksploataciju nafte, gasa, uglja i drugih čvrstih goriva, kao i za luke i aerodrome;
- b) koja, u slučaju da nisu ugovorni organi ili javna preduzeća, kao jednu od svojih delatnosti obavljaju neku od delatnosti koje se spominju u članovima 3 do 7 ili njihovu kombinaciju i to na osnovu posebnih ili ekskluzivnih prava koja im je dodelio nadležni organ države članice.

Ono što je važno je da u Direktivi 2004/17/EZ „posebna ili isključiva prava“ znače prava koja dodeljuje nadležni organ države članice na osnovu bilo koje zakonodavne, regulatorne ili administrativne odredbe čiji je smisao da ograniči prava na obavljanje delatnosti definisanih u članovima 3 do 7 na jednog ili više subjekata i čime značajno utiče na sposobnost drugih subjekata da obavljaju takvu delatnost.

Definisanje ugovornih organa u posmatranim državama

1. Bosna i Hercegovina

Prema Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, pod ugovornim organom se podrazumeva:

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

Agencija za javne nabavke donosi pravilnik koji sadrži spisak ugovornih organa po kategorijama koji su obavezni primenjivati Zakon. Svi ugovorni organi koji se mogu podvesti pod neku od definicija iz tačaka a), b) i c) dužni su da primenjuju Zakon i u slučaju kada nisu navedeni na spisku.

Pored ovoga, Zakon definiše i pojam Sektorskog ugovornog organa.

Sektorski ugovorni organ je obveznik primene Zakona ako obavlja delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, i to:

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

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

- ima natpolovičnu većinu osnovnog kapitala tog privrednog društva ili
- ima natpolovičnu većinu glasova koji su povezani s ulozima u tom privrednom društvu ili

- može imenovati više od polovine članova uprave, upravnog ili nadzornog odbora tog privrednog društva;
- c) privredno društvo koje na osnovu posebnog ili isključivog prava obavlja jednu ili više delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja tih delatnosti, a nije ugovorni organ u smislu Zakona ili privredno društvo u smislu prethodnih tačaka obveznik je primene ZJN.

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

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

2. Crna Gora

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore propisuje da javne nabavke obavezno sprovode sledeći javni organi:

- a) državni organi, organi lokalne samouprave, javne ustanove i drugi korisnici sredstava budžeta Republike Crne Gore odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih sredstava za obavljanje delatnosti u javnom interesu. Među ovim javnim ustanovama pravi se izuzetak u skladu sa članom 2 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore. Diplomatske i konzularne misije Crne Gore u inostranstvu, vojno-diplomatski predstavnici i jedinice vojske Crne Gore u međunarodnim misijama za održavanje mira kao i druge delatnosti koje se obavljaju u inostranstvu regulisane su propisima Vlade Crne Gore, a ne odredbama Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, prilikom izbora vrste postupka javne nabavke kao i načina njegovog sprovođenja.

Sva tela koja su obuhvaćena ovim članom i izuzećem od zakona moraju podneti zahtev da budu registrovana kao tela sa izuzećem od zakona u okviru liste ugovornih organa (naručilaca);

- b) preduzeća i druga pravna lica koja obavljaju delatnost od javnog interesa:
- kad država ili jedinica lokalne samouprave poseduju više od 50% akcija ili udela u vlasništvu u tom preduzeću ili pravnom licu ili
 - kad više od polovine članova u organu upravljanja preduzeća ili pravnog lica čine predstavnici nekog organa državne uprave ili jedinice lokalne samouprave ili
 - kad predstavnici tela državne uprave ili jedinice lokalne samouprave imaju više od polovine glasova u upravnom odboru tog preduzeća ili pravnog lica ili
 - kad organ na koji se odnosi tačka a) vrši nadzor nad delatnošću tog preduzeća ili pravnog lica;
- c) preduzeća, pravna lica, preduzetnici ili fizička lica za nabavku dobara, usluga ili dodeljivanje ugovora za izvođenje radova koji se finansiraju više od 50% iz budžeta Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i drugih javnih sredstava ili sredstvima preduzeća ili pravnog lica na koje se odnosi tačka b);
- d) nabavka dobara i usluga i dodeljivanje ugovora za izvođenje radova za delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energije, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i transporta, kada se ove delatnosti vrše u skladu sa odredbama članova 108 i 113 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore. U skladu sa članom 108 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore, naručilac javne nabavke u oblasti vodosnabdevanja, energije, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i usluga prevoza su naručioc koji se pominju gore u tačkama a) do c) i subjekti koji su nosioci posebnih ili isključivih prava, kada vrše nabavku dobara, usluga ili radova neophodnih za obavljanje neke od sledećih delatnosti (u skladu sa članom 110 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore): 1) izgradnja, održavanje, nabavka i eksploatacija postrojenja za proizvodnju, prevoz ili prenos i distribuciju tekuće vode, struje, gasa i grejanja; 2) istraživanje i proizvodnja nafte i gasa (ugljovodonika), istraživanje ili eksploatacija uglja i drugih čvrstih goriva; 3) izgradnja, održavanje i korišćenje telekomunikacionih mreža i postrojenja i pružanje telekomunikacionih usluga; 4) izgradnja, održavanje i korišćenje postrojenja koja se koriste u poštanskom saobraćaju; 5) izgradnja, održavanje i korišćenje postrojenja koja se koriste u vazdušnom, morskom, jezerskom, rečnom i železničkom transportu,

kao i redovnom gradskom i prigradskom putničkom saobraćaju prilikom drumskog saobraćaja koji se obavlja autobusima. Predmet javne nabavke u energetsom sektoru takođe može biti nabavka struje, nafte i gasa u skladu sa članom 109 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore.

Lista subjekata na koje upućuje gornja tačka d) objavljuje se na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke Crne Gore.

Važno je da su naručioci dužni da sprovode ovaj Zakon čak i u slučajevima kada nisu na listi pomenutoj listi subjekata.

Član 109 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore definiše nosioce specijalnih i ekskluzivnih prava.

U skladu sa formulacijom člana 109, ako se, u skladu sa Zakonom, specijalna ili ekskluzivna prava dodeljuju licu koje nije naručilac opisan u tačkama a) do d) kao organ koji obavlja delatnosti opisane u članu 110 ovog Zakona, nosilac takvog prava je dužan, kada nabavlja dobra, usluge ili radove neophodne za obavljanje takvih delatnosti, da postupa kao naručilac u skladu sa odredbama ZJN Crne Gore.

Gorepomenuta specijalna ili ekskluzivna prava su prava koja dodeljuje nadležni državni organ ili jedinica lokalne samouprave ograničenom broju subjekata radi obavljanja neke od delatnosti iz člana 110 na određenom geografskom području.

3. Makedonija

Po makedonskom Zakonu o javnim nabavkama, ugovorni organi su:

- a) državni organi, jedinice lokalne samouprave i grad Skoplje;
- b) pravna lica osnovana u posebnu svrhu zadovoljavanja potreba od opšteg interesa, koja nemaju industrijski ili komercijalni karakter, i koja uglavnom finansiraju ugovorni organi spomenuti gore u tački a) ili druga takva pravna lica, ili koji podležu kontroli svog delovanja od strane ugovornih organa koji se pominju gore u tački a) ili drugog takvog pravnog lica, ili u kojima više od polovine članova njihovih upravnih ili nadzornih organa imenuju ugovorni organi koji se pominju gore u tački a) ili druga takva pravna lica;
- c) udruženja koje je osnovao jedan ugovorni organ ili više njih koji se pominju u tačkama a) i b);

- d) javna preduzeća, društva sa mešovitim vlasništvom ili kompanije sa ograničenom odgovornošću nad kojima ugovorni organi spomenuti gore u tačkama a), b) i c) mogu vršiti dominantan uticaj, direktno ili indirektno, po osnovu vlasništva tj. ako imaju glavni udeo kapitala kompanije, većinu glasova deoničara ili imenuju više od polovine članova upravnih ili nadzornih organa tog preduzeća koja obavljaju jednu ili više javno-komunalnih delatnosti (vodosnabdevanje, energija, transport, poštanske usluge i druge delatnosti koje su opisane u Zakonu o javnim nabavkama Republike Makedonije, konkretno u Glavi IX) u slučajevima kada dodeljuju ugovore o javnim nabavkama ili zaključuju okvirne sporazume radi obavljanja određenih delatnosti i
- e) svako pravno lice, osim onih koja se pominju u tačkama a) do d), koje obavlja jednu ili više delatnosti u oblasti prirodnih monopola, na osnovu specijalnog ili ekskluzivnog prava, u slučajevima kada dodeljuje ugovore o javnim nabavkama ili zaključuje okvirne sporazume radi obavljanja odgovarajućih delatnosti.

Vlada Republike Makedonija određuje indikativnu listu ugovornih organa na koje se odnose gornje tačke a) do e).

4. Srbija

U Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije, naručilac je definisan kao:

- a) korisnik budžetskih sredstava, organizacija za obavezno socijalno osiguranje i njeni korisnici, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem;
- b) pravno lice osnovano u cilju obavljanja delatnosti koje su u opštem interesu, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
 - da se više od 50% finansira iz sredstava naručioca ili
 - da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac ili
 - da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici ugovornog organa (naručioca);
- c) javno preduzeće.

Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija i Uprave za javne nabavke na početku budžetske godine utvrđuje spisak naručilaca. Spisak naručilaca objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke. Zakon o javnim nabavkama takođe sadrži opštu odredbu o tome da su lica koja nisu na spisku koji utvrđuje Vlada a koja ispunjavaju neki od uslova iz gore navedenih tačaka, dužna da primenjuju ZJN.

Pored ovoga, Zakon propisuje posebnim članom pojam naručioca u javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i to na način opisan na narednoj strani.

Naručilac je:

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

Vlada na početku budžetske godine, na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, ministarstva nadležnog za vodoprivredu, energetiku i saobraćaj i Uprave za javne nabavke, utvrđuje spisak naručilaca koji se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke. I u ovom slučaju Zakon propisuje da su lica koja nisu na spisku Vlade, a koja ispunjavaju uslov iz tačke a) ili b), dužna da primenjuju ZJN.

Zaključci i komentari:

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije ispunjava standarde zakonodavstva EU u oblasti javnih nabavki, iako su javna preduzeća tretirana na veoma opšti način bez ograničenja. To može da predstavlja teškoću za srpska preduzeća pri nastupima na konkurentnim tržištima.

Crnogorski, makedonski i bosansko-hercegovački Zakon o javnim nabavkama su u skladu sa zakonodavstvom u oblasti javnih nabavki EU, iako ne kopiraju u potpunosti strukturu direktiva EU.

III Postupak revizije javne nabavke

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

- Direktiva Saveta 89/665/EEZ
- Direktiva Saveta 92/13/EEZ
- Direktiva Saveta 2007/66/EZ¹⁰

Ove direktive regulišu postupak revizije **svih odluka** koje donosi ugovorni organ u pogledu postupka dodeljivanja ugovora koji potpada pod predmet direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ¹¹.

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

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

A. Institucionalni okvir za postupak revizije

Zahtevi EU u pogledu institucionalnog okvira za postupak revizije

Postoje dva glavna izvora pravila EU u datoj oblasti:

- Direktive EU
- Odluke koje donosi Evropski sud pravde.¹²

¹⁰ Ova Direktiva je dopunila obe iznad navedene sa ciljem povećanja efektivnosti postupka revizije ugovora o javnim nabavkama.

¹¹ Kao i novih direktiva.

¹² Nema mnogo odluka Evropskog suda pravde koje se tiču institucionalnog okvira postupka revizije.

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

- nadležnosti u oblasti postupka revizije se mogu preneti na posebne organe odgovorne za različite aspekte postupka revizije.
- ako organi odgovorni za postupak revizije nisu pravosudni po svom karakteru, uvek moraju da dostave pisano obrazloženje svojih odluka. Osim toga, u takvim slučajevima, mora se doneti odredba koja bi garantovala takvu proceduru po kojoj svaka uočena nepravilnost u sprovođenju nadležnosti koje su dodeljene može postati predmet sudske zaštite prava od strane drugog tela, pri čemu sud ima značenje suda u smislu člana 234 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i nezavistan je i od ugovornog organa i od organa za postupak revizije.
- članovi takvog nezavisnog tela moraju da budu birani i razrešavani pod istim uslovima kao nosioci pravosudnih funkcija u pogledu organa koji ih imenuje, dužine mandata i razrešenja sa funkcije. Barem predsednik nezavisnog tela mora da ima iste pravne i profesionalne kvalifikacije kao nosioci pravosudnih funkcija. Nezavisno telo mora da donosi odluke u skladu sa procedurom u okviru koje obe strane mogu da budu saslušane, a njegove odluke moraju da budu pravno obavezujuće.

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

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

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

Institucionalni okvir koji je usvojen u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

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

Kancelarija za razmatranje žalbi (KRŽ) je prvostepeni organ. Po Zakonu o javnim nabavkama, on je samostalna, nezavisna institucija sa statusom pravnog lica, sa sedištem u Sarajevu. Sastoji se od sedam članova, koji se biraju po sistemu koji Zakon propisuje. Tri člana KRŽ, između kojih se bira predsedavajući, moraju imati univerzitetsko obrazovanje pravnog smera i položen pravosudni ispit. Ostala tri člana KRŽ-a su stručnjaci s visokom stručnom spremom u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta ili strateškog poslovnog upravljanja. Članove KRŽ imenuje i razrešava Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: PS BiH). Sam izbor sprovodi se u posebnoj proceduri, PS BiH imenuje posebnu *ad hoc* komisiju koja vrši izbor i imenovanje članova, tačnije sastavlja listu uspešnih kandidata i dostavlja je PS BiH. Ovakvo rešenje predstavlja svakako značajan korak napred sa aspekta nezavisnosti članova KRŽ-a imajući u vidu da je po prethodnom Zakonu Veće ministara, tj. izvršna vlast, dostavljalo predlog članova¹³. Funkcija članova KRŽ je nespojiva sa obavljanjem bilo koje druge neposredne ili posredne, stalne ili povremene dužnosti, sa izuzetkom akademskih aktivnosti. Članovi su u izvršavanju svojih funkcija nezavisni, jednaki i vezani isključivo za Ustav BiH i zakone u BiH. Mandat članova KRŽ je pet godina sa pravom reizbora.

Zakon koji je počeo sa primenom 27.11.2014. godine, uvodi i novinu u vidu dve filijale KRŽ, u Banjoj Luci i Mostaru koje nemaju status pravnih lica. Prema slovu Zakona, filijale imaju po pet članova, od kojih su tri člana poznati stručnjaci upravnog prava i/ili upravnog postupka, a dva člana su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja. Članovi filijala se biraju putem javnog oglasa.

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

¹³ Član 49, stav 6 Zakona o javnim nabavkama BiH („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10)

2. Crna Gora

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

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

Druga instanca je sud odnosno kako propisuje Zakon: „*Protiv odluke Državne komisije može se pokrenuti spor pred Upravnim sudom.*” Postupak sudske zaštite se vodi po hitnom postupku.

3. Makedonija

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

Na prvostepenom nivou revizija se može pokrenuti pred **Državnom komisijom za žalbe u javnim nabavkama**. Zakon je definiše kao samostalan državni organ koji ima svojstvo pravnog lica. Sastoji se od predsednika i četiri člana. Oni se biraju na otvorenom konkursu i razrešava ih Skupština Republike Makedonije. Biraju se na period od pet godina sa pravom reizbora. Makedonski Zakon o javnim nabavkama takođe definiše uslove pod kojima neko može da postane član ili predsednik Komisije. Za predsednika Komisije može isključivo da bude imenovano lice koje je, između ostalog, diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i koje ima najmanje pet godina radnog iskustva, od čega najmanje tri godine u oblasti javnih nabavki. Za člana Komisije može isključivo da bude imenovano lice koje je, između ostalog, diplomirani pravnik i koje ima najmanje pet godina radnog iskustva, od čega najmanje tri godine u oblasti javnih nabavki.

Zakon izričito predviđa i da predsednik i članovi Komisije ne mogu da budu članovi bilo kog organa ili tela izabranog/imenovanog od strane Vlade ili Skupštine.

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

4. Srbija

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

Prva institucionalna instanca je **Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. Komisija ima predsednika i šest članova. Narodna skupština bira i razrešava predsednika i članove Republičke komisije na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za finansije, nakon sprovedenog javnog konkursa. Predsednik i članovi Republičke komisije biraju se na period od pet godina. Isto lice može dva puta biti birano za predsednika Republičke komisije. Za predsednika Komisije može biti birano lice koje ispunjava uslove potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda, osim uslova u vezi sa Pravosudnom akademijom, i koje ima radno iskustvo od pet godina u oblasti javnih nabavki. Predsednik Republičke komisije ima platu u visini plate predsednika višeg suda. Za člana Republičke komisije može biti birano lice koje ispunjava uslove potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda, osim uslova u vezi sa Pravosudnom akademijom, i koje ima radno iskustvo od tri godine u oblasti javnih nabavki ili lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne, ekonomske ili tehničko-tehnološke nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima javnih nabavki, stečeni sertifikat za službenika za javne nabavke i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u državnim organima. Član Republičke komisije ima platu u visini plate sudije višeg suda.

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

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

Zaključci i komentari

Sve zemlje koje su predmet poređenja usvojile su model 2 postupka revizije, u kome je prvostepeni organ revizije kvazi-sudska institucija, a moguća je i tužba sudu.

Kako bi se unapredila nezavisnost prvostepenog organa, Crna Gora bi trebala da izmeni sadašnje zakonsko rešenje koje predviđa da članove Državne komisije imenuje Vlada. Adekvatno zakonsko rešenje bilo bi imenovanje članova od strane Skupštine. Ipak, ova preporuka ne proizilazi iz zahteva postupka revizije EU.

B. Odluke i procesi u postupku revizije

Zahtevi EU u pogledu odluka i procesa u postupku revizije

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

Direktive takođe zahtevaju da domaće zakonodavstvo država članica omogućava:

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

Rešenja usvojena u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

Novi ZJN BiH je u ovom delu doneo značajne novine. Definisana je zabrana zaključenja ugovora - ugovorni organ ne može potpisati ugovor o javnoj nabavci u roku od 15 dana od dana kada su ponuđači obavješteni o izboru najpovoljnijeg ponuđača, a za postupke male vrednosti ukoliko nema žalbe u roku od 10 dana od obavještenja. Zakon o javnim nabavkama međutim definiše neke izuzetke (npr. žalba ne sprečava potpisivanje ugovora o javnoj nabavci za lotove na koje nije izjavljena, u slučaju dodele ugovora u sklopu okvirnog sporazuma ili dinamičkog sistema kupovine...)

Prema novom ZJN odredbe koje se odnose na dokazivanje u postupku po žalbi, su usklađene sa Zakonom o upravnom postupku BiH.

Organ koji sprovodi postupak revizije može, između ostalog¹⁴:

- da odbaci žalbu iz Zakonom predviđenih razloga;
- da odbije žalbu;
- da usvoji žalbu i da poništi odluku, postupak ili radnju u delu u kom je povređen Zakon ili podzakonski akt;
- da odluči o zahtevu za nastavak postupka nabavke;
- da poništi ugovor o javnoj nabavci ili okvirni sporazum u okolnostima predviđenim Zakonom.

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

Prema novom Zakonu KRŽ je nadležan za rešavanje zahteva za naknadu troškova (troškovi pripreme ponude i troškovi učešća u postupku), dok o naknadi štete podnosiocu žalbe koji je kao ponuđač pretrpeo gubitak ili štetu kao rezultat povrede Zakona o javnim nabavkama, odlučuje isključivo sud, prema opštim pravilima o naknadi štete¹⁵.

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

¹⁵ Član 185 Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89, „Sl. list RbiH“, br. 2/92, 13/93 i 13/94 i „Sl. glasnik RS“, br. 17/93 i 3/96)

2. Crna Gora

Državna komisija je obavezna da donese rešenje po podnetoj žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i kompletne dokumentacije o postupku javne nabavke. Rok se može produžiti za najviše deset dana, u slučaju da postoji potreba za angažovanjem eksperata, pribavljanja mišljenja od nadležnih organa i kada su dokumenti u vezi sa postupkom javne nabavke naročito obimni i podnosilac žalbe i naručilac moraju o tome biti obavešteni.

Državna komisija mora da dostavi odluku u roku od tri dana od dana njenog donošenja podnosiocu žalbe i naručiocu i objavi je na svojoj internet stranici.

Prema odredbama ZJN Crne Gore, Državna komisija, između ostalih, ima i sledeće nadležnosti¹⁶:

- da razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki (usvaja žalbu i poništava delimično ili potpuno postupak, odbija ili odbacuje žalbu);
- da ispituje u žalbenom postupku pravilnost primene ovog zakona i preduzima i predlaže mere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
- odlučuje o zahtevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa ovim zakonom;
- odlučuje o zahtevima u pogledu troškova postupka;
- vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 EUR-a.

Blagovremeno podneta žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi. Komisiji se ipak ovde daju velike nadležnosti utoliko što: *„Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke, na zahtev naručioca, ako bi naručilac pretrpeo znatnu materijalnu štetu zbog obustavljanja postupka javne nabavke koji bi bio nesrazmeran vrednosti ugovora o javnoj nabavci ili ako bi to ugrozilo interese Crne Gore“*.

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore ne sadrži odredbe o naknadi štete podnosiocu žalbe. Shodno tome naknadu štete je moguće zahtevati isključivo pred sudom po opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima o naknadi štete¹⁷.

¹⁶ Član 139 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 42/11)

¹⁷ Član 192 Zakona o obligacionim odnosima Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 47/08 od 07.08.2008, 04/11)

3. Makedonija

Državna komisija donosi odluku u roku od 15 dana od dana kompletiranja dokumentacije koja se odnosi na žalbu.

Uložena žalba obustavlja potpisivanje ugovora o javnoj nabavci i njegovo izvršenje dok odluka Državne komisije ne postane konačna.

Naručilac ne sme da potpiše ugovor o javnoj nabavci i da nastavi sa sprovođenjem postupka u roku od 12 dana, tj. pet dana u slučaju pojednostavljenog konkurentnog postupka, od dana prijema odluke o pojedinačnom pravu u postupku dodele ugovora. Zakon o javnim nabavkama međutim definiše neke izuzetke (npr. na zahtev naručioca, Državna komisija može da odobri nastavak postupka dodele ugovora).

Državna komisija može da ukine odluku ili da poništi delovanje u onom delu u kome je ono bilo nezakonito. Ugovor o javnoj nabavci može biti poništen i proglašen ništavim pod određenim okolnostima. Poništenje ugovora je moguće u slučaju kada se nepravilnosti u postupku dodele ugovora smatraju razlogom za poništenje u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama i zakona koji regulišu upravni postupak.

Državna komisija odlučuje o zahtevima u pogledu troškova postupka ali ne i o naknadi štete koju je eventualno pretrpeo podnosilac žalbe. Odlučivanje o naknadi štete je „rezervisano“ isključivo za sud prema opštim pravilima o naknadi štete¹⁸.

4. Srbija

Republička komisija ima širok dijapazon nadležnosti, između ostalog:

- odlučuje o predlogu podnosioca zahteva za zaštitu prava da dopusti ili onemogući dotičnu javnu nabavku, ili da zabrani zaključenje ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci;
- odlučuje o troškovima postupka zaštite prava i troškovima pripreme ponude;
- prati i kontroliše sprovođenje odluka koje donosi;
- izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca;
- poništava ugovor o javnoj nabavci;

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

- vodi prekršajni postupak u prvom stepenu;
- pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci;
- saraduje sa stranim institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki.

Zahtev za zaštitu prava zadržava dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke o podnetom zahtevu za zaštitu prava, osim u slučaju pregovaračkog postupka ili ako Republička komisija na predlog naručioca ne odluči drugačije.

Zakon takođe određuje rokove koji su obavezni u radu Komisije kako bi se obezbedilo brzo donošenje odluka; npr. Komisija je dužna da odluči o zahtevu za zaštitu prava u roku od 20 dana od dana prijema urednog zahteva za zaštitu prava, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahteva za zaštitu prava.

Zakon o javnim nabavkama Srbije ne sadrži rešenje po kom bi organ koji je zadužen za reviziju u prvom stepenu odlučivao o zahtevu za naknadu štete, već je obeštećenje moguće zahtevati isključivo u postupku pred sudom prema opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima¹⁹.

Zaključci i komentari

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

Međutim, zakoni o javnim nabavkama definišu neke izuzetke od pravila i pravo pridržavanje pravila EU u ovom slučaju može se proceniti analizama konkretnih odluka u ovom pogledu pre nego poređenjem zakonodavstva.

C. Vrednosni razredi u postupku revizije

Direktive EU zahtevaju postupak revizije javnih nabavki za sve odluke koje donose ugovorni organi (naručioci) u pogledu postupka dodeljivanja ugovora koji potpadaju pod predmet regulisanja direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.

¹⁹ Član 185 Zakona o obligacionim odnosima Republike Srbije („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93 i „Sl. list SCG“, br. 1/2003 - Ustavna povelja)

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

Zaključci i komentari

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

IV Glavne institucije u sistemu javnih nabavki

Zahtevi EU

EU direktive ne definišu eksplicitno institucionalnu strukturu za obavljanje delatnosti u pogledu sprovođenja propisa o javnim nabavkama i nadzora nad sprovođenjem istih u državama članicama EU. Zahtevima Direktive 2004/18/EZ se bavimo u sledećim redovima.

Član 81 Direktive 2004/18/EZ-: „U skladu sa Direktivom Saveta 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih odredaba koje se odnose na sprovođenje postupka revizije prilikom dodele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima, države članice moraju da obezbede sprovođenje ove Direktive delotvornim, dostupnim i transparentnim mehanizmima. Za tu svrhu one mogu, između ostalog, da imenuju ili osnuju nezavisno telo“.

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

- **osnovne funkcije u oblasti javnih nabavki**, kao što su razvoj politika u oblasti javnih nabavki i zakonodavne funkcije, razvoj sekundarne regulative u javnim nabavkama, međunarodna saradnja, funkcije nadzora i kontrole.

- **dodatne funkcije u oblasti javnih nabavki**, kao što su savetodavne funkcije, sprovođenje obrazovanja i obuke u oblasti javnih nabavki, funkcije izdavanja publikacija.
- **druge funkcije** kao što su centralizovane nabavke i postupak revizije javnih nabavki.

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

- **Model 1: *Centralizovani model*** – funkcije javnih nabavki (uglavnom osnovne) obavljaju centralne državne institucije. Ovaj model se primenjuje na primer u Bugarskoj, na Kipru, u Češkoj Republici, Estoniji, Mađarskoj, Litvaniji, Letoniji, Malti, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj. Postoje dve varijacije: **sa jednom centralnom institucijom** (Slovačka) ili takozvani **dvostruko centralizovani model** (na primer u slučaju Češke Republike) gde su osnovane dve organizacije da obavljaju funkcije u vezi sa javnim nabavkama.
- **Model 2: *Polucentralizovani model*** - mešavina između modela 1 i modela 3 koji se primenjuje u većini „starih“ država članica EU. Ovu strukturu nabavki karakteriše mešana koncentracija funkcija u oblasti javnih nabavki koje se dodeljuju ograničenom broju institucija koje se nalaze na različitim nivoima u okviru javne uprave (obično tri do četiri institucije).
- **Model 3: *Decentralizovani model*** – određene funkcije obavlja veliki broj organa u okviru strukture javnih nabavki. Obično zemlje u kojima se primenjuje ovaj model imaju više od 5 institucija. To se odnosi na primer na Finsku i Portugal.

Struktura i nadležnosti institucija u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

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

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

Uloga Agencija je da osigura pravilno sprovođenje Zakona, a u tom cilju, u skladu sa Zakonom, ona između ostalog²⁰:

- priprema i izrađuje nacрте zakona, nacрте izmena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, u cilju osiguranja njihove delotvornosti i svrsishodnosti;
- unapređuje informisanost ugovornih organa i ponuđača o propisima o javnim nabavkama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- objavljuje priručnike i uputstava, izrađuje i ažurira standardne obrasce i modele u skladu s odredbama Zakona;
- pruža tehničku pomoć i daje savetodavna mišljenja ugovornim organima i ponuđačima u vezi sa pravilnom primenom Zakona i podzakonskih akata;
- uspostavlja sistem praćenja postupaka koje sprovode ugovorni organi za nabavku roba, usluga i radova, sa ciljem edukacije i otklanjanja uočenih nepravilnosti u pojedinačnim postupcima javnih nabavki;
- prikuplja podatke, izrađuje analize i objavljuje informacija u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodeljenim ugovorima o javnim nabavkama;
- razvija nacionalni sistem elektronskih informacija koji je komplementaran Službenom glasniku u pogledu objavljivanja tenderske dokumentacije;
- uspostavljanje i razvoj elektronskih informacionih sistema u oblasti javnih nabavki i dr.;

²⁰ Član 92 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 39/14)

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

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

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

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

2. Crna Gora

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

U pogledu nadležnosti, Uprava za javne nabavke između ostalog²¹:

- prati ostvarivanje sistema javnih nabavki;
- prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske unije, priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama;

²¹ Član 19 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 42/11)

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

Uprava za javne nabavke, konstituisana na osnovu Zakona o javnim nabavkama, nadzire zakonitost i delotvornost rada upravnih tela. Ona ima 18 državnih službenika, čiji je rad podeljen na sledeće organizacione jedinice:

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

3. Makedonija

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

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

Biro, između ostalog obavlja sledeće delatnosti²²:

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

²² Član 14 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije“, br. 136/2007, 130/2008, 97/10, 53/11, 185/11, 15/11, 148/13, 28/14, 43/13)

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

Biro za javne nabavke ima sistematizovanih 66 radnih mesta, a sam rad je podeljen na sledeće organizacione jedinice:

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

4. Srbija

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

Druga relevantna institucija je Uprava za javne nabavke. To je organizacija koja, prema slovu Zakona, sprovodi 29 vrsta aktivnosti²³, na primer nadgleda primenu Zakona, donosi podzakonske akte i obavlja profesionalne aktivnosti u oblasti javnih nabavki, nadgleda sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše odabir određenih vrsta postupaka, vodi Portal javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za poboljšanje sistema javnih nabavki, pruža profesionalnu pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za ekonomično, efikasno i transparentno korišćenje javnih sredstava u postupcima javnih nabavki itd.

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

Uprava za javne nabavke ima 28 sistematizovanih radnih mesta²⁴, a sam rad je podeljen na sledeće organizacione jedinice sledeće oblasti:

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

Zaključci i komentari

Posmatrane zemlje uspostavile su administrativne kapacitete koji obavljaju funkcije u oblasti javnih nabavki. Sve četiri zemlje imaju dvostruko centralizovani model. Svi ti strukturalni modeli su formalno u skladu sa zahtevima EU.

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

²³ Član 136 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012)

²⁴ Popunjeno je nešto više od polovine sistematizovanih radnih mesta.

KOMPARATIVNA ANALIZA STUDIJA SLUČAJEVA JAVNIH NABAVKI

UVOD

Uporedna analiza istovrsnih slučajeva javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji rezultat je istraživanja sprovedenog u okviru projekta „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama (potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU.“ Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 14 tipova javnih nabavki različitih roba i usluga (klima uređaja, automobila, insulina, cipela, računara, antivirusnih softvera, soli za posipanje puteva, iznajmljivanja mehanizacije za održavanje puteva, dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije, održavanja liftova, pneumatika za automobile, pranje automobila, hrane za bolnice i papira A4 formata od 80g). Analizirano je više nabavki koje pripadaju svakom tipu kako bi se predupredila situacija da timovi ne uspeju da prikupе potrebne informacije i dokumente za analizu. Analizirane javne nabavke realizovane su u periodu 2012-2014. godine. Za prikupljanje i obradu podataka korišćen je upitnik (Prilog 1) koji je sačinio projektni tim, a koji je obezbedio visok stepen uporedivosti prikupljenih podataka.

Komparativnim istraživanjem istovrsnih slučajeva javnih nabavki projektni tim je želeo da pokaže efekte usvojenih propisa i uspostavljenih institucija (analizirani u prvom delu ove studije) na konkretnim primerima i da markira dobre i loše strane sistema javni nabavki u četiri države. Na osnovu analize i konsultacija sa zainteresovanim akterima biće urađen set preporuka za unapređenje sistema javnih nabavki u četiri države na bazi primenljivih iskustava suseda. Projektni tim je u ovom poduhvatu pošao od činjenice da je stepen sličnosti i razvoja sistema javnih nabavki četiri zapadnobalkanske države takav da će svima koristiti ova vrsta uvida u sturkture i aktuelne promene.

Analiza studija slučajeva podeljena je 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. Svaki element sastoji se od regionalnog nalaza i praćen je nalazima iz analiziranih slučajeva u četiri države.

Nalazi su ilustrovani konkretnim slučajevima u uokvirenim tekstovima. Detaljne studije slučaja koji su bili predmet analize objavljene su u posebnim publikacijama.

I PLANIRANJE

Uporedni nalaz

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

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

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

Iako je ovo napredak u odnosu na raniji period kada sve navedene stavke nisu bile obavezujuće, ipak planiranje ostaje najslabija karika u lancu JN jer je i dalje nemoguće utvrditi da li su planirane nabavke u funkciji obavljanja delatnosti naručioca i u skladu sa planiranim ciljevima; da li tehničke specifikacije i količine odgovaraju stvarnim potrebama naručioca; da li je procenjena vrednost konkretne nabavke odgovarajuća s obzirom na ciljeve nabavke, a imajući u vidu tehničke specifikacije i količine; da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljavanje potrebe naručioca.

Pored toga, ne mogu se utvrditi ni troškovi životnog ciklusa predmeta javne nabavke (trošak nabavke, troškove upotrebe i održavanja, kao i troškove odlaganja nakon upotrebe), kao ni rizike i troškove u slučaju nesprovođenja postupka nabavke.

A sve bi ovo jedan dobar monitoring planova javnih nabavki trebalo da obuhvati i zato je planiranje ključna faza u sprovođenju postupka JN.

1. Bosna i Hercegovina

Po pitanju planiranja, situacija u BiH je nešto gora nego u ostale tri zemlje, jer nijedan analizirani ugovorni organ nije imao godišnji plan javnih nabavki koji je transparentno objavljen ili dostupan zainteresovanim subjektima. U pojedinim ugovornim organima dijelovi planiranih javnih nabavki se nalaze u godišnjim planovima rada ili planovima kapitalnih investicija, no bez detaljnog opisa u vezi načina i postupka nabavke, te vremena kada će biti realizovane.

Provedeni monitoring potvrđuje praksu da se postupak javne nabavke najčešće pokreće na osnovu informacija iz prošlih postupaka, odnosno na osnovu prethodnog iskustva, bez detaljne analize stanja na tržištu. To svakako ne predstavlja problem ukoliko se uslovi na tržištu roba i usluga nisu značajno promijenili tokom vremena jer je tada "procijenjena vrijednost" nabavke u skladu sa tržišnim vrijednostima. Međutim, ukoliko bi se uslovi na tržištu promijenili, procijenjena vrijednost može biti dosta viša ili niža.

I novine u zakonu nisu bitno unapredile oblast planiranja. Po novom ZJN BiH, ugovorni organ mora objaviti plan nabavki i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta, odnosno finansijskog plana, ali na svojoj internetskoj stranici. Iako je odlično uvođenje obaveze pripreme i objave plana nabavki, smatramo da je manjkavost isključivo objavljivanje na internet stranici ugovornog organa. Sa stanovišta temeljnog načela transparentnosti u sistemu javnih nabavki u BiH, neobjašnjivo je nepostojanje obaveze za objavljivanje plana javnih nabavki i na Portalu javnih nabavki BiH.

Telekom BiH i planiranje nabavki u trogodišnjem periodu

Telekom BiH nema pripremljen plan javne nabavke već se nabavke zasnivaju na Odluci o nabavci hardvera i softvera za potrebe informacionog sistema u periodu 2012 - 2014. To je ujedno i osnova za budžetiranje konkretnih javnih nabavki odnosno vezu određenih javnih nabavki sa budžom datog ugovornog organa.

Nepoznavanje tržišnih uslova poništava tender nabavke putničkih automobila

Željeznice RS, kao i skoro svi ugovorni organi u Bosni i i Hercegovini, nemaju pripremljen plan javne nabavke već se nabavke zasnivaju na Planu poslovanja ŽRS za period 2014 - 2016 godine. Kao i kod većine drugih javnih nabavki, i u ovom slučaju nije provedeno prethodno istraživanje potencijalnih uslova za nabavku, što je na kraju i rezultovalo poništenjem postupka uslijed nedovoljnog broja odgovarajućih ponuda. Ponuda jedinog ponuđača na tenderu je bila 37% viša od procjenjene vrijednosti, te je tender poništen.

2. Crna Gora

Sve analizirane institucije su proaktivno objavljivale planove javnih nabavki na Portalu Uprave za javne nabavke. Međutim, pojedine institucije za pojedine godine nisu objavljivale osnovni plan javnih nabavki već samo kasnije izmjena kao što je slučaj sa MUP-om, Kliničkim centrom Crne Gore i Agencijom za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost - sve u 2012. godini.

Takođe, većina posmatranih institucija je vršila česte izmjene planova javnih nabavki - plan javnih nabavki Kliničkog centra u 2013. godini i plan Montefarma u 2014. godini mijenjani su 10 puta. Klinički centar u 2012. godini i MUP u 2013. i 2014. godini, su mijenjali plan javnih nabavki pet puta. Ni za jednu promjenu plana javnih nabavki nemamo obrazloženje zašto su planovi mijenjani.

Nadalje, obično su javne nabavke kasnije sprovedene nego što je predviđeno planom javnih nabavki. U nekim planovima kao rok za sprovođenje javnih nabavki su date čitave godine kao što je slučaj sa Kliničkim centrom i Agencijom za elektronske komunikacije koja je za pojedine javne nabavke postavljala rokove od I – IV kvartala. U dostavljenoj dokumentaciji nemamo informaciju kako je vršena procjena vrijednosti javnih nabavki pa tako je Klinički centar za dvije godine za iste robe i količine robe imao različite procijenjene vrijednosti.

Plan radi plana
- primer Poreske uprave

Poreska uprava je u 2012. i 2013. godini Planom javnih nabavki predvidjela nabavku klima uređaja, s tim da postupak javne nabavke u 2013. godini nije pokrenut. Interesantno je to da u planu nema precizno definisane vrste postupka javnih nabavki, jer su polja u kojima bi trebalo pisati koji postupak je predviđen, ispunjena određenim rednim brojevima, tako da nam nije jasno koji postupak je predviđen planom. U Planu javnih nabavki nema okvirnog datuma za zaključenje i izvršenje ugovora. Takođe, nisu navedeni razlozi i opravdanost nabavke, kao ni način na koji je naručilac utvrdio procijenjenu vrijednost nabavke.

Nepotpun plan, ali sprovedena nabavka

Pošta Crne Gore nije proaktivno objavljivala plan javnih nabavki na Portalu Uprave za javne nabavke. U Planu JN za 2013. godinu jasno je navedena javna nabavka službenih vozila, tako da se može dovesti u vezu sa posmatranim tenderom. U Planu javnih nabavki nema okvirnog datuma zaključenja i izvršenja ugovora, a nisu navedeni ni podaci o aproprijaciji u budžetu, tačnije naveden je samo izvor finansiranja ali ne i budžetska stavka sa koje se odlivaju sredstva za konkretnu javnu nabavku. U Planu javnih nabavki nijesu navedeni razlozi i opravdanost nabavke, kao ni način na koji je naručilac utvrdio procijenjenu vrijednost nabavke. Rok za pokretanje je prilično fleksibilno određen, jer se navodi samo kvartal godine u kojem će se pokrenuti postupak.

3. Makedonija

Planiranje je jedna od najslabijih faza u javnim nabavka 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. Ovakav stav je očigledan i u analiziranim postupcima jer niti jedna institucija nije proaktivno objavila svoj plan javnih nabavki. Neke institucije čak nisu dostavile planove ni nakon upućenog zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, pa se nametala potreba za ponavljanjem zahteva i dostavljanjem žalbi nadležnoj komisiji za zaštitu ovog prava.

Obaveza da se plan za tekuću godinu donese do 31. januara i pravo da se plan nakon toga menja, kako u odnosu na procenjenu vrednost i primenjeni postupak, tako i na početak postupka, se obilato koristi. Takoreći bez izuzetka se može konstatovati da su sve analizirane institucije tokom godine menjale svoje planove. U planovima makedonskih institucija ne postoji bilo kakvo objašnjenje o svrsishodnosti planiranih nabavki, niti objašnjenje o načinu na koji je izvršena procena vrednosti.

**Nije uspeo tender za 76 pari cipela,
pa je objavljen novi tender za 171 par**

Ministarstvo odbrane - sektor za logistiku je analizirani postupak za nabavku cipela za službenu uniformu armije sprovedo nakon prethodno poništenog postupka za istu nabavku na kome se nije javio niti jedan ponuđač. U poništenom tenderu institucija je planirala nabavku 76 pari cipela, a u novom, koji je objavljen mesec dana kasnije, nabavljali su 171 par cipela. S obzirom na činjenicu da Ministarstvo za odbranu - sektor za logistiku nije dostavilo svoj plan javnih nabavki za 2014. godinu, nije bilo moguće videti koje su bile planirane količine ove nabavke, pa ostaje nejasno kako su se potrebne količine u roku od jednog meseca promenile za 125%.

Promena plana nakon prikupljanja ponuda

JP „Makedonija pat“ je uslugu angažovanja mehanizacije za održavanje puteva u zimskim uslovima sprovela kroz pet tenderskih postupaka. U planu javnih nabavki za 2013. godinu procenjena vrednost ovih pet postupaka je iznosila 796.748 evra. Na svih 5 tendera se javio jedan isti ponuđač čije su ponude bile veće od procenjene vrednosti tendera. Nakon otvaranja ponuda „Makedonija pat“ je donela odluke o izboru najpovoljnijih ponuda ocenivši da su ponude jedinog ponuđača prihvatljive, čak i ne pominjući razlike između procenjene vrednosti i dobijenih ponuda. Par dana nakon toga, Upravni odbor donosi odluku o promeni Plana javnih nabavki za 2013. godinu kako bi povećao procenjenju vrednost tendera u cilju usaglašavanja sa dobijenim ponudama. Sa izmenom Plana, vrednost analiziranih postupaka je povećana od prvobitnih 796.748 evra bez PDV-a na 973.983 evra. Niti u donesenim odlukama za izbor najpovoljnije ponude, niti u Planu javnih nabavki nije dato obrazloženje na osnovu čega su ponude jedinog ponuđača prihvatljive, iako značajno odstupaju od procenjene vrednosti (ukupna razlika iznosi 22,24%), niti je dato objašnjenje iz kojih će se izvora obezbediti dopunskih 177.235 evra.

4. Srbija

U postupku javnih nabavki sprovedenih po starom Zakonu o javnim nabavkama, koji je bio na snazi 2012. godine, nije postojala obaveza objavljivanja plana javnih nabavki, kao što ni zakonom, ni podzakonskim aktima nije bila utvrđena ni obavezna sadržina plana. Izmene i dopune planova su bile uobičajena praksa koja se odvijala tokom cele kalendarske godine, tako da su vrsta postupka, okvirni datum pokretanja i okvirni datumi zaključenja i izvršenja ugovora najčešće bili nepoznanica. Ovo je, s jedne strane onemogućavalo potencijalnim ponuđačima da se na vreme informišu o nabavkama koje će biti sprovedene, dok je, s druge strane omogućavalo naručiocu da raspisuje javne nabavke i mimo plana - prostom izmenom ili dopunom postojećeg dokumenta.

Ipak, i pre početka primene novog Zakona, 2013. godine, po kome objavljivanje plana javnih nabavki i dalje nije obavezno ali kojim su detaljno propisani obavezni elementi plana, bilo je institucija koje su svoje planove objavljivale u Informatorima o radu ili na svojim internet stranicama.

Iako se u planovima iz 2013. može videti i vrsta nabavke i procenjena vrednost i okvirni datum sklapanja ugovora, i dalje nije dovoljno jasno po kojim kriterijumima se vrši procena vrednosti nabavke, niti je moguće utvrditi svrsishodnost same nabavke. Drugim rečima i po starom i po novom zakonu razlozi i opravdanost javnih nabavki nisu dovoljno jasno niti detaljno obrazloženi što pitanje svrsishodnosti ostavlja otvorenim čak i u dobro obrazloženom planu.

Uobičajena manjkavost plana

- ne zna se ni količina ni procenjena vrednost

Konkretna nabavka, koju je sprovela Narodna skupština, odnosila se na fotokopir papir i papir za štampu koji su nabavljani 2012. i 2013. godine po starom zakonu (iz 2008. godine). Za obe posmatrane godine plan javnih nabavki je objavljen u Informatoru o radu (na internet stranici) i sadržao je skoro sve poželjne elemente koji tada nisu bili obavezni. Međutim, pored toga što nisu eksplicitno navedeni razlozi i opravdanost nabavke, niti način utvrđivanja procenjene vrednosti, nedostajale su i ključne informacije za potencijalne ponuđače, a to su planirane količine i procenjene vrednosti po partijama. Podatak o procenjenim količinama je ponuđačima bio dostupan samo u konkursnoj dokumentaciji, tačnije u obrascu ponude sa specifikacijom.

Neplanirana nabavka

- slučaj Višeg suda u Beogradu

Posmatrana javna nabavka se odnosila na nabavku računarske opreme. Naručilac - Viši sud u Beogradu ima plan javnih nabavki za 2012. godinu, ali predmetna nabavka nije bila pomenuta u tom planu. Osnov za sprovođenje ove nabavke je bio dopis Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u kome je naložio obradu audio vizuelnih zapisa u skladu sa zaštitom podataka o ličnosti. Ovo rešenje Poverenika je upućeno Višem sudu u Beogradu avgusta 2011. godine, pa nije jasno zbog čega nije moglo da bude stavljeno u plan za 2012. godinu.

II PRIPREMA I POKRETANJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE

Uporedni nalaz

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

Sa druge strane, zabeležili smo značajan broj slučajeva diskriminatornih kriterijuma u specifikacijama i isto takvih uslova za naručioce. U svega 14 manje-više nasumično izabranih tipova javnih nabavki koje smo analizirali u četiri države Zapadnog Balkana dobili smo veliki broj ilustracija za diskriminatorne kriterijume i uslove: od naručivanja po robnoj marki bez posebnog razloga, preko specifikacija proizvoda kojima odgovara samo jedan proizvod, do zahteva za velikim zalihama uprkos tome što su one bez značaja za realizaciju ugovora ili neracionalno visokih bankarskih garancija koje se zahtevaju od ponuđača.

Važno je na ovom mestu konstatovati da je besplatna konkursna dokumentacija postala neka vrsta standarda u državama obuhvaćenim analizom (osim u Bosni i Hercegovini gde je to bio slučaj u 50% analiziranih nabavki). Takođe, sam tehnički deo realizacije ove faze postupka javne nabavke nije više upitan na način na koji je to nekada bio. Ovome doprinose i formirani portali javnih nabavki koji, iako ne sadrže sve informacije i dokumente koje bi trebalo da sadrže, ipak značajno tehnički unapređuju postupak javne nabavke.

1. Bosna i Hercegovina

Poseban segment u vezi sa pokretanjem nabavke se odnosi na potrebu definisanja tenderske dokumentacije u skladu sa principima ekonomičnosti i nediskriminacije. To se prvenstveno odnosi na nabavke određenih roba kao što su oprema i uređaji, putnička motorna vozila, hardveri i softveri za informacione sisteme i slično.

Naime, provedeni monitoring je zabilježio praksu da se specifikacije u okviru tenderskih dokumentacija u određenom broju slučajeva preklapaju sa tehničkim karakteristikama roba ili usluga koje nude samo određeni proizvođači, što ih čini jedino podobnim za konkurenciju.

Tako se kod nabavke putničkih motornih vozila navode karakteristike koje se na domaćem tržištu mogu naći kod samo jednog distributera određene marke automobila, što ostale potencijalne ponuđače unaprijed diskvalifikuje. To dovodi do prakse da se na tender prijavljuju samo distributeri iste marke automobila uz skoro unaprijed poznatog pobjednika na tenderu.

Predstavnici Elektroprivrede RS preferiraju samo VW pasate

Nabavke su se odnosile na nabavku putničkih motornih vozila u 2012. i 2013. Kao i kod većine drugih javnih nabavki, i u ovom slučaju nije provedeno prethodno istraživanje potencijalnih uslova za nabavku osim za određeni tip vozila za koji je i pripremljena tehnička specifikacija (Volkswagen Passat). Može se reći da je dokumentacija pripremljena na način da diskriminiše određene ponuđače jer favorizuje prodavce VW vozila. Na to ukazuje i činjenica da su sva 3 ponuđača koncesionari date kompanije. Interesantno je i da su procijenjene vrijednosti nabavke podatak povjerljive prirode, ali da su ponude uvijek u skladu sa tim definisanim okvirom (i to manje od 1% od vrijednosti ugovora).

Procedure pripreme tenderske dokumentacije su jako značajne za transparentan i efikasan proces provođenja javnih nabavki. Međutim, mnogi ugovorni organi još uvijek nemaju usvojena validna interna akta za provođenje javnih nabavki na uniforman način. Ovo omogućava diskreciono ponašanje, koje uvijek utiče na smanjenu transparentnost, ali i omogućava određene nepravilnosti u samim postupcima. Ono što je primjetno je da se većina ugovornih organa koristi modelima standarde dokumentacije koji su propisani od strane Agencije za javne nabavke.

Civilna zaštita FBiH i problemi u pripremi tendera za sredstva za spašavanje od poplava

Nabavka se odnosila na ponovljeni postupak nabavke sredstava i opreme za opremanje službe za zaštitu i spašavanje na vodi i pod vodom u 2013. godini, nakon neuspjelog postupka u 2012. godini, dok je za postupak provođenja nabavke izabran otvoreni postupak. Nabavka je bila podijeljena u 7 lotova (od ronilačke opreme do čamaca i motora za čamce).

Kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora je propisan tenderskom dokumentacijom i definisan kao najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude. Međutim, tenderskom dokumentacijom su definisani i potkriterijumi u vidu cijene (70%) i roka isporuke roba (30%) što je ujedno bio i razlog zbog čega je ovaj postupak osporen od strane drugostepenog organa za žalbe - Kancelarije za razmatranje žalbi. S tim u vezi je traženo od ugovornog organa da se ovi potkriterijumi izbrišu, što je i učinjeno od strane ugovornog organa te je postupak nastavljen.

Može se reći da su u tenderskoj dokumentaciji postavljeni previše rigorozni uslovi u vezi sa tehničkom i profesionalnom sposobnošću. Nakon analize prispjelih ponuda, konstatovano je da nijedna firma nije zadovoljila uslove koji su propisani tenderskom dokumentacijom. Stoga je postupak ponovo poništen.

Skoro 2/3 javnih nabavki koje su analizirane u okviru provedenog monitoringa je bilo provedeno putem otvorenog postupka. Treba napomenuti da je u oko 50% slučajeva tenderska dokumentacija bila besplatna, te da je u više od 90% slučajeva dokumentacija pripremana u skladu sa uputstvom za pripremu standardne tenderske dokumentacije koju je izdala Agencija za javne nabavke. Ono što je svakako zabrinjavajuće je činjenica da se veliki broj ovih postupaka poništava uslijed nedovoljnog broja ponuđača, odluka drugostepenog kontrolnog organa ili neprihvatanja ponude uslijed neusklađenosti ponuđenih i procijenjenih vrijednosti za datu nabavku. To ukazuje na prethodno identifikovane probleme u vezi sa prevelikim barijerama za konkurenciju (npr. prevelike bankarske garancije, kompleksnu tendersku dokumentaciju, potcijenjenu "procijenjenu" vrijednost određene nabavke i slično).

Nabavke kancelarijskog materijala i žalbe drugostepenom organu

Nabavka se odnosila na nabavku kancelarijskog materijala i papira, te tonera i ketridža za štampače za potrebe Zajedničke službe, Predstavničkog doma, te Doma naroda Parlamenta FBiH. Za postupak provođenja je izabran otvoreni postupak, a predviđeno je potpisivanje okvirnog sporazuma na 12 mjeseci. Kriterijum za ocjenu ponuda i dodjelu ugovora je definisan kao najniža ekonomski najpovoljnija ponuda sa sljedećim potkriterijumima: jedinična cijena papira, ketridža, boja i tonera (60%), jedinična cijena ostalog materijala (20%), rok isporuke (10%), rabat (5%) i rok plaćanja (5%).

Za nabavku je dostavljeno ukupno 6 ponuda, od kojih su 5 ocijenjene kao kvalifikovane. Tender je obustavljen zbog usvojenih prigovora od strane ponuđača jer su zabilježene pritužbe pojedinih ponuđača na neprirodno niske cijene za ponudu pojedinih roba kod ponuđača čija je ponuda ocijenjena kao najbolja. Interesantna je činjenica da se nabavljalo više od 100 artikala predmetnih roba u okviru jedne javne nabavke.

2. Crna Gora

Kod pojedinih naručilaca na osnovu poziva nije moguće utvrditi jasnu vezu sa planom javnih nabavki. Takav je primjer nabavke guma MUP-a iz 2012. godine, a u planu ova javna nabavka je postavljena kao dijelovi i pribor za motorna vozila.

Nijedan od naručilaca nema informaciju o procijenjenim vrijednostima pojedinačnih roba koje se nabavljaju, već se uvijek daje samo ukupna procijenjena vrijednost. Takođe, često postoje kontradiktornosti u različitim dokumentima istog tendera, kao i nedovoljno detaljne informacije o predmetu javne nabavke u pozivu za ponuđače.

Najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda

Za sve analizirane tendere Kliničkog Centra Crne Gore postoji kontradiktornost između odluka o pokretanju tendera i poziva za dostavljanje ponuda. Naime, u odlukama se kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude navodi najniža ponuđena cijena i ekonomski najpovoljnija ponuda, dok se u svim pozivima kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude navodi samo najniža ponuđena cijena.

Otkup dokumentacije, pa informacija o predmetu nabavke

Ono što je evidentno iz dostupne dokumentacije je da u pozivima MUP-a za javne nabavke guma nije dostupna informacija koje konkretno gume se nabavljaju (npr. da li nabavljaju gume tipa 195/65 R 16 C M + S). Kako bi ponuđači dobili informaciju da li uopšte mogu učestvovati na tenderu sa svojom robom, morali su prvo otkupiti tendersku dokumentaciju ili ići na uvid kako bi vidjeli detaljnu specifikaciju guma koje se nabavljaju.

U pozivima javnih nabavki, kao i u planovima javnih nabavki, CPV često ne odgovara kodu iz jedinstvenog rečnika javnih nabavki.

Rječnik javnih nabavki

CPV broj koji je naveden u odluci o pokretanju javne nabavke papira za Ustavni sud za 2013. godinu ne odgovara kodu za ovaj predmet javne nabavke koji se nalazi u jedinstvenom rečniku javnih nabavki. Međutim, u odluci o izboru najpovoljnije ponude taj broj je sada promjenjen i odgovara broju iz CPV registra.

Ono što najviše brine su diskriminatorni uslovi koji se kod pojedinih institucija postavljaju već u samom pozivu javne nabavke.

Kaspersky i ništa drugo

Na dva šoping metoda Agencija za elektronske komunikacije tražila isključivo Kaspersky antivirus program, čime je diskriminisala ostale ponuđače. Na potencijalnu diskriminaciju drugih ponuđača, ukazuje to što se na oba tendera javio samo jedan, isti, ponuđač. Ovakvu odluku su iz Agencije pravdali time da postojeće Kaspersky licence ističu u različito vrijeme pa bi drugi antivirus bio nekompatibilan sa postojećim. Nadalje navode da inženjeri Agencije, koji rade u Odsjeku za informacione tehnologije, imaju dugogodišnje veoma dobro iskustvo sa ovim antivirusom, čije upravljanje je centralizovano pa bi prelazak na neki drugi antivirus mogao ugroziti stabilnost informacionog sistema Agencije.

3. Makedonija

S obzirom na činjenicu da je zakonska obaveza za objavljivanje tenderske dokumentacije na Elektronskom sistemu javnih nabavki stupila na snagu 1. januara 2014. godine (za sve tendere u vrednosti iznad 500 evra), analiza slučajeva dovodi do saznanja da je pre ove obaveze, iako je bilo mogućnosti za to, mali broj institucija elektronski objavljivao tendersku dokumentaciju.

Ono što odlikuje veći deo analiziranih primera tenderske dokumentacije su visoko postavljeni kriterijumi za ocenjivanje sposobnosti ponuđača, što je na kraju vrlo nepovoljno uticalo na konkurenciju koja se, u najvećem delu analiziranih postupaka, svela na po jednog ponuđača. Traženi su veliki prihodi iz prethodnih godina, zatim postavljani uslovi za broj zaposlenih i njihove kvalifikacije, oprema koja se mora posedovati pa čak i uslov da ponuđači moraju da imaju dokaze da su poslovali s profitom prethodnih godina. Nasuprot tome, tehničke specifikacije su se kretale od predetaljnih opisa predmeta nabavke do odsustva bilo kakvog preciznijeg opisa, što u uslovima kada se kao kriterijum za izbor najpovoljnije ponude koristi samo cena, može da bude pogubno za kvalitet predmeta nabavke.

U odnosu na korišćene kriterijume za izbor najpovoljnije ponude u analiziranim postupcima, dominirala ja „najniža cena“, a u slučajevima u kojima je korišćen kriterijum „ekonomski najpovoljnija ponuda“ konstatovane su slabosti u odnosu na elemente za pravilnu i objektivnu evaluaciju kvaliteta.

Analiza slučajeva upućuje i na problem u odnosu na primenu bankarskih garancija za ponudu i za kvalitetno sprovođenje ugovora. S obzirom na subjektivno pravo institucija da se odluče za njihovo korišćenje, može se konstatovati da ne postoje nikakva pravila kada i u kom iznosu treba da se koriste, niti u pogledu predmeta nabavke, niti u odnosu na vrednost nabavke.

Uslov za učešće na tenderu – da firma koja pobedi zaposli otpuštene iz klinike

Javna zdravstvena ustanova Univerzitetska klinika za hirurške bolesti „Sv. Naum Ohridski – Skopje“ je u nabavci hrane za pacijente, između ostalih uslova od ponuđača zahtevala da zaposle 7 servirki koje su prethodno otpuštene sa klinike. Pritom su ponuđači, kako je bilo navedeno u tenderskoj dokumentaciji, bili dužni da dostave potpisanu izjavu da se obavezuju da neće otpuštati zaposlene servirke u periodu realizacije ugovora, da će ih rasporediti na radna mesta odgovarajuća njihovoj stručnoj spremi, da će im isplaćivati plate koje neće biti niže od plata koje su u zadnja tri meseca primale kao zaposlene u klinici, da će im plaćati zdravstveno i penzijsko osiguranje itd.

Jedini ponuđač koji je dostavio ponudu u postupku i sa kojim je sklopljen ugovor je ista firma sa kojom je klinika već imala ugovore za nabavku hrane za pacijente u protekle dve godine.

Favorizovanje firmi koje imaju prethodne zalihe predmeta nabavke

Javno preduzeće „Makedonija pat“ je u nabavci industrijske soli po dva osnova favorizovala ponuđače koji imaju zalihe predmetne nabavke. Pritom je zaliha industrijske soli bila uslov za učešće na tenderu, a bodovala se i kao element za izbor najpovoljnije ponude noseći 10 od maksimalnih 100 bodova. Insistiranje da ponuđači imaju zalihe soli je nerazumljivo ako se uzme u obzir da je rok za prvu isporuku soli, prema tenderskoj dokumentaciji, bio duži od 2 meseca. Možda je ovo i jedan od valjanih razloga što se na ovoj velikoj nabavci u vrednosti od čak 1 milion evra javio samo jedan ponuđač sa kojim je i sklopljen ugovor.

U istoj vrsti nabavke – različiti kriterijumi za ocenjivanje sposobnosti ponuđača

AD Elektrane Makedonije i Javno preduzeće za železničku infrastrukturu „Makedonski železnici –Infrastruktura“ su nabavljali antivirusne softvere u otvorenom postupku. Upoređivanje kriterijuma za ocenjivanje sposobnosti ponuđača, čini se da najbolje odslikava subjektivni pristup institucija u postavljanju kriterijuma. AD Elektrane je od ponuđača zahtevalo samo validni dokument proizvođača (MAF) kojim se dokazuje autorizacija za takvu vrstu nabavke u Republici Makedoniji i sertifikate ISO 9001:2008 i ISO 27001. Nasuprot tome, MŽ Infrastruktura je od ponuđača zahtevala i: dokaz da ponuđač nije imao finansijske gubitke u protekle tri godine; dokaz da je kod njega zaposleno najmanje 6 diplomiranih inženjera telekomunikacija; kopije sertifikata za dva zaposlena inženjera sa FCNSA i FCNSP sertifikatima; dokaz za izvršeni razvoj i implementaciju paket programa sa kopijom od minimum jednog ugovora koji je potpisan u proteklih 36 meseci, kao i standarde za sistem za kvalitet ISO 9001:2008, ISO 27001:2005; ISO 20000:1:2011 (IKT systemske integracije) i standarde za upravljanje životnom sredinom ISO 14001:2004 (IKT systemske integracije).

4. Srbija

Najvažniju ulogu u fazi koja počinje sastavljanjem konkursne dokumentacije i okončava se zaključenjem ugovora (u idealnom slučaju) obavljaju komisije za javne nabavke koje formira naručilac. I pored zakonske obaveze da članovi komisije za javne nabavke imaju stručno obrazovanje iz oblasti iz koje je predmet javne nabavke, u većini analiziranih slučajeva o stručnom obrazovanju članova komisije nema podataka. Novi zakon insistira i na potpisivanju izjave o nepostojanju sukoba interesa prilikom obrazovanja komisije. Iako se na prvi pogled može učiniti nelogičnim da se izjave potpisuju pre nego što pristignu ponude, ZJN daje veoma restriktivnu definiciju sukoba interesa koja obuhvata veoma mali broj slučajeva za koje se unapred može znati da li postoji sukob interesa.²⁵ Za utvrđivanje sukoba interesa u slučajevima javnih nabavki nadležna je Komisija za zaštitu prava. Međutim, Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđena je znatno šira definicija sukoba interesa i određena nadležnost Agencije za utvrđivanje sukoba interesa. Nije jasno šta bi se desilo u slučaju da Komisija utvrdi da nije postojao sukob interesa u određenom slučaju, a da Agencija utvrdi suprotno. U svakom slučaju ovaj sukob nadležnosti trebalo bi razrešiti izmenama zakona.

Monitoringom slučajeva javnih nabavki utvrđeno je da odluke o pokretanju postupka i konkursna dokumentacija u većini elemenata odgovaraju karakteristikama navedenim u planovima javnih nabavki. Međutim, konkursna dokumentacija u većem broju analiziranih nabavki odstupa u odnosu na plan i to u dva verovatno najvažnija elementa – procenjenoj ceni i predviđenim količinama. Zabeležili smo samo jedan slučaj sprovedene javne nabavke koja nije bila predviđena planom i to u slučaju Višeg suda u Beogradu, što predstavlja nezakonitu praksu.

Konkursna dokumentacija naplaćena je u dva analizirana slučaja (sprovedena po ZJN 2008.) i to u iznosu od 3.000 RSD dok u ostalim slučajevima nismo zabeležili naplaćivanje konkursne dokumentacije. Sredstva obezbeđenja takođe odgovaraju standardima u ovoj oblasti (uglavnom 2% za ozbiljnost ponude i 10% za realizaciju ugovora) i nisu postavljena na način koji bi diskriminisao ponuđače.

²⁵ Sukob interesa u smislu ovog zakona postoji, kada odnos predstavnika naručioca i ponuđača može uticati na nepristrasnost naručioca pri donošenju odluke u postupku javne nabavke, odnosno:

- 1) ako predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice učestvuje u upravljanju ponuđača;
- 2) ako predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice poseduje više od 1% udela, odnosno akcija ponuđača;
- 3) ako je predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice zaposleno ili radno angažovano kod ponuđača ili sa njime poslovno povezano.

Međutim, u nekoliko slučajeva zabeležili smo specifikacije i uslove koji su diskriminatorni i to: naručivanje po robnoj marki (npr. Michelin pneumatici za automobile), nepotrebne karakteristike i karakteristike koje se podudaraju sa jednim proizvodom: (npr. automobil sa sedištima presvučenim sivom perforiranom kožom), rigorozni i nepotrebni dodatni uslovi

u pogledu tehničkog kapaciteta ponuđača (npr. minimum 80m² poslovnog prostora ponuđača koji nudi klima uređaje).

U nekoliko tipova istovrsnih nabavki analiziranih po ZJN 2008. i ZJN 2012. zabeležen je značajan pad cene nabavljenih proizvoda i usluga što verovatno možemo pripisati i višem stepenu transparentnosti i boljoj kontroli javnih nabavki predviđenih novim zakonom.

Hibrid, i to kakav!

JP „Elektroprivreda Srbije“ sprovelo je nabavku 10 putničkih automobila nabavljenih u dve javne nabavke, od kojih se prva odnosila na 8 automobila, uključujući i jedno „vozilo na hibridni pogon“. Javne nabavke su sprovedene samostalno „za potrebe procesa rada u JP EPS“. Posebno zanimljiv deo prve javne nabavke je specifikacija tehničkih karakteristika za partiju 1 – putničko motorno vozilo na hibridni pogon. Tu su na dve gusto kucane strane precizno opisane i do najsitnijih detalja navedene karakteristike koje ovo vozilo zapremine 3200 cm³ do 3500 cm³ mora da ispunjava – na primer senzor pritiska u gumama, airbag za kolena vozača i suvozača kao i bočni za zadnja i prednja sedišta; BiHID-xenon svetla (High Intensity Discharge) sa pranjem farova, zatim multiinformacioni displej na centralnoj konzoli (tačskrin EMV displej), kamera za vožnju unazad, kao i audio sistem FM/AM/LW RDS sa ugrađenim 6 CD autochangerom i 10 zvučnika! Tu je i detaljan opis unutrašnjosti koji počinje sa sedištima – kožna sedišta (perforirana) svetlo siva sa grejačima i ventilacijom, električno podešavanje sedišta sa memorijom za vozača i suvozača.... enterijer sa aplikacijama od drveta i čak senzori za kišu. Teško je oteti se utisku da ovakva specifikacija nije bukvalno prepisana direktno od jedinog ponuđača, a to je bila Toyota (u pitanju je model LEXUS). Drugim rečima, ova specifikacija tehničkih karakteristika je sve dugo osim neutralno formulisana, pa se stiče utisak da je raspisivanje javne nabavke za ovo vozilo bilo puka formalnost.

Poslovni prostor – uslov za isporuku i montažu klima uređaja

Nacionalna služba za zapošljavanje je u tri uzastopne godine, 2012, 2013 i 2014. godine, sprovela postupak javne nabavke klima uređaja. Maja 2012. godine pokrenut je postupak javne nabavke male vrednosti sa rokom za podnošenje ponuda 10 dana. Konkursnom dokumentacijom bili su propisani zanimljivi uslovi u pogledu kadrovskog i tehničkog kapaciteta, po kojima je ponuđač morao imati minimum pet radnika zaposlenih na neodređeno vreme, od toga dva sertifikovana servisera, a za sve zaposlene je, kao dokaz o ispunjenosti uslova, tražena i kopija obrazaca iz kojih se vidi da su radnici prijavljeni na penzijsko i invalidsko osiguranje. Takođe, ponuđač je, kao vlasnik ili zakupac, morao posedovati minimum 60m² poslovnog prostora i minimum jedno teretno vozilo nosivosti 500kg. Na ovaj tender su se javila dva ponuđača, a jedna ponuda je odbijena kao neispravna jer ponuđač nije dostavio sve tražene dokaze o ispunjenosti uslova. Sa drugim ponuđačem je zaključen ugovor. U naredne dve godine (2013. i 2014) pomenuti uslovi su pooštreni - ponuđač je morao da poseduje minimum 80m² poslovnog prostora i minimum dva vozila nosivosti 500-2850kg. Uz to, morao je imati minimum 10 zaposlenih radnika, 5 servisera među kojima treba da budu zastupljeni frigomehaničari i električari-elektrotehničari, sertifikovani za servisiranje ponuđenih uređaja (od strane proizvođača uređaja), 3 radnika koja imaju lekarsku potvrdu za rad na visini i jednog zaposlenog diplomiranog elektroinženjera sa licencom 450. Pritom, uzeti su u obzir samo oni radnici koji su zaposleni kod ponuđača najmanje dva meseca pre dana javnog otvaranja ponuda. Takođe, ponuđač je morao imati i usvojen Akt o proceni rizika, čija je kopija tražena kao dokaz o ispunjenosti uslova. Na ovaj tender, raspisan septembra 2013. godine u obliku hitne javne nabavke male vrednosti sa rokom za podnošenje ponuda 8 dana (što je minimalni zakonski rok) se javio samo jedan ponuđač sa kojim je i sklopljen ugovor. Izostanak konkurencije tenderska komisija je objasnila kratkim rokom za podnošenje ponuda, iako je oglas bio objavljen i na internet stranici naručioca i na Portalu javnih nabavki. Marta 2014. godine ponovo je raspisana javna nabavka. Ovaj put rok za podnošenje ponuda bio je 10 dana i pristigle su tri ponude, od kojih su dve odbijene jer su ponuđači dostavili nepotpunu (nepopunjenu) dokumentaciju ili nisu ispunjavali sve uslove. Zanimljivo, otvaranju ponuda su prisustvovala samo dva predstavnika ponuđača čija je ponuda bila jedina prihvatljiva. U pitanju je isti ponuđač koji je dobio tender i prethodne godine. Indikativno je to što samo jedan ponuđač dve godine za redom ispunjava sve, pomalo rigorozne uslove za nabavku i montažu klima uređaja, dostavlja sve tražene dokaze i dobija tender, uprkos proaktivnom i transparentnom objavljivanju oglasa.

III SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE

Uporedni nalaz

U sve četiri posmatrane zemlje, kao najveći problem u toku sprovođenja postupka javne nabavke utvrđen je veoma nizak stepen konkurencije: u većini analiziranih nabavki ponude su dostavili jedan do dva ponuđača. Dok je u nekim slučajevima jasno da su diskriminatorni uslovi bili uzrok malog broja ponuda, primeri jedne do dve pristigle ponude zabeležene su i u onim postupcima koji nisu propisivali diskriminatorne uslove i u kojima je očigledno da na tržištu postoji veliki broj subjekata koji obavljaju traženu delatnost.

Kada je reč o komisijama koje ocenjuju ponude, analiza je pokazala da u njihovom radu najčešće ne učestvuju stručnjaci za date oblasti, kao i da je njihova uloga svedena na procenu formalnih uslova konkursa.

Iako postoje zakonski pokušaji da se prilikom formiranja komisija izbegne sukob interesa, ovo pitanje nije adekvatno rešeno ni u jednoj od zemalja. Izjave o nepostojanju sukoba interesa potpisuju se najčešće u istom danu kada je komisija i formirana, odnosno pre uvida u strukturu ponuđača.

1. Bosna i Hercegovina

Provedeni monitoring ukazuje da se u realizaciji postupka javnih nabavki ugovorni organi pridržavaju zakonom definisanih pravila u vezi sa potrebom formiranja komisije za javne nabavke. Interesantna je činjenica da je u velikom broju slučajeva, bez obzira na to što procijenjena vrijednost ne prelazi međunarodni vrijednosni razred, broj članova komisije pet (5) plus osoba koja ima ulogu sekretara komisije. U jednom slučaju je zabilježena i komisija u kojoj je bilo sedam (7) članova plus osoba koja je imala ulogu sekretara. Ovako brojne komisije ukazuju i na činjenicu da se njihov rad plaća pa je brojnost članova komisije ujedno i rezultat date politike.

Sedmočlana komisija za nabavku tek nekoliko klima uređaja

Nabavka se odnosila na nabavku klima uređaja sa podjelom na lotove, dok je za postupak provođenja nabavke izabran otvoreni postupak. Lot 1 se odnosio na nabavku fiksnih klima uređaja dok se lot 2 odnosio na nabavku pokretnog klima uređaja. Vrijednost javne nabavke je iznosila 38.506,22 KM za Lot 1 i 670,00 KM za LOT 2.

Za predmetnu javnu nabavku je imenovana čak sedmočlana komisija, te njen sekretar, što je u skladu sa zakonom predviđenim pravilima. Zakon o javnim nabavkama propisuje da se komisija sa ovim brojem članova koristi kod javnih nabavki koje potpadaju pod kategoriju nabavki sa međunarodnim razredom vrijednosti što u ovdje svakako nije slučaj.

Detaljnija analiza ukazuje da se članovi komisije ne bave dubljom analizom u okviru postupka javnih nabavki već su članovi komisija uglavnom usmjereni na ispunjavanje formalnih zahtjeva koji su postavljeni tenderskom dokumentacijom i koji se ispunjavaju sa prilaganjem određenih dokumenata odnosno dokaza. Takva praksa svakako ne doprinosi da se principi javnih nabavki ispoštuju na adekvatan način a dolazi i do brojnih nepravilnosti. Tako je monitoring identifikovao učešće povezanih lica u postupcima pojedinih javnih nabavki, velike propuste u okviru definisanja tenderske dokumentacije, nepoštovanje procedura provođenja javnih nabavki i slično.

Dokle seže "odgovornost" komisije za javne nabavke u postupku nabavke obuće?

Nabavka se odnosila na nabavku 2000 pari cipela za potrebe Granične policije BiH u 2013. godini. Nije bila predviđena podjela na lotove. Procijenjena vrijednost ugovora sa PDV-om je 330.000 KM a predviđeno je provođenje otvorenog postupka nabavke. Za predmetnu nabavku je dostavljeno šest ponuda od kojih su tri ocijenjene kao prihvatljive.

Razlozi za diskvalifikaciju ponuđača su se odnosili na nepotpunu tendersku dokumentaciju, neusklađenost sa traženim standardima za predmet nabavke, nedostatak propisanih standarda za ponuđače, itd.

Može se reći da je dokumentacija pripremljena na način da blago diskriminiše određene ponuđače jer su navođeni mnogi sitni detalji za robe koje se preferiraju u okviru predmetne nabavke. Ono što je svakako nedopustivo, odnosi se na činjenicu da su sve tri firme koje su zadovoljile kriterijume u suštini „povezana lica“, što komisija za javne nabavke nije uspjela da utvrdi. Naime, uvidom u rad firmi B i C, utvrđeno je da se radi o poslovnicama firme A, koja je pobjednik na tenderu. Interesantna je činjenica da je ponuda koju je pripremila firma B čak 300% viša od njihovog godišnjeg prihoda za 2012. godinu dok firme C nema uopšte u ažuriranom registru kompanija za 2013. godinu.

2. Crna Gora

Na posmatrane javne pozive pojedinih institucija su se javljali uvijek isti ponuđači, koji su na kraju i dobijali tendere. Takav slučaj je sa Agencijom za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Kliničkim centrom Crne Gore, Poštom Crne Gore, Montepuitem i Skupštinom Crne Gore, dok su se na tendere za nabavke guma za MUP javljala uglavnom dva ista ponuđača. Do ovakve prakse su doveli mogući diskriminatorni uslovi traženi tenderskom dokumentacijom.

Tako je pošta prilikom nabavke vozila u 2013. godini navela i najsitnije detalje koje vozila moraju posjedovati, kao što su metalik boja, tačno određena kubikaža motora, pogon na svim točkovima, radio sa određenim brojem zvučnika, audio komande na upravljaču, lumbalno podešavanje vozačevog sjedišta, grijanje sjedišta, tonirana stakla i sl. Na navedeni tender se prijavio samo jedan ponuđač, Pegasus, koji je bio i prvorangirani ponuđač na predmetnom tenderu.

Nadalje, za nabavku desktop računara i laptopova za Skupštinu Crne Gore, naručilac je u tenderskoj dokumentaciji naveo da je: “ponuđač obavezan dostaviti dokaz da je (ukoliko nije proizvođač opreme) u partnerskom odnosu sa proizvođačem opreme, što se dokazuje autorizacijom proizvođača opreme (MAF) ili njegovog ovlašćenog zastupnika za teritoriju Crne Gore”.

Zbog ovoga, između ostalog, je i ponuđač Jugodata iz Podgorice, izjavila žalbu u kojoj navodi da je ovakav uslov diskriminatoran. Na kraju se za predmetne partije javio samo jedan ponuđač "Saga CG" koji je na kraju i bio prvorangirani ponuđač.

Jedan od zabrinjavajućih slučajeva je i slučaj javne nabavke iz 2013. godine, gdje Klinički centar nakon poništenja partije za nabavku mesa i mesnih proizvoda, jer je ponuda Industrije mesa „Goranović“ bila za 22.000 eura veća od procijenjenih 200.000 eura, u ponovljenom pozivu povećao procijenjenu vrijednost na 222.000 eura tj. na iznos koji je ranije ponudio „Goranović.“ Na predmetnu javnu nabavku se opet javio „Goranović“ sa ponudom nešto manjom od 220.000 eura i kao jedini ponuđač dobio predmetnu javnu nabavku. Ovaj slučaj opravdano izaziva sumnju da se procijenjena vrijednost prilagođavala ponuđaču a sve na štetu državnog budžeta.

Takođe, u tenderu 8 iz 2012. godine, za nabavku guma za MUP, se traži da gume budu visokokvalitetne i da odgovaraju kvalitetu određenih brendova vozila – što može ukazati da je MUP pokušao da na indirektan način favorizuje skuplje tipove guma tj uvoznike tih guma. Na sve tendere u posmatranim godinama su se javljala isključivo dva ponuđača Efel travel i Efel motors- koji dobijaju pojedine tendere odnosno partiuje. Tek nakon poništenja tendera iz 2013. godine, na tender se javljaju dva nova ponuđača od kojih je jedan čak i bio prvorangirani na jednoj partiji.

Za javnu nabavku angažovanje mehanizacije za održavanje puteva (čišćenje snijega), nije naveden način na koji je naručilac utvrdio procijenjenu vrijednost javne nabavke. Ovo je posebno važno imajući u vidu da se u postupku pojavljuje dvije godine zaredom samo jedno preduzeće, Crnagoraput, sa identičnom ponudom za dvije godine zaredom.

3. Makedonija

U svim analiziranim postupcima je bila imenovana komisija za javne nabavke ali ni u jednom slučaju nije navedena kompetentnost članova za predmetnu nabavku, niti je bilo koja institucija formirala stručnu komisiju za evaluaciju ponuda.

U odnosu na potpisivanje izjava za nepostojanje sukoba interesa, konstatovani su slučajevi u kojima:

- izjave nemaju datum potpisivanja,
- potpisivanje se vrši na dan imenovanja komisije, odnosno u fazi kada se uopšte ne može proceniti rizik od postojanja sukoba interesa jer se ne znaju ponuđači,

- evidentiran je i slučaj u kome su izjave potpisane dan nakon sklapanja ugovora za javnu nabavku.

Po pitanju konkurencije na tenderima, može se konstatovati da je u analiziranim slučajevima ona bila izuzetno mala, tj. da se u velikom broju sprovedenih postupaka svodila na po jednog ponuđača. Problem male konkurencije je još značajniji ako se uzme u obzir aktuelni koncept koji se primenjuje u Republici Makedoniji, a koji podrazumeva da svaki postupak u vrednosti iznad 500 evra završi sa elektronskom aukcijom (negativnim nadmetanjem na kome se ponuđači takmiče ko će ponuditi nižu cenu nabavke). U tenderima na koje se javi samo jedan ponuđač, razumljivo, nema uslova za održavanje e-aukcije, što je bio slučaj u velikom broju analiziranih postupaka, odnosno u 14 od 21 slučaja. Ovakve situacije povećavaju rizik da prvobitno ponuđene cene nisu i najpovoljnije, s obzirom na nepisano pravilo da ponuđači nude više cene neposredno pre e-aukcije na kojoj ih očekuje dalje smanjenje cena.

Deo analiziranih institucija nisu poštovale zakonski rok za donošenje odluka za izbor najpovoljnije ponude, pa su tako rokovi probijani od par dana do čak 50 dana.

Rizik od subjektivne evaluacije ponuda

Služba za zajedničke poslove Vlade RM je u nabavci papira za štampanje i fotokopiranje koristila kriterijum "ekonomski najpovoljnije ponude" sa dva elementa: cena-70 bodova i kvalitet-30 bodova. U tenderskoj dokumentaciji Služba je navela da će kvalitet evaluirati na sledeći način: maksimum od 30 bodova će dobiti ponuda koja ima papir najboljeg kvaliteta, što će se konstatovati sa dostavljenim uzorcima sa probom na mašinama u službi, a druge ponude će dobiti bodove srazmerne kvalitetu. Detaljnije objašnjene bodovanja ponuda izostaje i u izveštaju sprovedenog postupka postaje jasno samo da je jedna ponuda ocenjena sa maksimalnih 30 bodova, dok su od ostalih ponuda dve dobile po 20 bodova, a dve po 10 bodova za kvalitet. Ponuda koja je dobila maksimalni broj bodova na kvalitetu je izbila na prvo mesto na rangiranju osvojivši 90,01 bod (60,01 bod za cenu + 30 bodova za kvalitet) nasuprot drugorangiranoj ponudi od 90,00 bodova (70,00 bodova za cenu + 20,00 za kvalitet). Neznatna razlika u bodovima od samo 0,01 bod dopunski baca senku na način evaluacije kvaliteta i bodovanje.

Princip jednakog tretmana i nediskriminacije ponuđača doveden u pitanje

Ministarstvo pravde je u nabavci usluge za pranje službenih vozila kao uslov za učesće na tenderu od ponuđača tražila da poseduju dva servisa za pranje vozila od kojih jedan u radijusu od 1 km od sedišta ministarstva. Od tri dobijene ponude, dve su bile isključene iz evaluacije baš zbog neispunjavanja pomenutog uslova. Ovo ograničenje konkurencije nije u duhu Zakona za javne nabavke koji garantuje jednak tretman i nediskriminaciju ponuđača.

Uslovi predviđeni u postupku, zaboravljeni u ugovoru

Uslovi koje je Ministarstvo za informatičko društvo i administraciju postavilo u nabavci informatičke opreme, nisu postali deo sklopljenih ugovora. Naime, u tenderskoj dokumentaciji, kao i u modelu ugovora koji je bio njen deo, bila je predviđena obaveza nosioca ugovora da dostavi bankarsku garanciju za kvalitetno sprovođenje ugovora u iznosu od 10%. Međutim, sklopljeni ugovori za ovu nabavku ne predviđaju obavezu dobavljača da dostave garancije za kvalitetno izvršenje ugovora kako je to bilo predviđeno u tenderskoj dokumentaciji.

4. Srbija

U svim posmatranim slučajevima formalni uslovi su bili ispunjeni prilikom otvaranja prispelih ponuda: u svim slučajevima postoje uredni zapisnici o otvaranju ponuda, kao i izveštaji o stručnoj oceni ponuda. Ovi dokumenti sadrže sve neophodne elemente propisane Zakonom, a u velikom broju slučajeva otvaranju su prisustvovali i predstavnici ponuđača koji su svojim potpisima na zapisnicima potvrdili da nemaju primedbi na sam postupak.

U analizi nismo uspjeli da utvrdimo u kojoj meri su ponuđači ispunjavali zakonom propisane uslove, kao i eventualne posebne uslove koje je propisao naručilac, s obzirom na to da nam u najvećem broju slučajeva ova dokumentacija nije dostavljena.

Najveći problem uočen u ovoj fazi postupka je nizak stepen konkurencije: u više od polovine slučajeva analiziranih nabavki pristigla je jedna do dve ponude. Neretko je druga ponuda dostavljena sa nepotpunom dokumentacijom. Takav slučaj zabeležen je u analiziranim nabavkama pranja automobila: kod devet ministarstava prilikom nabavki ove usluge u periodu od 3 godine, u samo dva slučaja javilo se više od dva ponuđača. Čak u devet slučajeva ugovor je sklopljen na osnovu samo jedne prispele ponude. U isto vreme, nabavka knjigovezačkih usluga Uprave za zajedničke poslove je obustavljena sa obrazloženjem da nije obezbeđena konkurencija jer se na tender javio samo jedan, od propisanih minimum tri ponuđača. Ovo je novina kod centralizovanih javnih nabavki. Sa druge strane, iako je Zakonom propisano da u slučaju samo jedne ponude Zapisnik o stručnoj oceni ponuda mora da sadrži ocenu razloga za nizak odziv ponuđača i preporuke za unapređenje konkurencije, ova obaveza ispunjena je samo u malom broju slučajeva.

Tokom 2012. godine primećena je praksa potpisivanja ugovora sa dobavljačima na iznos procenjene vrednosti nabavke, iako je taj iznos bio veći od same ponude. Sa stupanjem na snagu novog ZJN u aprilu 2013. godine, ova praksa je prekinuta.

Ponuđači raspodelili među sobom ponude po partijama

Prilikom analize slučajeva javnih nabavki, u dva navrata uočena je potencijalno opasna praksa fingiranja konkurencije. Naime, prilikom nabavke guma za motorna vozila Uprave za zajedničke poslove 2012. godine, javila su se samo dva ponuđača. S obzirom na to da je nabavka organizovana u pet partija - prema tipu guma - ponude su raspoređene tako da je za dve partije ponudu dostavio jedan ponuđač, a za ostale tri drugi. Na taj način, sa oba ponuđača je sklopljen ugovor. Ovakva praksa otvara sumnju u mogućnost unapred postignutog dogovora između samih ponuđača. U ostale dve posmatrane godine, ponude su organizovane tako da za neke od partija postoje obe ponude, ali je ugovor za posmatrane gume R15 u sve tri godine dodeljen istom ponuđaču. U obe godine javila su se samo dva, i to identična ponuđača.

Nejasni uslovi za učešće na tenderu ili nešto drugo – šest ponuđača sa identičnim nedostatkom dokumentacije

Prilikom nabavke usluge redovnog održavanja i servisiranja liftova u Javnom preduzeću Službeni glasnik, pristiglo je čak osam ponuda. Međutim, čak šest ponuda je odbijeno zbog identičnog nedostatka u konkursnoj dokumentaciji. Reč je o dostavljanju dokaza da su zaposleni radnici sertifikovani za održavanje konkretnih tipova liftova koji su navedeni u konkursnoj dokumentaciji. U toku postupka, jedan od ponuđača tražio je pojašnjenje uslova sertifikovanja radnika, a odgovor je objavljen na sajtu Službenog glasnika. I pored toga, šest ponuda nije dostavilo dokaze o ispunjenosti ovog uslova, pa je odbačeno, a ugovor je sklopljen sa jedinim ponuđačem koji je ispunio sve uslove. Zbog ovoga, iako je kriterijum za odabir najpovoljnije ponude bio najniža ponuđena cena, ugovor je dodeljen ponuđaču sa daleko višom cenom od najniže.

IV ŽALBENI POSTUPAK

Uporedni prikaz

Analizirani slučajevi javnih nabavki ukazuju na brojne probleme u mehanizmima zaštite prava ponuđača. U Srbiji i Makedoniji nije zabeležena nijedna žalba u posmatranim slučajevima iako su detektovani problemi u ovim javnim nabavkama koji su mogli da budu solidan osnov za žalbu. Nije sprovedeno istraživanje razloga ovakvog stanja, ali neki od razloga svakako bi mogli biti nedostatak poverenja ponuđača u žalbeni mehanizam, nepoznavanje prava i visina taksi koje se naplaćuju za podnošenje žalbe. Pregled taksi za podnošenje zahteva za zaštitu prava ili žalbi u četiri države prikazan je u **Prilogu 2** ovom izveštaju. I sami žalbeni organi susreću se sa brojnim izazovima u svom funkcionisanju koji se pre svega odnose na probleme u konstituisanju i nedostatak kapaciteta (ljudskih, tehničkih i finansijskih) za kvalitetno obavljanje posla.

1. Bosna i Hercegovina

Monitoring provođenja javnih nabavki je identifikovao česta kršenja principa zakonitosti uslijed nepoštovanja svih definisanih odredaba Zakonom o javnim nabavkama. To se prvenstveno odnosi na izbor postupka, donošenje odluka o visini naknade za tendersku dokumentaciju, utvrđivanju bankarske garancije bez adekvatnih razloga, kreiranju tenderske dokumentacije na način koji favorizuje pojedine ponuđače, dodjelu ugovora firmama koje ne ispunjavaju sve zakonom predviđene uslove, itd. Favorizovanje pojedinih ugovornih organa obično zahtjeva kršenje i principa nediskriminacije i jednakog tretmana. To se u praksi dosta često dešava, na šta ukazuje i sam provedeni monitoring. Tako se definišu profesionalni i tehnički standardi koje samo pojedine „favorizovane“ firme mogu da ispune. Međutim, ono što zabrinjava je činjenica da ovakva praksa dovodi do velikog broja prigovora i žalbi što dalje utiče na samu ekonomičnost određenih postupaka.

So za zimsko održavanje ulica u Sarajevu stiže „na kraju zime“

Predmetna javna nabavka se odnosi na nabavku soli za zimsko održavanje ulica od strane Kantonalnog javnog komunalnog preduzeća (KJKP) Rad. Predviđena je javna nabavka podijeljena u 3 lota u okviru koje se lot 1 odnosi na nabavku 5000 tona soli u rinfuznom stanju sa procijenjenom vrijednošću od 750.000 KM, lot 2 odnosi na nabavku 500 tona u vrećama od po 50 kg sa procijenjenom vrijednošću od 85.000 KM, dok se lot 3 odnosi na nabavku 100 tona kalcijevog hlorida u vrećama od 25 i 50 kilograma sa procijenjenom vrijednošću od 80.000 KM.

Tender je raspisan u junu 2012. godine i bilo je predviđeno provođenje otvorenog postupka. Međutim, žalbe koje su upućene KRŽ-u su dovele do poništenja prva 2 lota, te raspisivanja novog poziva. Drugi javni poziv je raspisan nakon što je KJKP Rad sredinom avgusta donijelo odluku o poništenju postupka javne nabavke te objavio odluku o raspisivanju novog tendera za navedena dva lota. Komplikovana tenderska dokumentacija, posebno sa aspekta kvaliteta robe i njene kontrole, su dovele do brojnih prigovora ugovornom organu, ali i Kancelariji za razmatranje žalbi (drugostepenom organu). To je uticalo na dugotrajnost samog postupka te činjenicu da se ugovor zaključio tek krajem decembra iako je do tada bilo neophodno da se zimska služba u potpunosti obskrbi navedenom robom. Veliki broj prigovora je direktna posljedica propusta od strane Komisije za javne nabavke u okviru samog ugovornog organa.

Izmjenama Zakona o javnim nabavkama u novembru 2013. godini su uvedene dvije filijale Kancelarije za razmatranje žalbi (KRŽ) kao drugostepenog organa, sa sjedištima u Banjoj Luci i Mostaru. Same filijale nemaju status pravnih lica. KRŽ sa sjedištem u Sarajevu nadležan je za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke u iznosu većem od 800.000,00 KM, kao i za sve nabavke institucija Bosne i Hercegovine i institucija Brčko Distrikta BiH, i drugih ugovornih organa Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta BiH. Filijale KRŽ-a u Banjoj Luci i Mostaru nadležne su za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke do 800.000,00 KM, a nadležnost filijale određuje se prema entitetskom sjedištu ugovornog organa. Neodgovarajuće logističke pripreme su onemogućile dosljedno, uspješno i efikasno funkcionisanje istih, a time i ostvarivanje uspješne pravne zaštite ponuđača u BiH. Naime, ni do danas još uvijek ove filijale nisu uspostavljene, a tek od jula 2014. godine je uvedena odredba da do uspostavljanja i početka rada filijala sve žalbe rješava sjedište KRŽ-a u Sarajevu.

Nemogućnost drugostepene žalbe prouzrokovana izmjenama ZJN iz novembra 2013. godine

Nabavka javnog preduzeća Ceste Mostar se odnosila na nabavku i isporuku posipnog materijala (kamenog agregata 4-8mm) za posipanje, dok je za postupak provođenja nabavke izabran otvoreni postupak. Nabavka je podijeljena na 14 lotova prema broju punktova za posipni materijal. Dostavljeno je 9 kompletnih ponuda, s tim da je u nekim slučajevima dostavljena ponuda za 4 lota dok je u nekim slučajevima ponuda obuhvatala samo 1 lot. Treba napomenuti da je u okviru postupka podnesena jedna žalba koja se odnosila na prijavu "nekvalifikovanosti" odnosno potvrde da jedan ponuđač nema kamenolom što je bio uslov definisan tenderskom dokumentacijom. Ugovorni organ je odbacio a KRŽ je rekao da je nenadležan za ugovore ispod 800.000 KM dok se ne uspostave kancelarije u BL i Mostaru.

2. Crna Gora

Ponuđači su podnosili žalbe u postupcima javnih nabavki: guma, insulina, računara i hrane za Klinički centar. Žalbe su se uglavnom odnosile na uslove koje su naručioci postavljali kao obavezujuće za ponuđače. Takođe su, u nekim slučajevima, upitne i odluke Državne komisije po podnijetim žalbama.

Usklađivanje ugovora sa tenderom umesto sa zakonom

Najkarakterističniji primjer ponašanja Državne komisije je po žalbi Jugodata na poziv Skupštine za nabavku računara. Naime, za predmetnu javnu nabavku u tenderskoj dokumentaciji je navedeno da je: „ponuđač obavezan dostaviti dokaz da je (ukoliko nije proizvođač opreme) u partnerskom odnosu sa proizvođačem opreme, što se dokazuje autorizacijom proizvođača opreme (MAF) ili njegovog ovlašćenog zastupnika za teritoriju Crne Gore.“ Zbog ovoga, između ostalog, je i ponuđač Jugodata iz Podgorice, izjavila žalbu u kojoj navodi da je ovakav uslov diskriminatoran. Žalba je usvojena od strane Državne komisije za kontrolu postupaka javnih nabavki. Prema ocjeni Državne komisije ovaj uslov za ponuđače nije bio u skladu sa predlogom ugovora koji je sastavni dio tenderske dokumentacije. Naime, ugovorom su definisani uslovi i obaveze koje ponuđač mora da ispuni, a ova obaveza nije bila sastavni dio ugovora. Ipak, interesantno je da Državna komisija razmatrala da li je ovakva odredba diskriminatorna, već se bavila samo činjenicom da li je ova odredba sastavni dio ugovora. Na ovaj način su ostavili Skupštini mogućnost da napravi ispravke u tenderu i uvrsti traženi uslov u Ugovor kako bi ovaj uslov kasnije bio prihvatljiv Državnoj komisiji, prilikom ponovljene žalbe.

Poziv je opet objavljen, ali je opet sadržao odredbu da je „ponuđač obavezan dostaviti dokaz da je (ukoliko nije proizvođač opreme) u partnerskom odnosu sa proizvođačem opreme, što se dokazuje autorizacijom proizvođača opreme (MAF) ili njegovog ovlašćenog zastupnika za teritoriju Crne Gore.“ Krajem septembra kompanija „Jugodata“ se opet žalila, između ostalog na ovaj uslov. Međutim, Državna komisija je odbila žalbu „Jugodate“, jer je Državna komisija našla da je ovaj zahtjev u skladu sa uslovima i obavezama definisanim predlogom ugovora nije razmatrala da li je Skupština možda na ovaj način diskriminirala pojedine ponuđače. Na kraju se za predmetne partije javio samo jedan ponuđač „Saga CG“ koji je na kraju i bio prvorangirani ponuđač.

3. Makedonija

Ni u jednoj od analiziranih procedura za javne nabavke, nije bila uložena žalba. To se moglo i očekivati ako se uzme u obzir da je broj žalbi u javnim nabavkama u Makedoniji izuzetno nizak. Gledano statistički, žalba se podnosi na svaki 35. tender, odnosno na 18.654 oglašanih tendera u 2013. godini podnete su 533 žalbe. Smatra se da je procenat žalbi (2,9%) izuzetno nizak ako se uzme u obzir da u sistemu javnih nabavki u Makedoniji nisu predviđene prekršajne odredbe, niti je predviđena kontrola tokom sprovođenja tendera (ex-ante) jer se smatra da tu kontrolu treba da vrše same firme-ponuđači podnošenjem žalbi. Broj podnetih žalbi ne odgovara ni brojnim nepravilnostima utvrđenim u javnim nabavkama. Firme se žale na visoke troškove žalbe (posebno za tendere niže vrednosti) i na nedostatak poverenja u državnu Komisiju za žalbe u javnim nabavkama. Analize takođe ukazuju i na nedostatak znanja među firmama o žalbenom postupku u javnim nabavkama.

4. Srbija

Jedan od nalaza sprovedenog istraživanja je i da u posmatranim slučajevima javnih nabavki (ukupno 37 nabavki 14 tipova roba, radova ili usluga) nije zabeležena nijedna žalba Republičkoj komisiji za zaštitu prava, iako su u većem broju analiziranih nabavki zabeležene činjenice koje bi mogle da predstavljaju osnov za žalbu. Iako je teško zaključivati na osnovu nereprezentativnog uzorka, ovaj indikator mogao bi da ukazuje na problem u žalbenom postupku. Broj obraćanja Republičkoj komisiji za zaštitu prava u 2013. je porastao u odnosu na prethodnu godinu za preko 30%, a ovaj trend se nastavlja i u 2014. što može da ukazuje na rast poverenja ponuđača u žalbeni organ. Sa druge strane analizirani slučajevi ukazuju na to da će u narednom periodu, ukoliko ovo poverenje bude i dalje raslo, broj žalbi upućenih Komisiji nastaviti da raste. Međutim, Komisija sa sadašnjim kapacitetima neće biti u stanju da prihvati značajno novo povećanje broja slučajeva (u 2013. KJN je uvela obavezu rada i posle radnog vremena i subotom za svoje zaposlene kako bi na minimum svela broj slučajeva u kojima nije postupljeno u rokovima utvrđenim zakonom). Ne treba zaboraviti da je pored postupaka za zaštitu prava, po slovu Zakona, u nadležnosti Komisije i vođenje prvostepenih prekršajnih postupaka kao i postupaka za poništenje ugovora. Imajući u vidu sve navedeno više je nego jasno da će, ukoliko se u najskorijem roku ne preduzmu određene mere, usmerene na povećanje kapaciteta Komisije ili reformisanja načina njenog odlučivanja, broj slučajeva u kojima se krše rokovi biti u porastu i svakako negativno uticati na poverenje ponuđača i ugroziti pravnu sigurnost.

V REALIZACIJA POSTUPKA JAVNE NABAVKE OD ZAKLJUČENJA UGOVORA DO IZVRŠENJA UGOVORNIH OBAVEZA

Uporedni prikaz

Indikativna je činjenica da u sve četiri zemlje dokumenta koja najčešće nisu dostavljena po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama jesu upravo dokumenta iz kojih je moguće utvrditi u kojoj meri su realizovani ugovori dodeljeni u postupcima javnih nabavki. Zbog nedostataka izvoda iz evidencije plaćanja, faktura i potvrda o prijemu robe, radova ili usluga, u većini slučajeva nije bilo moguće utvrditi da li su prilikom realizacije poštovane specifikacije ugovorenih predmeta isporuke, ugovorene cene i rokovi. Iz postupka analize, stiče se utisak da se, nakon sklapanja ugovora, više ni sami naručioci ne bave sistematskom analizom i kontrolom realizacije tih ugovora, iako upravo u ovoj fazi korupcija pokazuje svoje efekte na čitav proces javnih nabavki.

1. Bosna i Hercegovina

Nije obuhvaćeno analizom u BiH.²⁶

2. Crna Gora

Iako su zahtjevima za informacijama tražene informacije koje se odnose na realizaciju samog ugovora, tj isporuku roba ili usluga te informacije od većine institucija nismo dobili. Tako da u većini slučajeva ne znamo da li su izvršene obaveze definisane ugovorom i da li je kontrola isporuke uopšte sprovedena i nije moguće utvrditi pojedine trendove u ponašanju državnih institucija.

Institucije koje su nam dostavile traženu informaciju su: Pošta Crne Gore, Monteput, JPU Đina Vrbica, Poreska uprava, Skupština Crne Gore(za pranje automobile) i Centralna banka Crne Gore.

²⁶ Zakon o javnim nabavkama BiH ne predviđa kontrolu realizacije ugovora i niko od kontrolisanih ugovornih organa nije dostavio konačni ugovor o konkretnim javnim nabavkama. Ne postoji ni obaveza za dostavljanje konačnih izvještaja o realizaciji ugovora, bez obzira da li su sačinjeni od strane ugovornih organa.

Posao i bez nabavke

Interesantan je primjer javne nabavke soli za posipanje puteva, koju je sproveo Monteput u 2013. godini. Tada je nakon izvještaja o postupku javne nabavke, donesena i objavljena odluka o obustavljanju postupka javne nabavke. Međutim i pored obustave postupka, došlo do određene isplate novca ponuđaču „Trans Petrol“ d.o.o. iz Podgorice, čija je ponuda odbijena, što pokazuje dokumentacija vezana za račune i otpremnice koje su dostavljene MANS-u. Na kraju 2013. godine, iako nije došlo do potpisivanja ugovora i zvaničnog sklapanja posla između Monteputa i Trans Petrola, došlo je do isplate ukupno 2.561,00 eura za rizlu i so za puteve, pri tom je prvi račun iznosio 1.524,96 eura, a drugi račun 1.036,49 eura. Oba računa su načinjena 22.11.2013. godine, kada je izvršena i isporuka, što se vidi po otpremnici.

3. Makedonija

Samo 3 od 17 institucija čiji tenderi su praćeni za potrebe ove analize, su u potpunosti dostavile sve tražene dokumente koji omogućavaju uvid u fazu implementacije javnih nabavki, nakon potpisivanja ugovora. Manji deo institucija (6) poslao je samo bazične podatke, ali ne i dokumente, dok većina institucija nije dostavila nikakve dokaze o realizaciji nabavki. Od onih dokumenata i podataka koji su dostavljeni, može se konstatovati poklapanje predmeta, količine i vrednosti nabavke. Konkretno, ono što je dogovoreno da se kupi, to je i bilo dostavljeno i plaćeno. S obzirom da Zakon o javnim nabavkama završava u trenutku sklapanja ugovora o javnoj nabavci, izgleda da tad završava i odgovornost ljudi koji sprovode javne nabavke za ono što su kupili. Jedina institucija u zemlji koja kontroliše sprovođenje ugovora o nabavci je Državni ured za reviziju koji, zbog ograničenog kapaciteta, kontroliše samo mali deo institucija godišnje i njegovi se nalazi tretiraju više kao korektiv, nego kao dokazi za zloupotrebe.

S druge strane, realizacija javne nabavke je zapravo suština procesa, odnosno finale postupka. Stoga je veoma važno da se ovoj fazi da veći značaj. Uostalom, u ovoj fazi nabavke se „realizuje“ korupcija, koja se u ranijim fazama samo pregovara i omogućava.

Zanimljivo je da ni u jednom od praćenih postupaka, institucije nisu iskoristile mogućnost da dostave podatke o realizaciji ugovora na Elektronskom sistemu javnih nabavki, gde više od godinu dana postoji takva opcija u funkciji povećanja transparentnosti u trošenju javnog novca.

4. Srbija

U analizi slučajeva javnih nabavki obuhvaćenih ovim projektom, najteže je bilo utvrditi činjenice o realizaciji dodeljenih ugovora, s obzirom da je dokumentacija iz koje je moguće steći uvid u predmet isporučene robe i plaćanje usluga ili dobara najčešće izostavljen element u dokumentaciji koja je prikupljana po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Realizaciju ugovora najteže je bilo ispratiti kod sukcesivnih nabavki, poput nabavke papira, pranja automobila i ostalih dobara i usluga koje se sukcesivno isporučuju u periodu od godinu ili više dana. Ovo je posebno problematičan podatak, s obzirom da svi ugovori koji su se odnosili na sukcesivne isporuke ne sadrže odredbe kojima bi bile određene količine predmeta nabavke, kao ni dinamika tih isporuka. Po pravilu, takvi ugovori sklopljeni su na godinu dana, odnosno do utroška predviđenih sredstava. U tom smislu, stiče se utisak da ni sami naručioci ne poseduju informacije o tome koliko je ukupno usluga ili dobara plaćeno kada je reč o, recimo, pranju automobila ili servisiranju liftova. Treba napomenuti da se u ovakvim slučajevima količina predmeta nabavke ne nalazi ni u planu javnih nabavki, pozivu za dostavljanje ponuda niti u konkursnoj dokumentaciji.

Kod nabavke pojedinačnih usluga i dobara, a u onim slučajevima u kojima nam je dokumentacija bila dostupna, uočeno je podudaranje sa odredbama ugovora u predmetu, količini, ceni i rokovima isporuke.

Sa druge strane, analiza je pokazala da je ranije ustaljena praksa menjanja bitnih elemenata uslova nabavki, pre svega rokova i cena kroz naknadne anekse ugovora, sada izostala. U posmatranim slučajevima, pojavila su se samo dva aneksa ugovora, i to jedan u kome je cena povećana za 2 odsto zbog povećane stope PDV-a, i drugi u kome je promenjen naziv ministarstva koje je zaključilo ugovor zbog promene naziva tog ministarstva.

Usluge plaćene pre nego što je uopšte sklopljen ugovor

U dokumentaciji o izvršenju ugovora o redovnom održavanju i servisiranju liftova koju nam je dostavilo Javno preduzeće Službeni glasnik, evidentirana je prva isplata dobavljaču dan pre potpisivanja ugovora. Naime, ugovor je sklopljen 11. marta 2014. godine, isplata je izvršena 10. marta, a u opisu isplate navedeno je „održavanje liftova za februar 2014“. Tokom čitavog februara trajao je sam postupak javne navake: sve faze postupka sprovedene su upravo u tom mesecu.

Raskinuti ugovori zbog nemogućnosti dobavljača da nastavi delatnost

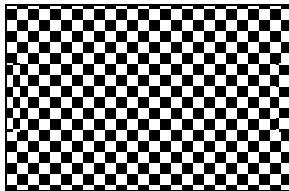
Neobičan slučaj sudbine sklopljenih ugovora uočen je kod Ministarstva pravde u 2012. i 2013. godini, prilikom nabavke usluge pranja automobila. Naime, sedam meseci po zaključenju ugovora, dobavljač je dopisom obavestio Ministarstvo da zatvara objekat za pranje vozila, te je ugovor raskinut. U dopisu dobavljača je navedeno da je vlasnik perionice automobila jednostrano raskinuo ugovor o zakupu prostora dobavljaču, te da dobavljač više nije u mogućnosti da obavlja svoju delatnost. U narednoj godini, ovo Ministarstvo sklopilo je ugovor o pranju službenih vozila sa novim dobavljačem, da bi i ovaj ugovor bio raskinut sedam meseci nakon potpisivanja. U dopisu kojim raskida ugovor, novi dobavljač navodi da zatvara svoj objekat za pranje automobila „zbog problema likvidnosti koji su nastali u vreme izbora i zbog višemesečnog zastoja u izmirivanju obaveza prema nama od strane budžetskih korisnika naših usluga“. U oba slučaja, konkursnom dokumentacijom nisu bile predviđene nikakve bankarske garancije za izvršenje ugovora.

VI SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Uporedni prikaz

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja je ključni preduslov građanskog nadzora javnih nabavki. Svi podaci za analize slučajeva javnih nabavki koji nisu objavljeni na proaktivnoj osnovi prikupljeni su korišćenjem prava na pristup informacijama ustanovljenog u četiri države. Informacije koje su tražene za potrebe ove analize nisu poverljive prirode i ne postoji nijedan razlog za nedostavljanje traženih informacija. Ipak, brojne informacije i dokumenti neophodni za izradu analize su uskraćeni timovima koji su radili na realizaciji istraživanja. Broj slučajeva potpunog ignorisanja zahteva ili odbijanja da se dostave informacije i dokumenti je veoma mali u svim državama. Međutim, broj slučajeva dostavljanja nepotpune dokumentacije je izuzetno velik i predstavljao je ozbiljan problem u izradi ove analize. Portali javnih nabavki koji funkcionišu u tri od četiri države ne služe u potpunosti svojoj svrsi jer ne sadrže informacije i dokumente na osnovu kojih je moguće celovito sagledati javne nabavke. Ne postoji dobro opravdanje za operatore portala što portali ne odgovaraju u potpunosti svojoj svrsi i nazivu. Oni bi trebalo da sadrže sve relevantne dokumente vezane za javne nabavke. Ovo bi značajno olakšalo posao naručiocima, ponuđačima, kontrolnim organima i svima zainteresovanim za javne nabavke i bilo koji njihov aspekt. Ne treba potceniti ni uštede koje bi ovako ustrojen portal doneo. U narednoj tabeli prikazani su najvažniji podaci u vezi sa prikupljanjem podataka o analiziranim slučajevima javnih nabavki u četiri države.

Svakako da je potrebno ponovo istaći da upravo dokumentacija u kojoj se dešavaju najčešće mahinacije i manipulacije najčešće nije dostavljana. Sa jedne strane to su fakture, računi, bankovni izvodi koji potvrđuju novčanu transakciju, dokumenta iz kojih bi se videlo da li je ispoštovana dinamika plaćanja utvrđena ugovorom, a sa druge strane to su potvrde o prijemu predmeta nabavke, specifikacija primljenih dobara i slično.

	<u>BIH</u>	<u>MNE</u>	<u>MKD</u>	<u>SRB</u>
BROJ POSLATIH ZAHTEVA	38*	246	17	37
ORGAN SE OGLASIO NENADLEŽNIM	/	7 (2,85%)	/	/
ORGAN TVRDI DA NE POSEDUJE INFORMACIJU	/	24 (9,76%)	/	1 (2,7%)
ORGAN NIJE ODGOVORIO NA ZAHTEV		82 (33,33%)	/	/
DOBIJENA DOKUMENTACIJA DELIMIČNO	2 (5,26%)	15 (6,10%)	14 (82,35%)	32 (86,48%)
DOBIJENA DOKUMENTACIJA U CELOSTI	32 (84,21%)	118 (47,96%)	3 (17,65%)	4 (10,82%)
DOKUMENTACIJA NIJE DOBIJENA	4 (10,53%)	/	/	/

* u 9 slučajeva urgencija

1. Bosna i Hercegovina

Ukupno upućeno 38 upita po ZoSPI BiH, ZoSPI F BiH i ZoSPI RS, na institucije odnosno ugovorne organe na svim nivoima Bosne i Hercegovine.

Većina institucija odnosno 28 (74%) ugovornih organa je odgovorilo u zakonskom roku od 15 dana, dok su urgencije prosljeđene na 10 (26%) ugovornih organa.

Nakon urgencija primljeno ukupno 34 (89%) odgovora i to:

- potpunih odgovora 32 (94%)
- nepotpunih odgovora 2 (6%)

Nije uopšte odgovoreno/odbijen zahtjev i nakon urgencija za 4 zahtjeva (10%).

Obavještajno sigurnosna agencija BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Gradska uprava Grada Banja Luka i Univerzitet „Džemal Bjedić“ Mostar nisu dostavili niti jedan odgovor.

2. Crna Gora

Sve posmatrane institucije, na sajtu Uprave za javne nabavke, proaktivno objavljuju planove javnih nabavki, odluke o pokretanju postupka, pozive, odluke o izboru najpovoljnijih ponuđača i ugovore. Međutim, za pojedine institucije fali po dio dokumentacije, najčešće osnovni plan javnih nabavki.

Na Portalu nema MUP

Prilikom pretrage javnih nabavki za Ministarstvo unutrašnjih poslova, Portal ne izbacuje ni jednu informaciju za ovo Ministarstvo. Takođe, ne objavljuje informacije ni kada se unese naslov javne nabavke. Informacije o planovima javnih nabavki i sprovedenim javnim nabavkama ovog Ministarstva moguće je dobiti jedino pretraživanjem svih javnih nabavki objavljenih na ovom Portalu.

Sredinom jula 2014. godine na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacija od posmatranih institucija smo zatražili dostavljanje relevantne dokumentacije koja se odnosi na planiranje, sprovođenje, i realizaciju predmetnih javni nabavki od 2012–2014. godine. Većina posmatranih institucija nam je dostavila blagovremeno traženu dokumentaciju koja se odnosi na sprovođenje postupka javnih nabavki do zaključenja ugovora. Kasnijom analizom dobijene dokumentacije smo utvrdili da, od većine institucija, informacije u o realizaciji ugovora nismo dobili.

Jedina, od posmatranih, institucija koja nam nije odgovorila je Ministarstvo odbrane od koga smo tražili informacije o javnoj nabavci čizama.

Dio dokumentacije koji se odnosi na sve ponude pristigle na pozive predmetnih javnih nabavki u periodu od 1. juna 2012. do 31. maja 2014. godine, naknadno su tražene i MANS još uvijek čeka odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova kada je zahtjev za pristup informacijama u ovom dijelu u pitanju.

Kako bi bilo moguće odraditi analize nabavke pojedinih roba, usluga i radova (tj dobiti informacije makar od nekih institucija) MANS je u okviru ovog projekata targetirao veći broj institucija od ovih uključenih u analizu – i podnio veći broj zahtjeva.

3. Makedonija

Imajući u vidu da javne institucije imaju zakonsku obavezu da objave samo mali deo podataka potrebnih za praćenje javnih nabavki, a retko koja institucija to čini dobrovoljno, većina informacija za ovu analizu je tražena preko Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Prema makedonskom Zakonu, informacije o javnim nabavkama su od javnog karaktera, a na zahtev za informaciju treba da se odgovori odmah, a najkasnije u roku od 30 dana. Samo u 2 od 17 slučajeva, institucije koje su uključene u monitoring dostavile su sve potrebne informacije u zakonskom roku. Osam institucija je poštovalo rok, ali su dostavili nepotpune odgovore, dok je 6 institucija prekoračilo rok od 3 do 106 dana. Kako bi se obezbedila potrebna dokumentacija, u šest slučajeva dostavljene su žalbe Komisiji, nakon čega je samo deo institucija poslao tražene dokumente. Najveći su se problemi javili kod prikupljanja godišnjih planova o javnim nabavkama, kao i dokumentima o realizaciji ugovora za javne nabavke.

Nabavka usluga za pranje automobila Ministarstva pravde: Umesto za najviše 30 dana, dokumenti su dostavljeni za 136 dana i to nakon intervencije Komisije za zaštitu prava pristupa javnim informacijama

Od svih potrebnih dokumenata za analizu ovog postupka, javno dostupni su bili samo oni za koje institucije imaju i zakonsku obavezu da ih objave. To su oglas o javnoj nabavci i polugodišnja evidencija ugovora za drugu polovinu 2013. godine sa podacima o sklopljenim ugovorima, gde je spadala i ova nabavka. Svi ostali potrebni dokumenti su traženi kroz primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U rešenju koje je potpisao ministar pravde stoji da su traženi dokumenti, poput zapisnika sa javnog otvaranja ponuda, izveštaja o sprovedenom postupku i izveštaja o sprovedenoj elektronskoj aukciji, dokumenti na čiji uvid imaju pravo samo učesnici u postupku. U nastavku piše da Ministarstvo nema obavezu da priprema izveštaj o finansijskim troškovima za realizaciju nabavke. Na kraju rešenja, Ministarstvo upućuje da su druge informacije o ovom postupku dostupne na Elektronskom sistemu za javne nabavke. S obzirom da Ministarstvo nije postupilo u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, podneta je žalba Komisiji za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Komisija je usvojila žalbu i zadužila Ministarstvo pravde da dostavi sve tražene informacije najkasnije do 28. oktobra 2014. godine. Ipak, mimo odluke Komisije, Ministarstvo nije dostavilo svu traženu dokumentaciju, zanemarujući plan javnih nabavki i izveštaj o finansijskim troškovima. Sve u svemu, umesto 30 dana, što je maksimalni zakonski rok za odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, dokumenti za ovu nabavku su prikupljeni u roku od 136 dana. Ovde je vredno napomenuti da je upravo Ministarstvo pravde matična institucija koja izrađuje predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i predlaže izmene i dopune za poboljšanje tog zakona.

4. Srbija

Zahtevi koji se postavljaju pred obveznike Zakona o javnim nabavkama u pogledu toga koji dokumenti vezani za konkretan postupak javne nabavke moraju biti objavljeni su prilično skromni. Treba ipak istaći da su u svim analiziranim slučajevima ovi zahtevi bili poštovani i predviđena dokumentacija je bila objavljena na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke, a pored toga i u najvećem broju slučajeva i na internet stranama naručilaca. Shodno navedenom, najveći deo dokumentacije potrebne za analizu dobijen je korišćenjem mehanizama predviđenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ukupno je upućeno 37 zahteva. Svakako da kao pozitivan nalaz treba pre svega istaći potpuno poštovanje slova Zakona, tj. da ni u jednom od 37 slučajeva organ nije odbio da dostavi informaciju niti je bilo slučajeva „ćutanja uprave“. Pored toga, po svim zahtevima je postupljeno u Zakonom predviđenom roku (15 dana ili 40 dana u slučaju opravdanih razloga). Najveći problem sa kojim smo se susreli u toku ove analize bio je taj što su organi kako po zahtevu, a u određenim slučajevima i nakon žalbe, dostavljali nekompletnu dokumentaciju. Posebno je simptomatično što je u 99% slučajeva bilo reč o istim dokumentima (kojima se dokazuje ispunjenost uslova izabranih ponuđača, kompletne ponude izabranih ponuđača, dokumentacija kojom se potvrđuje isporuka robe/izvršenje radova ili usluge i dokumentacija vezana za plaćanja – fakture, kartice konta itd).

Dobra praksa Uprave za zajedničke poslove republičkih organa

Nužno je istaći ovaj analizirani slučaj kao primer odlične prakse. Uprava za zajedničke poslove, bez zakonske obaveze, vodi nešto nalik na dosije javnih nabavki. Dostavljena dokumentacija je bila u potpunosti kompletna. S obzirom na način na koji je dokumentacija dostavljena (veliki deo je bio skeniran i dostavljen na CD-ovima) više je nego očigledno da pomenuti organ ovome pridaje veliku važnost i ceo ovaj posao sprovodi više nego sistematično, transparentno i odgovorno.

**Javna nabavka usluga dezinsekcije, dezinfekcije i deratizacije
Republičkog hidrometeorološkog zavoda**

Ovaj slučaj svakako predstavlja suštu suprotnost gore opisanom. Naznačeni subjekt pokazuje elementarno nepoznavanje ZOSPI. Subjekt u odgovoru na upućeni Zahtev dostavlja samo jedan od traženih dokumenata, a dostavljanje ostatka dokumentacije uslovljava uplatom nužnih troškova izrade kopije dokumenata. Treba podsetiti na član 17. stav 4. ZOSPI koji propisuje da su od pomenute obaveze plaćanja naknade oslobođena „udruženja za zaštitu ljudskih prava, kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja“. Imajući u vidu sada već desetogodišnju primenu ZOSPI ovako nešto je nedopustivo i predstavlja ili gore pomenuto grubo nepoznavanje slova Zakona ili pak odlučnu nameru da se opstruira ostvarivanje zakonskog prava. Za koji god od dve pomenute solucije da se odlučimo, reč je o postupanju koje je nedopustivo.

Preporuke – nacionalni nivo

Bosna i Hercegovina

Kada sumiramo dosadašnji razvoj pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, rezultate sprovedenog monitoringa postupaka javnih nabavki za određene robe/usluge/radove, te osvrst sa nacionalnih konferencija i regionalnog sastanka sa zainteresovana javnost, mogu se definisati sledeće preporuke:

- Potrebno je izvršiti dodatno usklađivanje zakonodavnog okvira sa EU direktivama iz 2014. godine u vezi sa javnim nabavkama i sprečavanjem sukoba interesa. Proces usklađivanja treba iskoristiti za zagovaranje antikoruptivnih amandmana koji nisu usvojeni prilikom donošenja novog zakona. Prilikom donošenja propisa u budućnosti, pre svega, treba se voditi stvarnim potrebama tj. sagledati probleme koji su se pojavljivali u praksi. Tek nakon unošenja konkretnih rešenja kojim bi se ti problemi mogli prevazići, treba uzeti u obzir i zahteve koje postavljaju nove EU direktive;
- Neophodno je dosledno primeniti odredbe novog ZJN BiH od samog početka njegove primene, sa ažurnim donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata i pratećih propisa. Naročito se treba fokusirati na eliminisanje nepravilnosti u primeni na koje je ukazivano u prethodnom periodu, a koje je identifikovao i provedeni monitoring postupaka javnih nabavki.
- Regionalna iskustva tj. iskustva iz Srbije, Makedonije i Crne Gore treba da budu bolje iskorištena u izgradnji efikasnog i transparentnog sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Stoga je neophodna dalja saradnja svih aktera i razmena praksi o dosadašnjoj primeni pojedinih rešenja, naročito u primeni EU direktiva;
- Neophodno je uskladiti propise koji regulišu javne nabavke na različitim nivoima u cilju ostvarivanja njihove funkcije ekonomskog razvoja zemlje, ali i uvažavanja lokalnih specifičnosti;
- Potrebno je nastaviti dalju saradnju između svih relevantnih institucija i organizacija u zemljama regiona s ciljem stvaranja usaglašenih nacionalnih sistema javnih nabavki koji bi bili komplementarni procesima i inicijativama u okviru CEFTA sporazuma;
- Napraviti registar svih ugovornih organa koji su obavezni sprovoditi javne nabavke, bez obzira na visinu nabavki koje ove organizacije/institucije sprovode. Registar treba da bude javno dostupan na portalu javnih nabavki, te eventualno povezan sa godišnjim planovima i objavljenim/provedenim postupcima radi lakše kontrole;

- Potrebno je razmotriti mogućnost uvođenja certifikata za službenike za javne nabavke i vođenje registra službenika za javne nabavke kojima su izdati certifikati s ciljem profesionalizacije pojedinaca u datoj oblasti i u ovom poslu iskoristiti iskustva država iz regiona;
- Uvesti zakonsku obavezu objave godišnjih planova javnih nabavki na centralizovanom mestu tj. na portalu javnih nabavki u okviru Agencije za javne nabavke BiH, kao i adekvatnu sankciju za kršenje ove obaveze;
- Povećati transparentnost postupaka javnih nabavki kroz povećanje broja otvorenih i ograničenih postupaka u ukupnom broju javnih nabavki i primeniti druge mere za podsticanje konkurencije;
- Suziti broj slučajeva u kojima je moguće izuzeće od primene ZJN i sprovođenje pregovaračkog postupka. Potencijalno rešenje je uvođenje obaveze traženja dozvole od nadležnog tela (Agencije za javne nabavke);
- Revidirati zakonsko rešenje koje se odnosi na vreme važenja ponude jer trenutno rešenje po kom ugovorni organ može tražiti produženje istog ponuđača može dovesti u vrlo nezavidan položaj, posebno sa aspekta bankarske garancije koju je ponuđač dužan da položi;
- Povećati odgovornost osoba iz ugovornih organa koje su uključene u sprovođenje postupaka javnih nabavki (službenici za javne nabavke, članovi komisije, rukovodioci, itd);
- Uključiti veći broj predstavnika biznis i nevladinog sektora u procese monitoringa sprovođenja javnih nabavki, te naknadne konsultacije u vezi sa inicijativama za izmene i dopune zakonskih i podzakonskih rešenja;
- Potrebno je uspostavljanje efikasnog sistema kontrole realizacije javnih nabavki u cilju prevazilaženja problema izmena ugovora aneksima. Ovaj problem je primetan duži niz godina i predstavlja osnov za razne mahinacije;
- Uvođenje zakonske obaveze za ugovorne organe da dostavljaju izveštaje o realizaciji postupaka javnih nabavki;
- Pooštriti sankcije u sistemu javnih nabavki, te ih uskladiti sa nedavno uvećanim naknadama/taksama za pokretanje žalbenog postupka kod Kancelarije za razmatranje žalbi, kao drugostepenog kontrolnog organa. Kazne za prekršaje treba da budu komplementarne sa taksama za pokretanje žalbenog postupka;
- Poboljšati funkcionisanje Agencije za javne nabavke i obezbediti joj neophodna sredstva za rad, te popuniti nedostajuće kapacitete u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji;
- Unaprediti transparentnost Agencije za javne nabavke BiH i Kancelarije za razmatranje žalbi kroz unapređenje politike izveštavanja i striktno pridržavanje definisanih pravila za objavljivanje podataka;
- Uspostaviti filijale Kancelarije za razmatranje žalbi u Banja Luci i Mostaru na način na koji je to predviđeno zakonom u najskorije vreme, te im obezbediti adekvatne uslove i resurse za njihov rad;
- Obezbediti „jednakost stranaka“ u žalbenom postupku u okviru primene novog ZJN BiH. Prvenstveno, ovo se odnosi na definisanje obaveze ugovornim organima da u definisanim rokovima nadoknade štetu direktno ponuđačima (trenutno, predviđeno je da Ministarstvo finansija BiH vrši refundacije troškova naknade);

- Otpočeti sa praksom redovne mesečne objave rešenja Kancelarije za razmatranje žalbi na portalu javnih nabavki od početka same primjene novog Zakona o javnim nabavkama (*kao model može poslužiti praksa Republičke komisije za zaštitu prava u Srbiji koja svoje odluke objavljuje kako na svojoj internet stranici, tako i na portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke*);
- Uspostaviti čvršću saradnju između službi za reviziju javnog sektora i nadležnih tužilaštava, putem definisanja međusobnih pravila u vezi sa odgovornošću za propuste u revizorskim izveštajima, te putem boljeg mehanizma koordinacije predstavnika ovih institucija;
- Neophodno je vršiti sveobuhvatne konsultacije sa javnošću u vezi sa unapređenjem zakonodavnog okvira, menjajući dosadašnju praksu u kojoj su javnost i zainteresovane strane isključene iz procesa. To se posebno odnosi na potrebu uključivanja organizacija civilnog društva u proces konsultacija prilikom izrade zakonskih i podzakonskih akata;
- Uspostaviti koordinaciju svih donatorskih inicijativa i projekata u vezi sa unapređenjem sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Crna Gora

Kada sumiramo dosadašnji razvoj pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje javnih nabavki u Crnoj Gori, rezultate sprovedenog monitoringa postupaka javnih nabavki za određene robe/usluge/radove, te osvrta sa nacionalnih konferencija i regionalnog sastanka sa zainteresovana javnost, mogu se definisati sledeće preporuke:

- Neophodno je pronaći način za praćenje svrsishodnosti postupaka javnih nabavki i to od najranijih koraka, tj. od planiranja budžetskih sredstava, kroz planove javnih nabavki pa sve do konkretne realizacije postupaka. Kako bi se ovo obezbedilo neophodno je regulisati odgovornost odgovornog lica, kao i službenika za javne nabavke (koji bi sačinjavali izveštaje na godišnjem nivou o realizovanim postupcima javnih nabavki) unutar odgovornog organa;
- Donošenje kvalitetne podzakonske regulative nakon donošenja novog ZJN;
- Povećanje transparentnosti - uvođenje zakonske obaveze za ugovorne organe da dostavljaju kompletnu dokumentaciju o postupcima javnim nabavkama Upravi kako bi ista bila dostupna na portalu javnih nabavki;
- Uspostavljanje adekvatnog i efikasnog sistema „crne liste“/negativnih referenci. Konkretno sankcije za učestale kršioce javnih nabavki bi mogle da budu zabrana učešća na tenderima u određenom budućem vremenskom periodu;
- Uvođenje zakonske obaveze za ugovorne organe da dostavljaju izveštaje o realizaciji postupaka javnih nabavki;
- Uvesti obavezu izrade planova integriteta svih organa javne vlasti koji primenjuju ZJN
- Neophodno jačanje kapaciteta institucija koje postupaju“ u sistemu javnih nabavki, kao i njihova konstantna edukacija, prevashodno institucija koje sprovode inspekcijски nadzor;
- Revidiranje načina izbora članova Državne komisije u cilju obezbeđenja njihove nezavisnosti i uspostavljanja odgovornosti;
- Konstantna međuinstitucionalna saradnja, kako nacionalna tako i regionalna, institucija koje sistemu javnih nabavki u cilju pronalaženja adekvatnih rešenja za probleme koji se javljaju u praksi;
- Neophodna je izrada modela za praćenje postupaka javnih nabavki u cilju edukacije tužilaštva. Pored toga, potrebno je uvođenje obaveze tužilaštva da izveštava o procesuiranim slučajevima;
- Neophodno je detaljnije izveštavanje institucija zaduženih za poslove revizije o postupcima javnih nabavki u posmatranim tj. revidiranim subjektima;

Makedonija

Kada sumiramo dosadašnji razvoj pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje javnih nabavki u Makedoniji, rezultate sprovedenog monitoringa postupaka javnih nabavki za određene robe/usluge/radove, te osvrta sa nacionalnih konferencija i regionalnog sastanka sa zainteresovanom javnošću, mogu se definisati sledeće preporuke:

- Neophodno je napuštanje prakse čestih izmena Zakona o javnim nabavkama i uvođenje prakse konsultovanja svih zainteresovanih strana pre izmene zakona kako bi se izbegla nepotpuna i neprimenjiva rešenja i obezbedila bolja primena propisa;
- Potrebno je unapređenje transparentnosti i dostupnosti informacija o trošenju javnog novca kroz javne nabavke. Transparentnost javnih nabavki se poistovećuje sa dokumentacijom koja se dostavlja Elektronskom sistemu javnih nabavki (ESJN) u funkciji sprovođenja postupaka. Ovako postavljen ESJN sadrži obilje podataka nerazumljivih za širi krug građana. Potrebna je veća transparentnost samih institucija i to na jednostavan i razumljiv način za širu javnost;
- Neophodno je donošenje novog podzakonskog akta koji će precizno navesti načine i metode istraživanja tržišta što je zakonski preduslov za sprovođenje postupka za javne nabavke;
- Zakon je potrebno izmeniti u funkciji usaglašavanja sa novim direktivama EU u delu korišćenja kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude. Zakonska regulativa Makedonije obavezuje institucije da koriste najnižu cenu kao kriterijum za izbor, čime se ozbiljno narušava kvalitet predmeta nabavki. Naročito ako se uzme u obzir da su putem komparativne analize slučajeva konstatovani postupci u kojima su korišćene vrlo površne tehničke specifikacije;
- Uzimajući u obzir veliko administrativno opterećenje i usporavanje postupaka javnih nabavki sa uvođenjem Saveta za javne nabavke kao tela koje treba da odobri sprovođenje postupaka javnih nabavki u funkciji povećanja konkurencije, potrebno je da se revidira ovo zakonsko rešenje kako bi se sprečila veća distorzija u javnim nabavkama;
- Potrebna je intenzivna i masovna edukacija učesnika u javnim nabavkama (institucija zaduženih za sprovođenje zakona, naručilaca i ponuđača). Posebno je potreban ozbiljan i sistematičan rad na edukaciji i pripremi naručilaca i ponuđača za primenu elektronskih sredstava u postupcima javnih nabavki budući da ona predstavljaju mehanizam za obezbeđivanje jednakog tretmana ponuđača i borbu protiv korupcije. Sadašnja dinamika i obim edukacije su nedovoljni ukoliko se ima u vidu kompleksnost regulative, njene česte promene, nizak prag od samo 500 evra za primenu postupaka, kao i veliki broj institucija uključenih u sistem (preko 1.300);

- Neophodno je uvesti zakonsku obavezu objavljivanja planova javnih nabavki (kako na Portalu javnih nabavki, tako i na internet stranama ugovornih organa);
- U funkciji stimulisanja veće konkurencije na tenderima, potrebno je da se u postupcima javnih nabavki češće primenjuje podela na partije. Ova mera bi omogućila veće učešće malih ponuđača na tenderima;
- Potrebno je unaprediti primenu „tehničkog dijaloga“ za tendere preko 130.000,00 evra – online objavljivanje tenderske dokumentacije pre objavljivanja poziva, koja određeni vremenski period (5 dana) stoji objavljena i otvorena za komentare i predloge za izmene i dopune iste u cilju njenog poboljšanja;
- Uvesti mogućnost žalbe na tendersku dokumentaciju odmah nakon njenog objavljivanja, a ne kako sada predviđa Zakon o javnim nabavkama, da rok za ovu vrstu žalbi teče od dana utvrđenog kao krajni rok za dostavljanja ponuda;
- Potrebno je revidiranje rokova za dostavljanje ponuda, kako bi bili razumni, posebno u delu malih nabavki. Prema sadašnjem zakonskom rešenju, rok za dostavljanje ponuda za male nabavke (od 500 do 5.000 eura) iznosi samo 5 dana, uključujući i neradne dane;
- Potrebno je preispitivanje zakonskih uslova za izricanje negativnih referenci kojima se ponuđačima zabranjuje učešće na svim tenderima od 1 do 5 godina. Potrebne su promene sa ciljem usaglašavanje ovih kazni sa praksom drugih evropskih zemalja;
- Preispitivanje svrsishodnosti obaveze da svi postupci javnih nabavki, nezavisno od vrednosti, završe elektronskom aukcijom. Neophodno je razmotriti mogućnost ukidanja e-aukcija u malim nabavkama (do 5.000 eura), kao i primenu e-aukcija samo u onim nabavkama gde je dosadašnje iskustvo pokazalo da je njihova primena dovela da uštede javnog novca, ali ne na štetu kvaliteta;
- Uvođenje nadzora i kontrole (ex-ante) sprovođenja postupaka javnih nabavki (i to postupka u svim fazama) u cilju pravovremenog sprečavanja kršenja Zakona o javnim nabavkama. Prema sadašnjem institucionalnom okviru, kontrolu javnih nabavki sprovodi jedino Državni zavod za reviziju, koji zbog limitiranih kadrovskih i finansijskih kapaciteta obavlja kontrolu malog broja institucija godišnje i to najčešće nakon realizacije ugovora za javne nabavke;
- Poboljšanje zakonske regulative u odnosu na realizaciju ugovora o javnim nabavkama;
- Potrebno je unificiranje rokova za žalbe bez obzira na vrednost nabavke. Potrebno je produženje sadašnjeg roka (od samo 3 dana) za podnošenje žalbi u postupcima za prikupljanje ponuda čija je vrednost od 500 do 20.000 eura za robu i usluge, odnosno do 50.000 evra za radove;
- Opredeliti iznos taksi (naknada) koje se plaćaju za vođenje žalbenih postupaka kao procenat vrednosti tendera, umesto sadašnjih fiksnih apsolutnih iznosa u zavisnosti od vrednosti tendera. Sadašnja visina naknade u Makedoniji od 100 do 400 eura stavlja u neravnopravan položaj ponuđače u malim nabavkama (od 500 do 20.000/50.000 eura) koji su i najbrojniji od svih postupaka;
- Neophodno je suziti zakonom predviđene mogućnosti za poništavanje postupaka javnih nabavki. Visok procenat poništenih u odnosu na objavljene postupke javnih nabavki je dugoročan problem sistema javnih nabavki u Makedoniji;

- Promenom Zakona o javnim nabavkama potrebno je uvesti prekršajne sankcije za nepoštovanje zakonskih obaveza. Zakon trenutno predviđa samo krivičnu odgovornost učesnika u javnim nabavkama, sa kaznom zatvora od 1 do 5 godina za određene inkriminacije. Potrebno je da se uvede gradacija odgovornosti od disciplinske, preko prekršajne do krivične odgovornosti. Ujedno potrebno je i usaglašavanje kaznenih odredbi Zakona za javne nabavke sa Krivičnim zakonikom;

Srbija

Kada sumiramo dosadašnji razvoj pravnog i institucionalnog okvira za sprovođenje javnih nabavki u Srbiji, rezultate sprovedenog monitoringa postupaka javnih nabavki za određene robe/usluge/radove, te osvrst sa nacionalnih konferencija i regionalnog sastanka sa zainteresovanom javnošću, mogu se definisati sledeće preporuke:

- Neophodno je značajno jačanje kapaciteta Uprave za javne nabavke koja trenutno radi sa kapacitetima koji su neadekvatni;
- Potrebno je unaprediti kapacitete Republičke komisije za zaštitu prava povećanjem broja zaposlenih, povećanjem broja članova Komisije i uvođenjem prakse angažovanja eksternih stručnjaka u slučajevima u kojima se zahtevaju neophodna specifična znanja. Imajući u vidu da Komisija prema slovu zakona treba da, pored odlučivanja o zahtevima za zaštitu prava, odlučuje i o poništenju ugovora kao i da vodi prekršajne postupke sasvim je opravdana bojazan koliko će Komisija efikasno moći da radi svoj posao. Treba imati u vidu da Komisija trenutno ima samo 7 članova;
- Potreban je znatno efikasniji rad inspeksijskih organa, pre svih budžetske inspekcije, kao i uspostavljanje sistema interne revizije kako bi kontrola trošenja sredstava kroz javne nabavke bila kompletna;
- Neophodna je kontinuirana edukacija tužilaca i sudija u cilju efikasnijeg rada tužilaštva i sudova prilikom procesiranja krivičnih dela u oblasti javnih nabavki;
- Potrebno je uspostaviti saradnju svih institucija koje čine sistem javnih nabavki u Srbiji – Uprave za javne nabavke, Republičke komisije, Komisije za zaštitu konkurencije, Agencije za borbu protiv korupcije, inspeksijskih organa, Državne revizorske institucije, a sve u cilju da se uspostavi efikasan sistem u kome će se javna sredstva trošiti na zakonit, transparentan, odgovoran i svrsishodan način.
- Neophodno je pronalaženje načina za praćenje svrsishodnosti postupaka javnih nabavki i to od najranijih koraka, tj. od planiranja budžetskih sredstava i javnih nabavki, pa sve do realizacije postupaka. Moguće rešenje je angažovanje stručnih ljudi od strane naručilaca u svim fazama postupka (koji bi podnosili izveštaje o svom delu posla), uz uvođenje adekvatnih odredaba o odgovornosti istih;
- Zakonom o javnim nabavkama potrebno je propisati obavezu objavljivanja planova javnih nabavki, kao i njihovih izmena. Trenutno je ova obaveza definisana Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa (usvojenog na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) koji predviđa da je plan javnih nabavki sastavni deo informatora o radu organa. Imajući u vidu da opseg obveznika ova dva zakona nije isti neophodno je da ova obaveza postoji u ZJN kako bi se odnosila na sve obveznike ZJN. Potrebno je pooštriti odgovornost za neobjavljivanje planova, kao i njihovih izmena;

- Podzakonskim aktom je neophodno precizno regulisati načine i metode istraživanja tržišta kao zakonskog preduslova za sprovođenje postupka javne nabavke;
- Potrebno je ustanoviti obavezu objavljivanja svih relevantnih dokumenata o javnim nabavkama na Portalu javnih nabavki i na internet stranicama naručilaca (dokumentacija vezana za sve faze postupka, od planiranja do realizacije). Svaki naručilac bi trebalo da o svakom postupku javne nabavke koji sprovodi napravi jedan vid „dosijea“ koji bi obuhvatao kompletnu dokumentaciju vezanu za taj postupak (kako glavnu, tako i prateću – fakture, potvrde o prijemu robe itd.) i koji bi bio dostupan na Portalu i internet stranici naručioca;
- U cilju unapređenja konkurencije i smanjivanja broja zahteva za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki potrebno je uvesti sistem „tehničkog dijaloga“ kakav postoji u Makedoniji, kroz koji se ponuđači mogu upoznati sa tenderskom dokumentacijom pre objavljivanja poziva, ali i komentarisati dokumentaciju i ukazati na eventualne probleme pre objavljivanja poziva;
- Potrebno je unošenje odredaba o odgovornosti članova komisija za sprovođenje javnih nabavki u ZJN;
- Potrebno je promeniti zakonsko rešenje vezano za vreme davanja izjava članova komisije o nepostojanju sukoba interesa. Neophodno je da momenat davanja izjave bude vezan za momenat otvaranja ponuda, a ne za odluku o pokretanja postupka;
- Potrebno je izmeniti Zakon u cilju detaljnijeg regulisanja instituta građanskog nadzornika (razmotriti odredbe o nagradi, odgovornosti, obaveznoj sadržini izveštaja koji nadzornik podnosi itd). Ovaj mehanizam kontrole javnih nabavki se već pokazao kao efikasan.

Preporuke – regionalni nivo

Zajedničke preporuke

Preduslov zadovoljavajućeg sprovođenja propisa o javnim nabavkama je uspostavljanje jasnog i neprotivrečnog zakonodavnog i institucionalnog okvira.

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

Broj izuzetaka od primene propisa o javnim nabavkama neophodno je redukovati i krajnje restriktivno tumačiti izuzetke od zakona. Prilikom budućih izmena i dopuna nacionalnih legislativa, neophodno je pre svega voditi se problemima uočenim u praksi i pronaći za njih adekvatna rešenja. Dosadašnja tendencija implementacije zahteva iz EU direktiva „po svaku cenu“ se u ne malom broju slučajeva pokazala neefikasnom i nedelotvornom i iziskivala je učestale izmene i dopune zakonskih propisa.

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

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

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

Sprovedena istraživanja pokazuju da se brojni problemi u javnim nabavkama dešavaju u fazi realizacije ugovora o javnim nabavkama. Upravo zbog toga potrebno je, pre svega sa legislativnog aspekta, unaprediti ovu fazu kroz redovno izveštavanje naručilaca o realizaciji ugovora. Na ovaj način bi se uspostavio jedan vid kontrole koji bi značajno mogao da doprinese smanjenju broja naknadno zaključenih aneksa, koji su u nekim od posmatranih zemalja već postali trend i vrlo efikasan način za izigravanje zakona.

Neophodno je obezbediti efikasan rad svih institucija koje čine sistem javnih nabavki kako bi se prostor za korupciju i trošenje javnih sredstava na nezakonit, neodgovoran i nesvrshodan način sveo na minimum. Pored agencija/uprava i institucija za zaštitu prava, potrebno je jačati i kapacitete inspekcijских organa, ali i raditi na uspostavljanju pouzdane interne revizije. Uloga vrhovnih revizorskih institucija je nezamenjiva u kontroli javnih nabavki. Saradnjom svih pomenutih institucija i tužilaštava i sudova u krajnjoj instanci može se obezbediti efikasno funkcionisanje sistema javnih nabavki u celini.

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

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

Održavanje i dalje unapređenje saradnje institucija koje čine sistem javnih nabavki i organizacija civilnog društva na regionalnom nivou je od vitalnog značaja za unapređenje sistema javnih nabavki u svakoj od posmatrane četiri zemlje.

Ovakav vid razmene konkretnih iskustava može biti veoma efikasan u prevazilaženju identifikovanih problema. Posebno ovakva saradnja može značajno doprineti prevazilaženju problema manjka kapaciteta relevantnih institucija čiji predstavnici u svim zemljama čine okosnicu pregovaračkih timova za poglavlje 5.

**PRILOG 1 – Primer upitnika za analizu slučajeva javnih nabavki
sprovedenih po Zakonu o javnim nabavkama u Republici
Srbiji iz 2012. godine**

**UPITNIK ZA MONITORING SLUČAJEVA JAVNIH NABAVKI POKRENUTIH
NAKON**

01.04.2013.

Zakon o javnim nabavkama 2012.

I. PLANIRANJE

1. DA LI NARUČILAC IMA PLAN JAVNIH NABAVKI?

DA

NE

***Napomena:**

2. DA LI JE PLAN JAVNIH NABAVKI OBJAVLJEN NA SVIM ZA TO PREDVIĐENIM MESTIMA I DA LI JE DOSTUPAN NA PROAKTIVNOJ OSNOVI?

DA

NE

***Napomena:**

3. DA LI PLAN JAVNIH NABAVKI SADRŽI SVE ZAKONOM PREDVIĐENE ELEMENTE (čl. 51. ZJN):

- a) redni broj nabavke - DA NE
- b) predmet nabavke - DA NE
- c) iznos planiranih sredstava - DA - NE
- d) podatke o aproprijaciji u budžetu, odn. finansijskom planu za plaćanje - DA NE
- e) procenjenu vrednost nabavke, na godišnjem nivou i ukupno - DA NE
- f) vrstu postupka nabavke - DA NE
- g) okvirni datum pokretanja postupka - DA NE
- h) okvirni datum zaključenja ugovora - DA NE
- i) okvirni datum izvršenja ugovora - DA NE

*Napomena:

4. DA LI SU U PLANU JAVNIH NABAVKI NAVEDENI RAZLOZI I OPRAVDANOST NABAVKE?

DA

NE

*Napomena:

5. DA LI JE U PLANU JAVNIH NABAVKI NAVEDEN NAČIN NA KOJI JE NARUČILAC UTVRDIO PROCENJENU VREDNOST JAVNE NABAVKE?

DA

NE

*Napomena:

6. DA LI JE PLAN JAVNIH NABAVKI NARUČIOCA ČIJU NABAVKU POSMATRAMO MENJAN I AKO JESTE KOLIKO PUTA?

DA - put/a

NE

*Napomena – U odnosu na posmatranu javnu nabavku

7. DA LI SU IZMENE PLANA JAVNIH NABAVKI VIDLJIVE U ODNOSU NA OSNOVNI PLAN JAVNIH NABAVKI?

DA

NE

*Napomena – U odnosu na posmatranu javnu nabavku

8. S KOJIM OBRAZLOŽENJEM (UKOLIKO POSTOJI OBRAZLOŽENJE) JE PLAN JAVNIH NABAVKI MENJAN?

*Napomena – U odnosu na posmatranu javnu nabavku

9. DA LI JE KONKRETNA JAVNA NABAVKA PREDVIĐENA PLANOM JAVNIH NABAVKI, ODNOSNO DA LI JE MOGUĆE UTVRDITI JASNU VEZU IZMEĐU PLANIRANE NABAVKE I KONKRETNOG DOBRA, USLUGE ILI RADOVA KOJI SU NABAVLJENI?

DA

NE

*Napomena:

10. DA LI JE NABAVKA SPROVEDENA U ROKU U KOJEM JE PLANOM JAVNIH NABAVKI PREDVIĐENO?

DA

NE

*Napomena:

11. NAVESTI IZNOS KOJI JE PLANIRAN ZA POSMATRANU JAVNU NABAVKU U PLANU JAVNIH NABAVKI I UPOREDITI SA GA SA UGOVORENIM I ISPLAĆENIM IZNOSOM NAKON SPROVEDENE JAVNE NABAVKE?

Planirani iznos

Procenjeni iznos naručioca iz odluke o pokretanju postupka

Ugovoreni iznos

Isplaćeni iznos

*Napomena:

12. DA LI SE POKLAPAJU PLANIRANE I UGOVORENE KOLIČINE ROBE, OBIMA USLUGE ILI KOLIČINE RADOVA?

DA

NE

*Napomena – Gde je moguće proveriti poklapanje i sa isporučenom količinom

II. REALIZACIJA POSTUPKA JAVNE NABAVKE OD DONOŠENJA ODLUKE O POKRETANJU POSTUPKA DO ZAKLJUČENJA UGOVORA

13. U KOM JE POSTUPKU SPROVEDENA POSMATRANA JAVNA NABAVKA ODN. DA LI JE SPROVEDENA U POSTUPKU PREDVIĐENOM PLANOM?

Sprovedena je u -

Taj postupak je predviđen planom

Taj postupak nije predviđen planom

*Napomena:

14. UKOLIKO NABAVKA NIJE SPROVEDENA U OTVORENOM ILI POSTUPKU JAVNE NABAVKE MALE VREDNOSTI NAVESTI RAZLOGE ZA TO

*Napomena:

15. DA LI ODLUKA O POKRETANJU POSTUPKA SADRŽI SVE ZAKONOM PROPISANE ELEMENTE (čl. 53. ZJN):

a) naziv i adresu naručioca, odn. poslovno ime - DA NE

b) redni broj nabavke za tekuću godinu - DA NE

c) predmet javne nabavke, naziv i oznaku iz Opšteg rečnika nabavki - DA NE

d) vrstu postupka - DA NE

e) procenjenu vrednost nabavke - DA NE

f) okvirne datume u kojima će se sprovoditi pojedinačne faze postupka nabavke -
DA NE

g) podatke o aproprijaciji u budžetu, odn. finansijskom planu - DA NE

*Napomena:

16. DA LI JE FORMIRANA KOMISIJA ZA SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE?

DA

NE

*Napomena:

17. DA LI REŠENJE O OBRAZOVANJU KOMISIJE SADRŽI SVE ZAKONOM PROPISANE ELEMENTE (čl. 54. ZJN):

a) naziv i adresu naručioca, odn. poslovno ime - DA NE

b) pravni osnov za donošenje rešenja - DA NE

c) naziv organa koji donosi rešenje - DA NE

d) naziv rešenja - DA NE

e) navode o obrazovanju komisije, predmetu javne nabavke, broju javne nabavke, imenovanju članova komisije, ovlašćenjima i dužnostima komisije, zadacima komisije i rokovima za njihovo izvršenje - DA NE

*Napomena:

18. DA LI SU ČLANOVI KOMISIJE PRILOŽILI IZJAVE O NEPOSTOJANJU SUKOBA INTERESA?

DA

NE

*Napomena:

19. DA LI MEĐU ČLANOVIMA KOMISIJE IMA LICA STRUČNIH ZA KONKRETNU OBLAST?

DA

NE

NIJE NAVEDENO

*Napomena:

20. DA LI KLASIFIKACIJA DOBARA, USLUGA ILI RADOVA IZ OGLASA ODGOVARA NAZIVU I OZNAKAMA IZ OPŠTEG REČNIKA NABAVKI (čl. 56. ZJN)?

DA

NE

*Napomena:

21. DA LI JE OGLAS ZA POSMATRANU NABAVKU OBJAVLJEN NA SVIM ZA TO PREDVIĐENIM MESTIMA - NPR. PORTAL JN, INTERNET STRANICA NARUČIOCA, SLUŽBENI GLASNIK I SL. (čl. 57. ZJN)?

DA - objavljen je u/na

NE

*Napomena:

22. a) DA LI SU ROKOVI ZA PODNOŠENJE PONUDE/PRIJAVE RAZUMNI?

DA, rokovi su razumni

NE, rokovi nisu razumni

b) DA LI JE NAKNADNO ROK ZA PODNOŠENJE PONUDA BIO MENJAN?

DA, rok je bio menjan

NE, rok nije bio menjan

*Napomena:

23. DA LI JE TEKST OGLASA RAZUMLJIV?

DA

NE

*Napomena:

24. DA LI JE SPECIFIKACIJA NEUTRALNO FORMULISANA?

DA

NE

NE, *ali je navedeno obrazloženje*

*Napomena:

25. DA LI KONKURSNA DOKUMENTACIJA SADRŽI SVE ELEMENTE PREDVIĐENE ZAKONOM (čl. 61. ZJN):

a) uputstvo ponuđačima kako da sačine ponudu - DA NE

b) obrazac ponude - DA NE

c) uslove i uputstvo kako se dokazuje ispunjenost uslova - DA NE

d) model ugovora - DA NE

e) vrstu, tehničke karakteristike (specifikacije), kvalitet, količinu i opis dobara, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbeđivanja garancije kvaliteta, rok izvršenja, mesto izvršenja ili isporuke dobara, eventualne dodatne usluge i sl.

DA , od gore navedenog konkursna dokumentacija sadrži:

NE

f) tehničku dokumentaciju i planove - DA NE

g) obrazac structure ponuđene cene, sa uputstvom kako da se popuni - DA NE

h) obrazac troškova pripreme ponude - DA NE

i) izjavu o nezavisnoj ponudi - DA NE

j)

*Napomena: - Voditi računa o tome da podaci sadržani u Konkursnoj dokumentaciji i oni koji su navedeni u Pozivu za podnošenje ponuda MORAJU BITI ISTOVETNI

26. DA LI JE KONKURSNA DOKUMENTACIJA OBJAVLJENA U SKLADU SA ZAKONOM – na Portalu i na internet stranici naručioca (čl. 62. ZJN)?

DA , objavljena je na Portalu , i na internet stranici

NE

27. DA LI JE NARUČILAC KONKURSNO DOKUMENTACIJOM PREDVIDEO ODREĐENU VRSTU SREDSTAVA FINANSIJSKOG OBEZBEĐENJA KOJIM PONUĐAČI OBEZBEĐUJU ISPUNJENJE SVOJIH OBAVEZA U POSTUPKU JAVNE NABAVKE, KAO I ISPUNJENJE SVOJIH UGOVORNIH OBAVEZE (NPR. MENICA, JEMSTVO, BANKARSKA GARANCIJA)?

DA , predviđeno je sredstvo obezbeđenja i za ispunjenje obaveza u postupku i za ispunjenje ugovornih obaveza u vidu

DA , predviđeno je sredstvo obezbeđenja za ispunjenje obaveza u postupku u vidu

DA , predviđeno je sredstvo obezbeđenja za ispunjenje ugovornih obaveza u vidu

NE , nije predviđeno bilo kakvo sredstvo obezbeđenja

*Napomena:

28. UKOLIKO JE SREDSTVO OBEZBEĐENJA BILO PREDVIĐENO KOLIKO JE BIO NJEGOV IZNOS? DA LI SMATRATE DA JE NJEGOV IZNOS OPRAVDAN?

Iznos

DA , bio je opravdan

NE , nije bio opravdan iz sledećih razloga

*Napomena:

29. DA LI JE BILO EVENTUALNIH NAKNADNIH IZMENA KONKURSNE DOKUMENTACIJE?

DA a izmene su se odnosile na:

NE

*Napomena:

30. KONKURSNA DOKUMENTACIJA SE PLAĆALA ILI JE BILA BESPLATNA?

Plaćala se a cena je iznosila

Bila je besplatna

*Napomena:

31. DA LI PONUĐAČ ISPUNJAVA SVE OBAVEZNE USLOVE ZA UČEŠĆE U POSTUPKU (čl. 75. ZJN.):

a) da je registrovan kod nadležnog organa, odn. upisan u odgovarajući registar –

DA NE

b) da on i njegov zakonski zastupnik nije osuđivan za neko od KD kao član organizovane kriminalne grupe, da nije osuđivan za KD protiv privrede, KD protiv životne sredine, KD primanja ili davanja mita, KD prevare – DA NE

c) da mu nije izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti, koja je na snazi u vreme objavljivanja odn. slanja poziva za podnošenje ponuda – DA NE

d) da je izmirio dospеле poreze, doprinose i druge javne dažbine u skladu sa propisima RS –

DA NE

e) da ima važeću dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet nabavke, ako je takva dozvola predviđena - DA NE

*Napomena:

32. DA LI PONUĐAČ ISPUNJAVA DODATNE USLOVE PROPISANE OD STRANE NARUČIOCA (UKOLIKO SU TAKVI USLOVI PROPISANI)?

DA

NE

*Napomena:

33. DA LI POSTOJE SVI DOKUMENTI PROPISANI ZAKONOM KOJIMA PONUĐAČ DOKAZUJE ISPUNJENOST USLOVA (u vezi sa čl. 75. ZJN):

- a) izvod iz registra nadležnog organa - DA NE
- b) potvrde nadležnog suda - DA NE
- c) potvrde nadležnog suda ili nadležnog organa za registraciju privrednih subjekata -
DA NE
- d) potvrde nadležnog poreskog organa i organizacije za obavezno socijalno osiguranje ili potvrde nadležnog organa da se ponuđač nalazi u postupku privatizacije -
DA NE
- e) važeće dozvole za obavljanje odgovarajuće delatnosti - DA NE

*Napomena:

**IMATI U VIDU DA DOKAZIVANJE IZJAVOM PONUĐAČA NIJE PREDVIĐENO ZAKONOM*

34. DA LI SU USLOVI KOJI SE ZAHTEVAJU OD PONUĐAČA FORMULISANI TAKO DA IMAJU DISKRIMINATORNI KARAKTER?

DA , formulisani su tako da imaju diskriminatorni karakter što se vidi u

NE , nisu formulisani tako da imaju diskriminatorski karakter

*Napomena:

35. DA LI JE KRITERIJUM ZA DODELU UGOVORA PROPISAN KONKURNOM DOKUMENTACIJOM?

DA, PROPISAN JE KAO EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJA PONUDA

DA, PROPISAN JE KAO NAJNIŽA PONUĐENA CENA

*Napomena:

36. UKOLIKO JE KRITERIJUM ZA DODELU UGOVORA BIO EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJA PONUDA KOJI KRITERIJUMI I PODKRITERIJUMI SU OPREDELJENI KAO BITNI OD STRANE NARUČIOCA I KAKO IH JE PONDERISAO U KONKRUSNOJ DOKUMENTACIJI?

**Napomena:*

37. DA LI JE PONUDA KOMPLETNA?

DA

NE

**Napomena:*

38. DA LI JE PONUĐAČ PRILOŽIO IZJAVU O NEZAVISNOJ PONUDI (čl. 26. ZJN.)?

DA

NE

**Napomena:*

39. DA LI ZAPISNIK O OTVARANJU PONUDA SADRŽI SVE PODATKE KOJE PO ZAKONU MORA DA SADRŽI (čl. 104. ZJN):

a) datum i vreme početka otvaranja ponuda - DA NE

b) predmet i procenjena vrednost nabavke - DA NE

c) imena članova komisije za nabavku koji učestvuju u postupku otvaranja ponuda –
DA NE

d) imena predstavnika ponuđača koji prisustvuju otvaranju ponuda - DA NE

e) imena drugih prisutnih lica (ukoliko ih je bilo) - DA NE

f) broj pod kojim je ponuda zavedena - DA NE

g) naziv ponuđača, odn. šifra ponuđača - DA NE

h) ponuđena cena i eventualni popusti koje nudi ponuđač - DA NE

- i) podaci iz ponude koji su određeni kao elementi kriterijuma i koji se mogu numerički prikazati - DA NE
- j) uočeni nedostaci u ponudama - DA NE
- k) eventualne primedbe predstavnika ponuđača na postupak otvaranja ponude –
DA NE

***Napomena:**

40. DA LI JE ZAPISNIK POTPISAN OD STRANE ČLANOVA KOMISIJE I PREDSTAVNIKA PONUĐAČA?

DA

NE

***Napomena:**

41. DA LI POSTOJI IZVEŠTAJ O STRUČNOJ OCENI PONUDA?

DA

NE

***Napomena:**

42. DA LI IZVEŠTAJ O STRUČNOJ OCENI PONUDA SADRŽI SLEDEĆE PODATKE (čl. 105. ZJN):

a) predmet javne nabavke - DA NE

b) podatke iz plana nabavke koji se odnosi na konkretnu nabavku - DA NE

c) procenjenu vrednost nabavke - DA NE

d) odstupanja od plana nabavki sa obrazloženjem(ukoliko ih je bilo) - DA NE

e) ako je sproveden postupak koji nije otvoren ili restriktivni, razloge i okolnosti koje opravdavaju primenu tog postupka - DA NE

f) osnovne podatke o ponuđačima - DA NE

g) ponude koje su odbijene i razloge za njihovo odbijanje i ponuđenu cenu tih ponuda -

DA NE

h) ako je podneta samo jedna ponuda, mišljenje komisije o razlozima koji su uzrokovali podnošenje jedne ponude i predlog mera koje treba preduzeti da se u narednim postupcima obezbedi konkurencija u postupku -

DA NE

i) ako je ponuda odbijena zbog neuobičajeno niske cene, detaljno obrazloženje – način na koji je utvrđena ta cena - DA NE

j) način primene metodologije pondera - DA NE

k) naziv ponuđača kome se dodeljuje ugovor - DA NE

*Napomena:

43. KOLIKI JE BIO BROJ PONUDA (VAŽEĆIH, ODBIJENIH, NEBLAGOVREMENIH)?

*Napomena: - Uporediti broj ponuda sa brojem upućenih poziva

44. RAZLOZI ZBOG KOJIH SU PONUDE ODBIJENE?

*Napomena:

45. NAVESTI IZNOSE KOJE SU PONUDILI DRUGI PONUĐAČI KOJI NISU DOBILI JAVNU NABAVKU

*Napomena:

46. NAVESTI IZNOS PO JEDINICI ROBE, USLUGA ILI RADOVA PONUĐAČA KOJI JE DOBIO JAVNU NABAVKU (UKOLIKO JE MOGUĆE IZRAČUNATI)

**Napomena:*

47. DA LI JE POŠTOVAN ROK ZA DONOŠENJE ODLUKE O DODELI UGOVORA (čl. 108. ZJN)?

DA

NE

**Napomena:*

48. UKOLIKO JE NARUČILAC DONEO ODLUKU O OBUSTAVI POSTUPKA KOJI SU BILI RAZLOZI ZA NJENO DONOŠENJE (čl. 109. ZJN)?

**Napomena:*

49. DA LI JE POŠTOVAN ZAKONSKI ROK ZA ZAKLJUČENJE UGOVORA (čl. 113. ZJN)?

DA

NE

**Napomena:*

50. KOLIKO JE UKUPNO TRAJAO POSTUPAK OD OBJAVLJIVANJA OGLASA DO ZAKLJUČENJA UGOVORA?

**Napomena:*

51. DA LI JE NARUČILAC OBJAVIO OBAVEŠTENJE O ZAKLJUČENOM UGOVORU (čl. 116. ZJN)?

DA

NE

*Napomena:

***** POSEBNO BITNI PODACI O PONUĐAČU KOJI JE DOBIO NABAVKU:**

- a) Vlasnička struktura tj. vlasnik ili vlasnici -
- b) Finansijski izveštaji (npr. koliki deo godišnjeg poslovanja ponuđača predstavlja konkretna nabavka)
- c) Da li je račun ponuđača bio u blokadi u godini u kojoj je sproveden postupak javne nabavke i da li je u blokadi u trenutku analiziranja podataka?
- d) Da li ponuđač koji je dobio nabavku i dalje postoji u trenutku u kojem se analiziraju podaci?
- e) Datum osnivanja ponuđača

*Napomena:

III. REALIZACIJA POSTUPKA JAVNE NABAVKE OD ZAKLJUČENJA UGOVORA DO IZVRŠENJA UGOVORNIH OBAVEZA

52. KOLIKO JE VREMENA PROTEKLO OD ZAKLJUČENJA UGOVORA DO ISPORUKE ROBE ILI IZVRŠENJA USLUGE ILI RADOVA?

*Napomena:

53. DA LI IZNOS IZ POTVRDE O PLAĆANJU ROBE ILI USLUGE ODGOVARA UGOVORENOM IZNOSU?

DA

NE

**Napomena:*

54. DA LI SU POŠTOVANI ROKOVI PLAĆANJA?

DA

NE

**Napomena:*

55. DA LI SU PODNOŠENE ŽALBE/ZAHTEVI ZA ZAŠTITU PRAVE U ANALIZIRANOM POSTUPKU (KAKO U TOKU TAKO I PO OKONČANJU POSTUPKA) I AKO JESU KAKAV JE NJIHOV ISHOD/POSLEDICE?

DA, jesu

Ishod/posledice:

NE, nisu

**Napomena:*

56. UKOLIKO SU PODNOŠENE KOLIKI JE BIO IZNOS NAPLAĆENE TAKSE I KOLIKI PROCENAT UGOVORENE CENE ČINI PLAĆENA TAKSA?

Procenat ugovorene cene vs. plaćena taksa:

**Napomena:*

57. DA LI SE PODACI IZ DOKUMENTA KOJIM SE POTVRĐUJE PRIJEM PREDMETA NABAVKE PODUDARAJU SA PODACIMA IZ PLANA, OGLASA, KONKURSNE DOKUMENTACIJE I UGOVORA?

DA, podudaraju se

DA, ali podudaraju se neki podaci

NE, ne podudaraju se

IZ DOKUMENTA NIJE MOGUĆE UTVRDITI

58. DA LI POSTOJE ANEKSI ZAKLJUČENOG UGOVORA I KOLIKO IH JE?

DA, postoje i ima ih

NE, ne postoje

59. DA LI SU ANEKSIMA MENJANI ROKOVI, CENE I SLIČNI BITNI ELEMENTI? DA LI SU NAVEDENE PROMENE BILE PREDVIĐENE KONKURNOM DOKUMENTACIJOM ILI DRUGIM PROPISOM (čl. 115. ZJN)?

DA, jesu menjani i bili su predviđeni

DA, jesu menjani ali nisu bili predviđeni

PRILOG 2 – Iznosi taksi (naknada) za podnošenje žalbi/zahteva za zaštitu prava

IZNOSI TAKSI (NAKNADA) ZA PODNOŠENJE ŽALBI/ZAHTEVA ZA ZAŠTITU PRAVA						
BiH	CG	MKD	SRB			
<p>500.00 KM (≈ 255 evra) za procenjenu vrednost do 50,000.00 KM (≈ 25,510.00 evra)</p>	<p>1%</p> <p>procenjene vrednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne sme biti veća od 8,000.00 evra</p>	<p>100.00 evra</p> <p>za ponude visine do 20,000.00 evra</p>	<p>40,000.00 RSD (≈333.00 evra)</p> <p>u postupku javne nabavke male vrednosti ≥ 400,00.00 RSD (≈3,333.00 evra) do 3,000,000.00 (≈25,000.00 evra) i pregovaračkom postupku bez objavlivanja poziva za podnošenje ponuda</p>			
<p>800.00 KM (≈ 408.00 evra) za procenjenu vrednost > 50,000.00 KM (≈ 25,510.00 evra) do 80,000.00 KM (≈ 40,816.00 evra);</p>				<p>200.00 evra</p> <p>za ponude visine od 20,000.00 evra do 100,000.00 evra</p>	<p>80,000.00 RSD (≈6,667.00 evra)</p> <p>ako se zahtev za zaštitu prava podnosi pre otvaranja ponuda ili ako procenjena vrednost javne nabavke, odnosno ponuđena cena ponuđača kojem je dodeljen ugovor nije veća od 80,000,000.00 RSD (≈666,667.00 evra)</p>	
<p>2,000.00 KM (≈ 1,020.00 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 80,000.00 KM (≈ 40,816.00 evra) do 250,000.00 KM (≈ 127,551.00 evra);</p>		<p>300.00 evra</p> <p>za ponude visine od 100,000.00 evra do 200,000.00 evra</p>	<p>0.1%</p> <p>procenjene vrednosti javne nabavke, odnosno ponuđene cene ponuđača kojem je dodeljen ugovor, ako je ta vrednost veća od 80,000,000.00 RSD (≈666,667.00 evra)</p>			
<p>3,500.00 KM (≈ 1,786 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 250,000.00 KM (≈ 127,551.00 evra) do 400,000.00 KM (≈ 204,082.00 evra);</p>						<p>400.00 evra</p> <p>za ponude visine preko 200,000.00 evra</p>
<p>5,000.00 KM (≈ 2,551.00 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 400,000.00 KM (≈ 204,082.00 evra) do 800,000.00 KM (≈ 408,131.00 evra);</p>						
<p>7,500.00 KM (≈ 3,827.00 evra) za procenjenu vrednost nabavke > 800,000.00 KM (≈ 408,131.00 evra) do 9,000,000.00 KM (≈ 4,591,837.00 evra);</p>						
<p>10,000.00 KM (≈5,102.00 evra) za procenjenu vrednost nabavke ≥ 9,000,000.00 KM (≈4,591,837.00 evra)</p>						

PRILOG 3 – Rasponi iznosa novčanih kazni za prekršaj

RASPONI IZNOSA NOVČANIH KAZNI ZA PREKRŠAJ			
<i>BiH</i>	<i>CG</i>	<i>MKD</i>	<i>SRB</i>
<p><u>ZA UGOVORNI ORGAN:</u></p> <p>1,500.00 KM (765.31 evra) - 15,000.00 KM (7653.06 evra)</p> <p><u>ZA ODGOVORNO LICE U UGOVORNOM ORGANU:</u></p> <p>300.00 KM (153.06 evra) - 3,000.00 KM (1,531.00 evra)</p>	<p><u>ZA NARUČIOCA:</u></p> <p>2,000.00 - 20,000.00 evra</p> <p><u>ZA ODGOVORNO LICE UNUTAR NARUČIOCA:</u></p> <p>250.00 - 2,000.00 evra</p>	<p><i>Zakon o javnim nabavkama Makedonije ne propisuje prekršajne odredbe</i></p>	<p><u>ZA NARUČIOCA:</u></p> <p>100,000.00 RSD (833.33 evra) - 1,500,000.00 RSD (12,500.00 evra)</p> <p><u>ZA ODGOVORNO LICE UNUTAR NARUČIOCA:</u></p> <p>30,000.00 RSD (250.00 evra) - 150,000.00 dinara (1250 evra)</p>
<p><u>ZA PONUĐAČA:</u></p> <p>1,000.00 KM (510.00 evra) - 10,000.00 KM (5,102.00 evra)</p> <p><u>ZA ODGOVORNO LICE PONUĐAČA:</u></p> <p>200.00 KM (102.00 evra) - 2,000.00 KM (1,020.00 evra)</p>	<p><u>ZA PONUĐAČA:</u></p> <p>500.00 - 6,000.00 evra</p>		<p><u>ZA PONUĐAČA:</u></p> <p>100,000.00 dinara (833.33 evra) - 1,000,000.00 dinara (8,333.33 evra)</p> <p><u>ZA ODGOVORNO LICE PONUĐAČA:</u></p> <p>30,000.00 dinara (250.00 evra) - 80,000.00 dinara (666.66 evra)</p>

