



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA



Center for Civil Communications
Центар за грађански комуникацији

Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina

Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

NADÁCIA OTVORENEJ SPOLOČNOSTI
OPEN SOCIETY FOUNDATION



Centar
za
razvoj
neprofitnog
sektora

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

*KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I
INSTITUCIONALNIH OKVIRA*

Novembar 2015.



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

S A D R Ž A J

KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA

<i>STANJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI.....</i>	4
<i>VREDNOST JAVNIH NABAVKI</i>	7
<i>VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA VRSTI PREDMETA NABAVKE</i>	12
<i>VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA TIPU PRIMENJENE PROCEDURE</i>	13
<i>INTENZITET KONKURENCIJE</i>	21
<i>STANJE I TRENDJOVI U OBLASTI JAVNIH NABAVKI.....</i>	22
<i>SUMARAN PRIKAZ ANALIZE PO FAZAMA POSTUPKA JAVNE NABAVKE.....</i>	23
<i>I Planiranje.....</i>	23
<i>II Priprema i pokretanje postupka javne nabavke.....</i>	25
<i>III Sprovođenje postupka javne nabavke</i>	26
<i>IV Žalbeni postupak</i>	27
<i>V Realizacija ugovora.....</i>	27
<i>USKLAĐENOST PROPISA SA DIREKTIVAMA EVROPSKE UNIJE</i>	28
<i>I Vrednosni razredi.....</i>	28
<i>Zahtevi EU.....</i>	28
1. <i>Bosna i Hercegovina.....</i>	31
2. <i>Crna Gora</i>	34
3. <i>Makedonija</i>	35
4. <i>Srbija</i>	36
<i>II Ugovorni organi/tela (naručioci)</i>	38
<i>Zahtevi EU.....</i>	38
1. <i>Bosna i Hercegovina.....</i>	40
2. <i>Crna Gora</i>	42
3. <i>Makedonija</i>	44
4. <i>Srbija</i>	45

<i>III Postupak revizije javne nabavke</i>	47
A. Institucionalni okvir za postupak revizije.....	47
<i>Zahtevi EU u pogledu institucionalnog okvira za postupak revizije</i>	47
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	49
2. <i>Crna Gora</i>	50
3. <i>Makedonija</i>	51
4. <i>Srbija</i>	51
B. Odluke i procesi u postupku revizije.....	53
<i>Zahtevi EU u pogledu odluka i procesa u postupku revizije</i>	53
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	54
2. <i>Crna Gora</i>	55
3. <i>Makedonija</i>	56
4. <i>Srbija</i>	57
C. Vrednosni razredi u postupku revizije.....	60
<i>IV Glavne institucije u sistemu javnih nabavki</i>	60
<i>Zahtevi EU.....</i>	60
1. <i>Bosna i Hercegovina</i>	62
2. <i>Crna Gora</i>	63
3. <i>Makedonija</i>	65
4. <i>Srbija</i>	67
<i>PRILOG 1 – Iznosi taksi (naknada) za podnošenje žalbi/zahteva za zaštitu prava.....</i>	69
<i>PRILOG 2 – Rasponi iznosa novčanih kazni za prekršaj.....</i>	70

KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONODAVNIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA

STANJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

Građanski nadzor istovrsnih javnih nabavki u četiri države Zapadnog Balkana, koji organizacije koje potpisuju ovu analizu sprovode već treću godinu zaredom, jasno ukazuje na to da uspostavljeni institucionalni mehanizmi nisu u stanju da se izbore sa brojnim nepravilnostima i nezakonitim trošenjem javnog novca u postupcima javnih nabavki. Čak i na veoma malom uzorku javnih nabavki, kakav smo analizirali prethodnih godina, jasno se uočavaju ključni problemi sistema javnih nabavki. Loše planiranje javnih nabavki, neprecizne specifikacije roba, radova i usluga koje se nabavljuju u paru sa kriterijumom najniže cene ili ogroman broj nabavki sa diskriminatornim uslovima i specifikacijama, niska konkurenca, nedovoljni kapaciteti tela nadležnih za odlučivanje o žalbama i izostanak kontrole realizacije potpisanih ugovora su najvažniji među njima.¹ Rezultat ovih problema je visok nivo korupcije i nepoverenja u institucije koje su uključene u planiranje, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki.

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

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

Mi smatramo da smo o problemima zakonitosti javnih nabavki i nesposobnosti institucija da unaprede otkrivanje, procesuiranje i sankcionisanje slučajeva korupcije u javnim nabavkama dovoljno rekli u okvirima regionalnog projekta posvećenog javnim nabavkama, i da možemo da krenemo u otvaranje problema koji nije ni izbliza tako poznat i jasan kao što je to slučaj sa zakonitošću javnih nabavki. Radi se o pitanju svrsishodnosti javnih nabavki. Često se, analizirajući planove i primere javnih nabavki, zapitamo da li je konkretna nabavka zaista potrebna, da li je potreban definisani kvalitet i količina, da li je opravdano nabavljati određene robe, radeve ili usluge u konkretnim okolnostima.

U traženju odgovora na ova pitanja od pomoći nisu ni planovi javnih nabavki, ni drugi strateški dokumenti i finansijski planovi. Informaciju smo uspevali da dobijemo gotovo isključivo od zaposlenih u organima javne vlasti koji su bili spremni da sa nama razgovaraju na ovu temu. Dok kontrolni mehanizmi nemaju kapaciteta ili volje da se izbore ni sa jasnim kršenjem zakona, teško je poverovati da će moći da se uhvate u koštac sa problemom svrsishodnosti.

Jedan od osnova za unapređenje svrsishodnosti javnih nabavki je unapređenje planiranja javnih nabavki. Ovo podrazumeva koherentan pristup u kojem bi se planiranje sprovodilo kao deo planiranja budžeta institucija, na transparentan način koji omogućava pristup relevantnim informacijama i učešće svih zainteresovanih akterima, posebno korisnika usluga organa javne vlasti. Posebno je važno unaprediti kapacitete institucija zaduženih za kontrolu javnih nabavki i institucija zaduženih za finansijsku kontrolu i reviziju. Ovde posebno imamo na umu uprave, odnosno agencije za javne nabavke, komisije za žalbe, državne revizorske institucije, ali i budžetske inspekcije i interne revizore.

U narednim redovima osvrnućemo se na stanje u oblasti javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji i razvoj u poslednjih godinu dana u odnosu na uočene probleme i formulisane preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki i njihove efikasnosti i delotvornosti. Stanje u oblasti javnih nabavki sagledali smo i u svetu obezbeđivanja preduslova za unapređenje svrsishodnosti javnih nabavki u četiri države. U prvom delu napravićemo osvrt na kvantitativne pokazatelje stanja i trendova u oblasti javnih nabavki u poslednje četiri godine. U drugom delu analiziraćemo stanje i razvoj u oblasti planiranja, pripreme i pokretanja postupka javne nabavke, sprovođenja postupka javne nabavke, žalbenog postupka i zaključenja i realizacije ugovora.

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 regionala uporedili smo osnovne statističke podatke stanja u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji. Podaci se odnose na 2011., 2012., 2013. i 2014. godinu, izraženi su u stranoj valuti, evru i procentima, i obuhvataju statistike koje prikazuju:

- ukupnu godišnju vrednost javnih nabavki, kako absolutnu, 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 absolutnim 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;

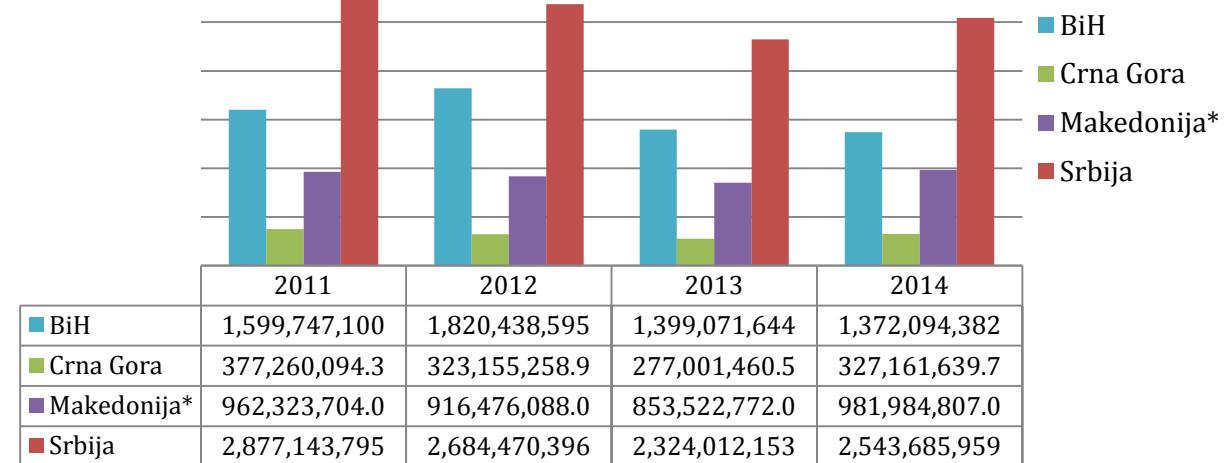
Ipak, ova uporedna analiza nacionalnih sistema javnih nabavki nije potpuna iz nekoliko razloga. Podaci ne postoje jer nisu formirane zvanične statistike, kao što je slučaj sa podacima o poreklu, odnosno izvorima sredstava utrošenih u postupcima javnih nabavki. Pored toga, neke statistike su nepotpune 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

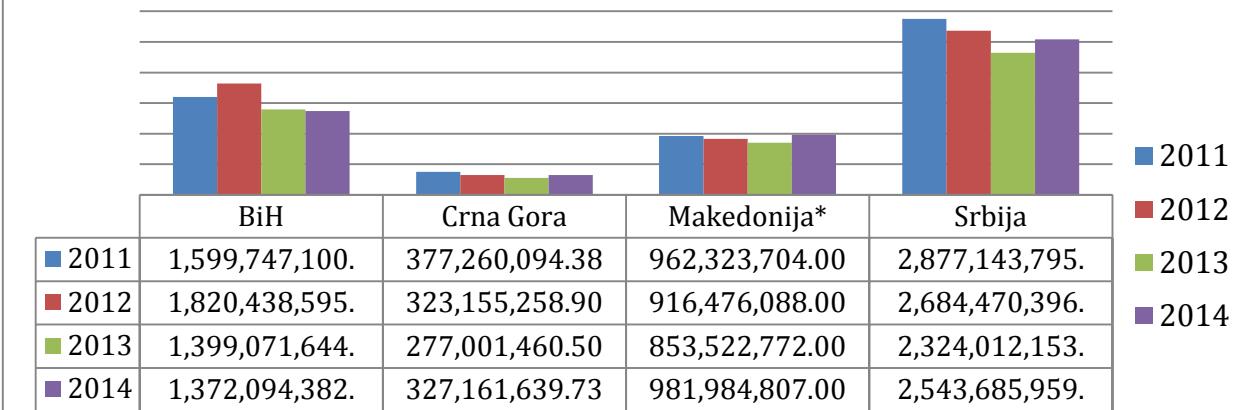
Tabele i grafikoni prikazuju ukupnu godišnju vrednost javnih nabavki u četiri zemlje Zapadnog Balkana - Srbiji, Crnoj Gori, Makedoniji i Bosni i Hercegovini. Podaci o ukupnoj vrednosti javnih nabavki na godišnjem nivou u Makedoniji prikazani su kao vrednosti uvećane za iznos poreza na dodatu vrednost.

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) mogao se oučiti trend smanjenja ukupne godišnje vrednosti javnih nabavki u svim zemljama. Taj trend se u 2014. godini nastavio samo u Bosni i Hercegovini, dok je u preostale tri zemlje došlo do primetnog porasta (50.000.000,00 evra u Crnoj Gori, 128.000.000,00 evra u Makedoniji i skoro 220.000.000,00 evra u Srbiji). 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.

Ukupna godišnja vrednost javnih nabavki po zemljama (u evrima)



Ukupna godišnja vrednost javnih nabavki po zemljama (u evrima)

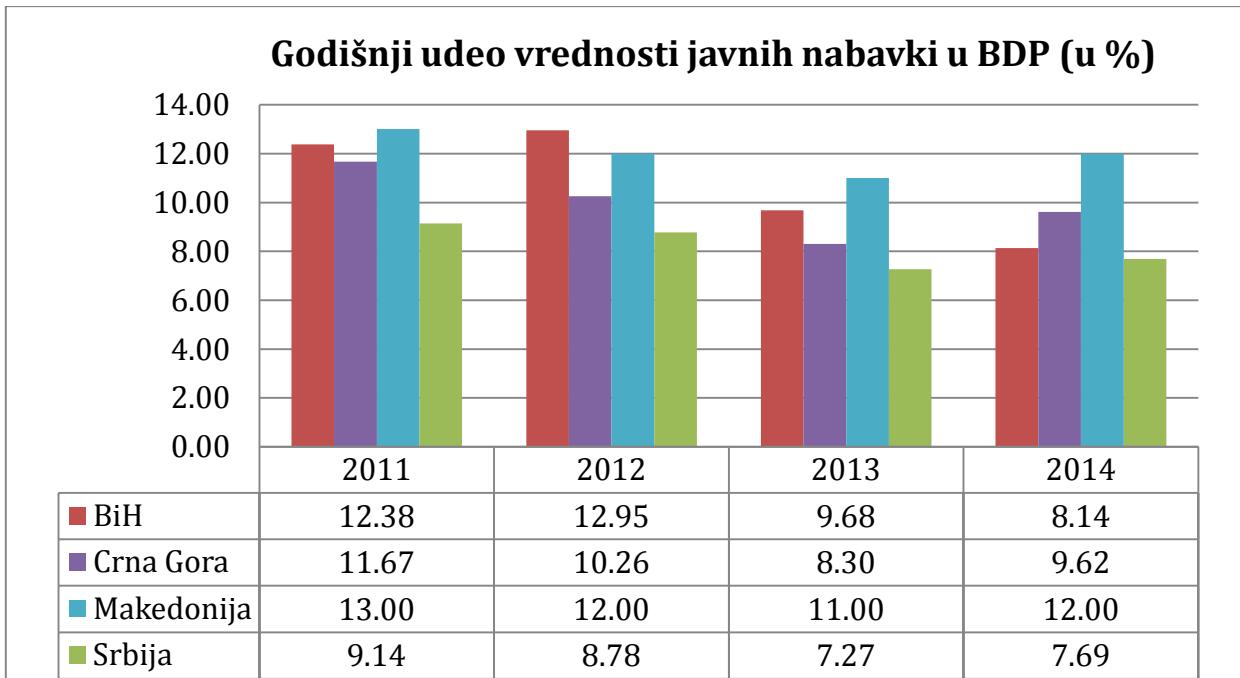
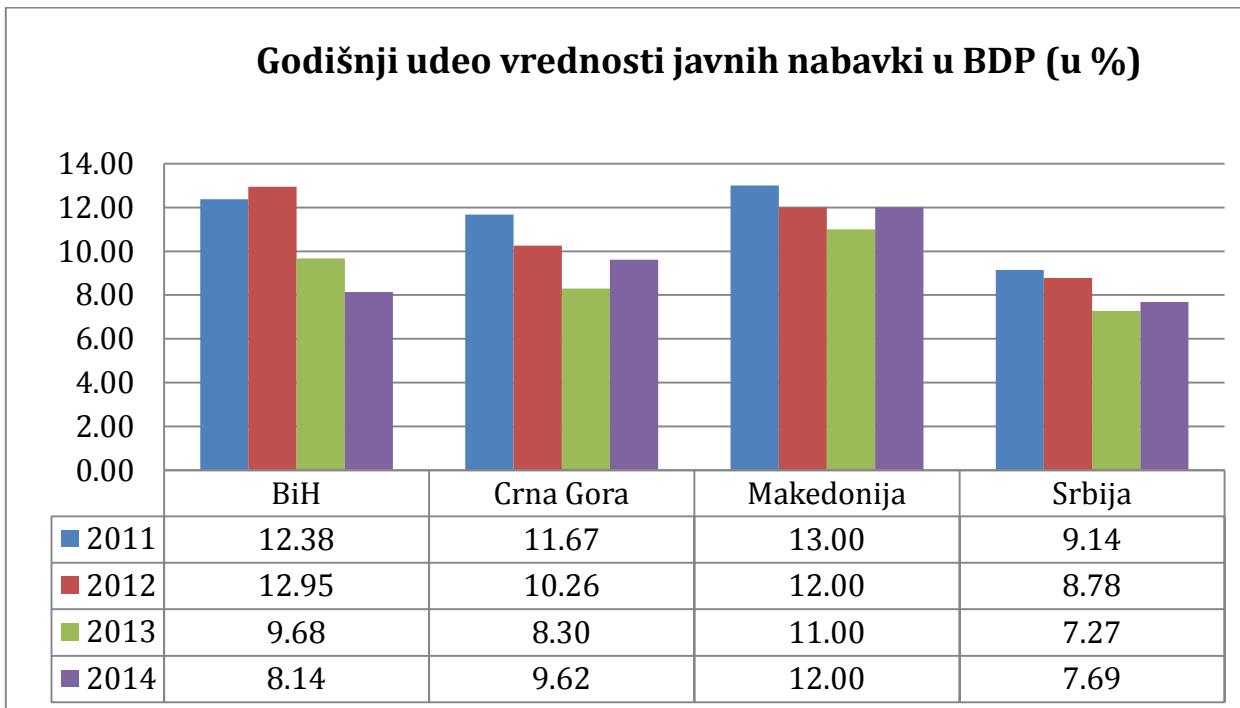


*sa porezom na dodatu vrednost

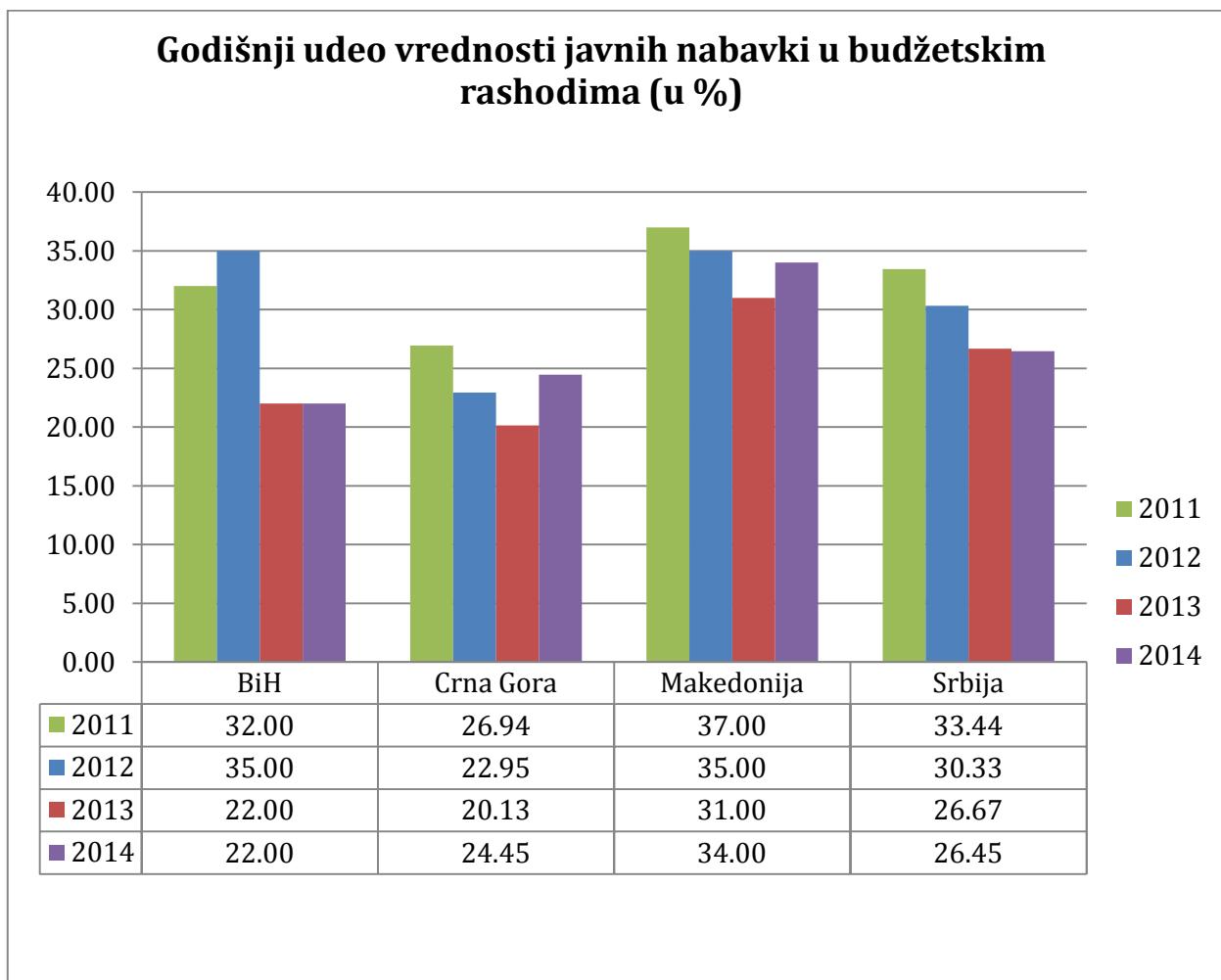
Apsolutna vrednost realizovanih javnih nabavki u jednoj godini možda nije dovoljno kvalitativan podatak u analizi vrednosnog značaja ovog tipa javnog rashoda. Odnos vrednosti nabavki i vrednosti ukupnih budžetskih rashoda, ili bruto domaćeg proizvoda, govori više o stepenu upliva države u ekonomске transakcije. Takođe, poređenjem ovih podataka sa sličnim rezultatima iz drugih država, najpre onih iz geoekonomskog 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.

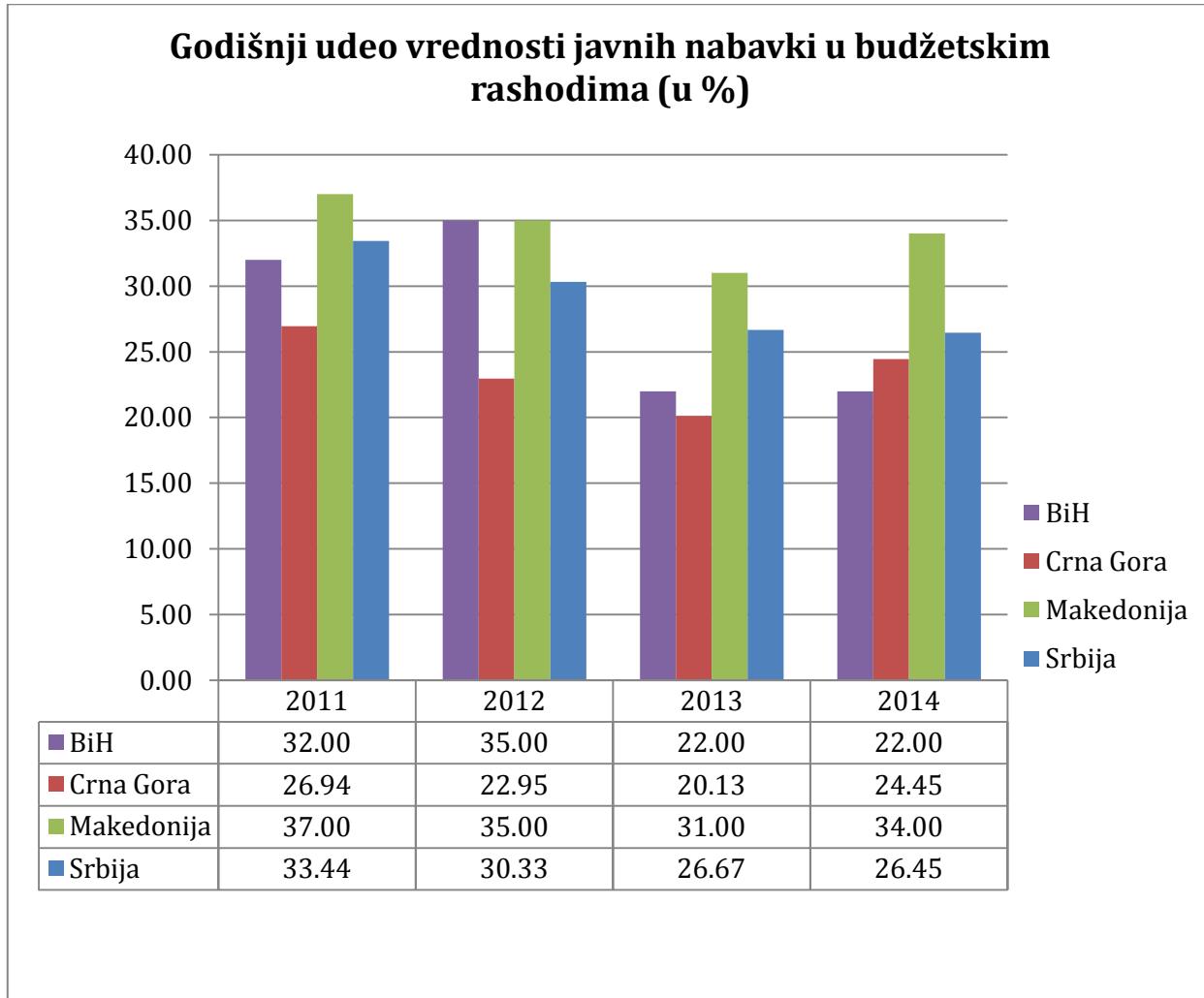
U tri posmatrane zemlje (Crna Gora, Makedonija i Srbija) udeo javnih nabavki u BDP je u 2014. povećan u odnosu na 2013. godinu. U Bosni i Hercegovini je zabeležen pad od 1,54% BPD u poređenju sa 2013. godinom. Najveći procenat BDP se preraspodeljuje kroz javne nabavke u Makedoniji i Crnoj Gori, slede Bosna i Hercegovina, 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 četiri posmatrane godine. Najviše procentualno učešće u 2014. zabeleženo je u Makedoniji – 12%, a najniže u Srbiji – 7.69%. Prosek za 2014. je oko 9,3% BDP, što znači da su u Srbiji i Bosni i Hercegovini ostvarene ispodprosečne vrednosti udela javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu.

Posmatrano po godinama, 2011. godine najviši procentualni udeo ukupne vrednosti javnih nabavki u BDP ostvaren je u Makedoniji (13%), 2012. godine u BiH (12.95%), 2013. godine u Makedoniji sa 11% udela, kao i 2014. sa 12% udela. Kao što je pomenuto primetno je povećanje učešća u tri od četiri posmatrane zemlje.



Što se tiče udela rashoda za javne nabavke u ukupnim budžetskim rashodima, prosek se kreće na nivou od 26,7% za 2014. godinu. 2013. godine je bio oko 25%, a 2012. 30%. U 2014. godini ispod prosečne vrednosti zabeležene su u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, dok se Srbija nalazi oko proseka. Najveće učešće vrednosti javnih nabavki u državnom budžetu je 2014., kao i 2013. godine, ostvareno u Makedoniji, čak 34%. Slede Srbija sa skoro 26,5%, Crna Gora sa 24,45% i na kraju BiH sa 22%. Dok je kod BiH vrednost 2013. i 2014. godine identična, učešće u Crnoj Gori i Makedoniji je značajno poraslo, za 4,3% odn, 3%. U Srbiji je zabeležen blago smanjenje u 2014. u poređenju sa 2013. godinom Razlika između najnižeg zabeleženog učešća u 2014. godini, u Bosni i Hercegovini, i najvišeg, u Makedoniji, je 12 procentnih poena, što je slično odnosu iz prethodnih godina.

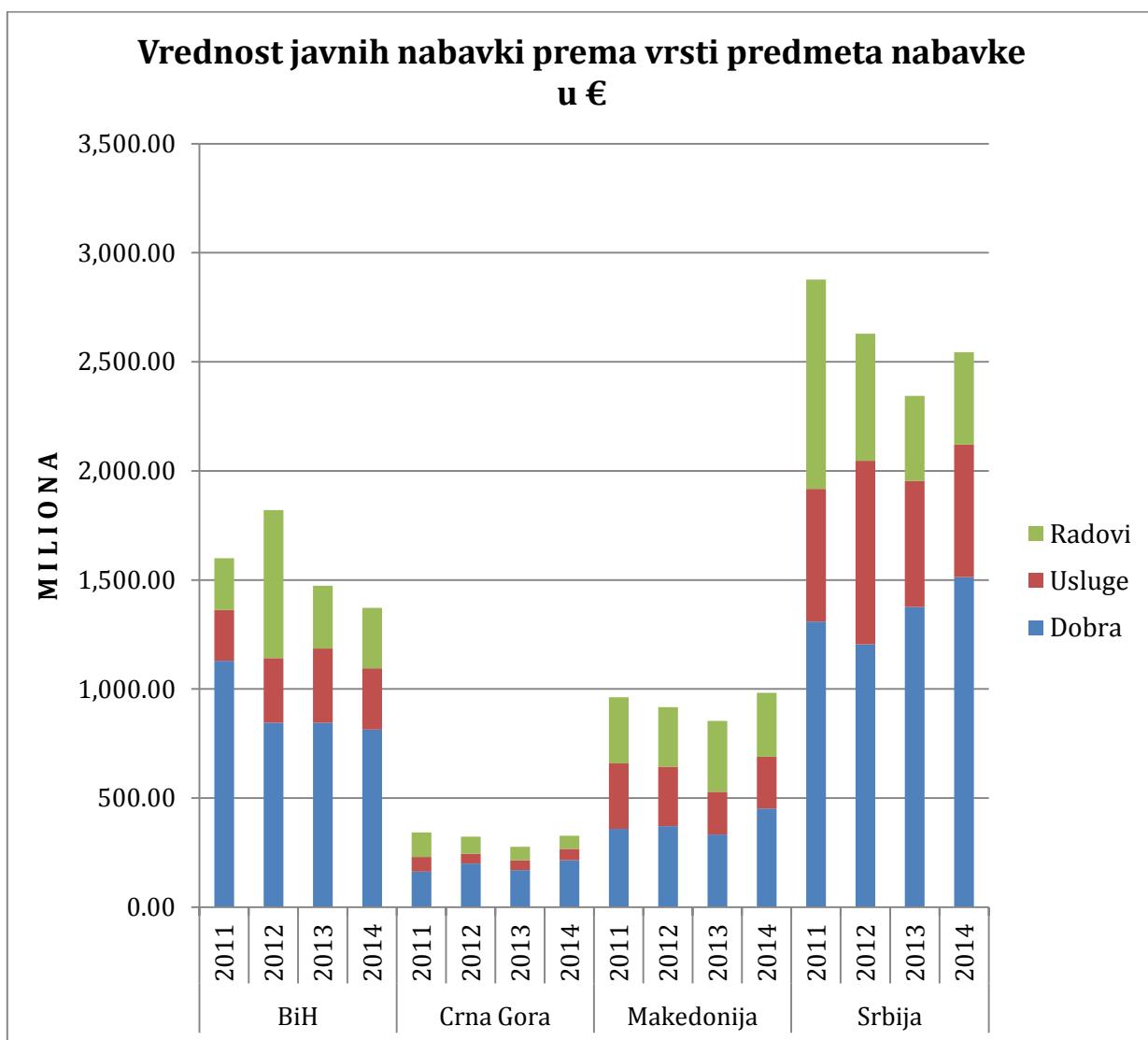


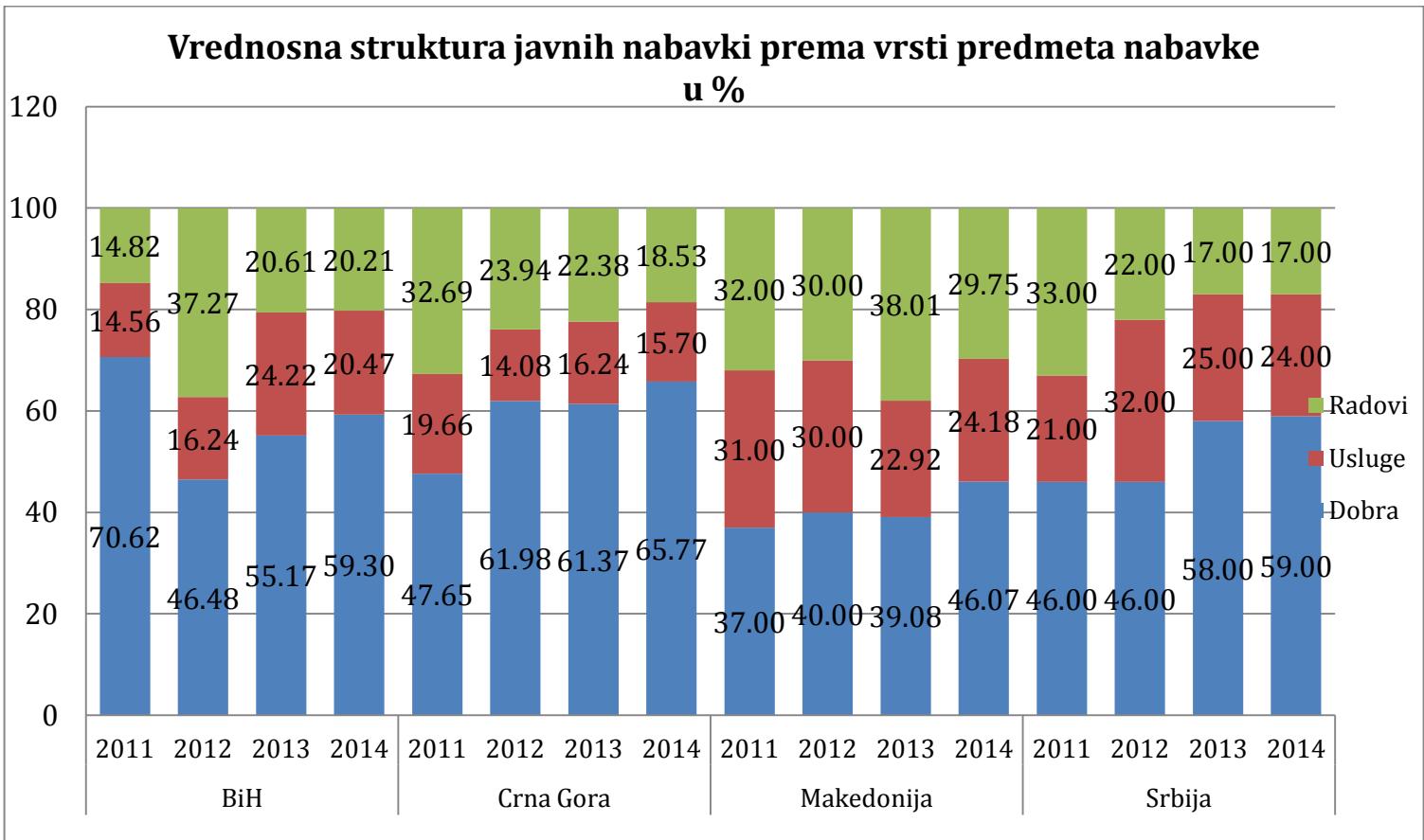


Dakle, 2014. godine, u proseku, nešto više od jedne četvrtine rashoda „otpada“ na javne nabavke i više od 9% domaćeg proizvoda preraspodeljuje se kroz državne kupovine, što je dobar pomak, ako se ima u vidu da je prethodnih godina prosečno trećina budžeta i 11% BDP preraspodeljeno putem javnih nabavki. Ako se uzmu u obzir naporis usmereni ka fiskalnoj konsolidaciji, smanjenju javnih rashoda i državnog deficitia, sve u cilju približavanja Mastriškim 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 posmatrаниm zemljama preovlađuje nabavka roba. Za nabavku roba je u Bosni i Hercegovini i Srbiji, u 2014. godine izdvojeno oko 60% novca, u Crnoj Gori čak 66% od ukupno potrošenog putem javnih nabavki. U Makedoniji je taj ideo manji od 50%. 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.



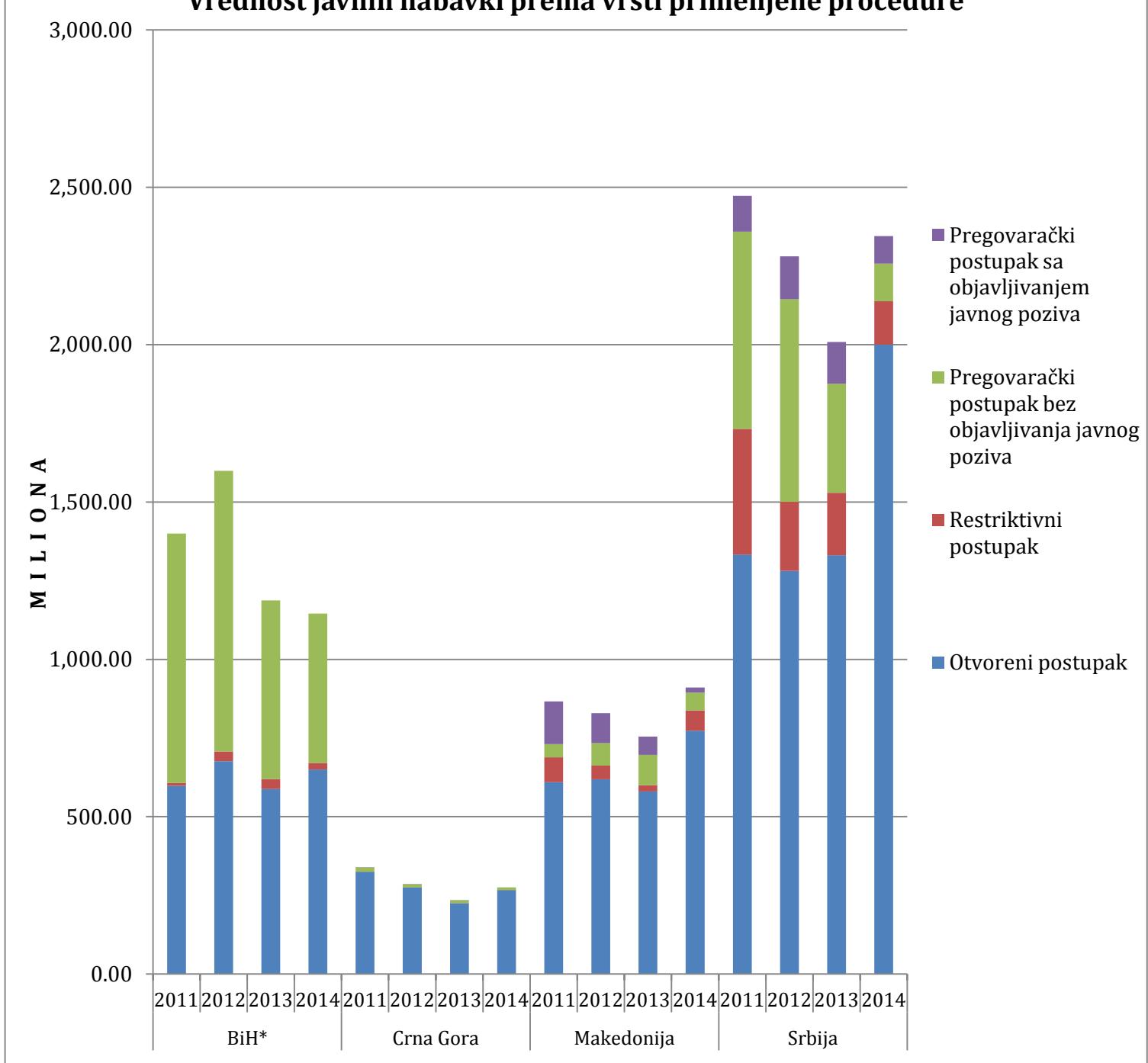


VREDNOST JAVNIH NABAVKI PREMA TIPU PRIMENJENE PROCEDURE

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 pomenuće 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.

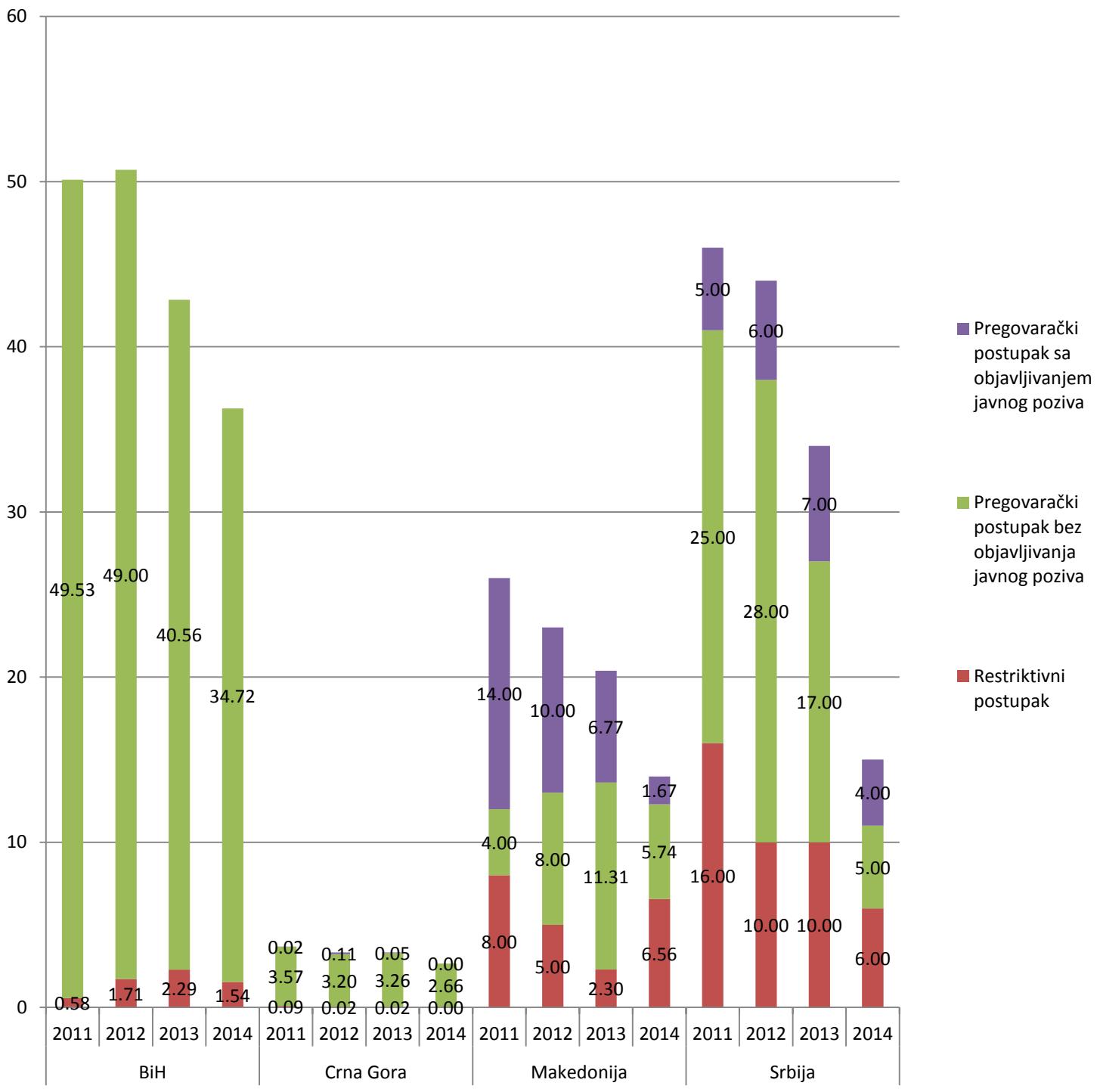
Takođe, podaci o vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem restriktivnog i kvalifikacionog postupka u Srbiji su prikazani zbirno, kao podaci za restriktivni postupak.

Vrednost javnih nabavki prema vrsti primenjene procedure



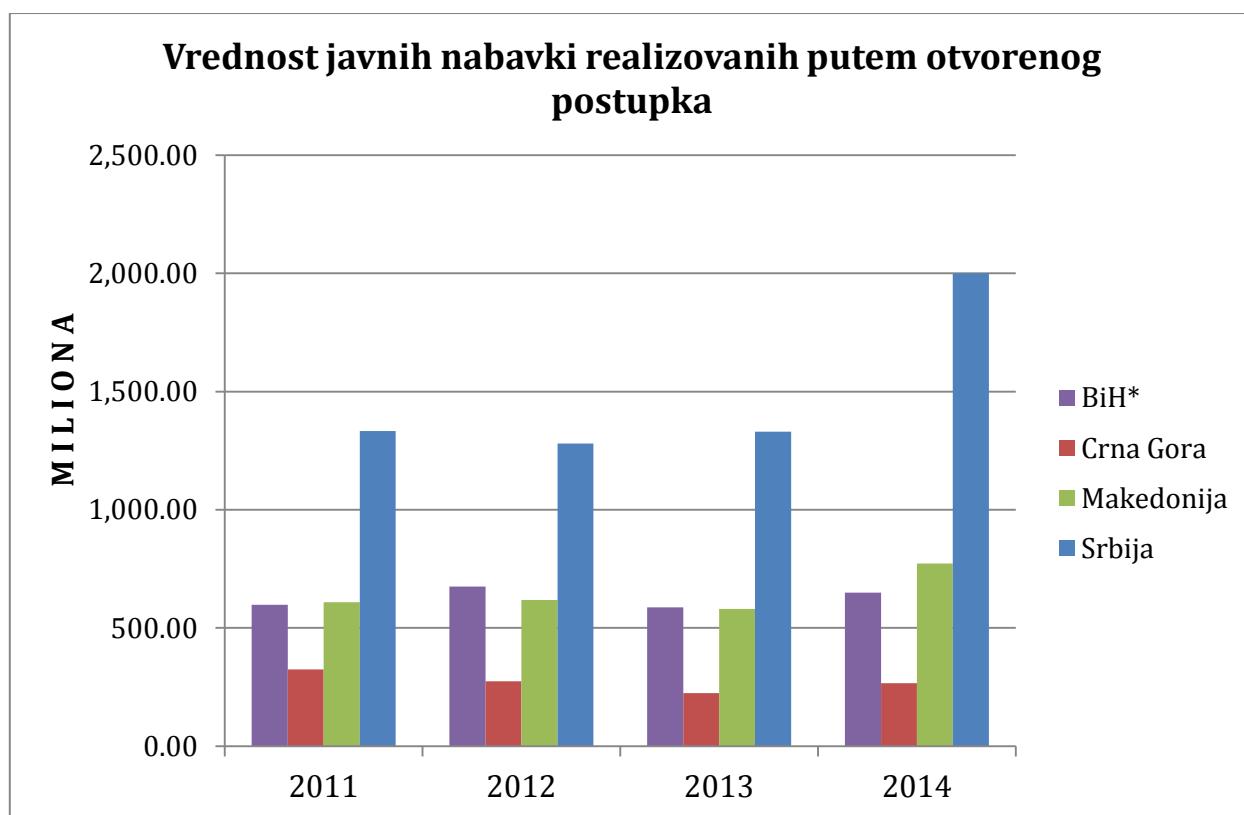
*za BiH zelenom bojom je označen nivo vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka, zbirno, sa i bez objave javnog poziva

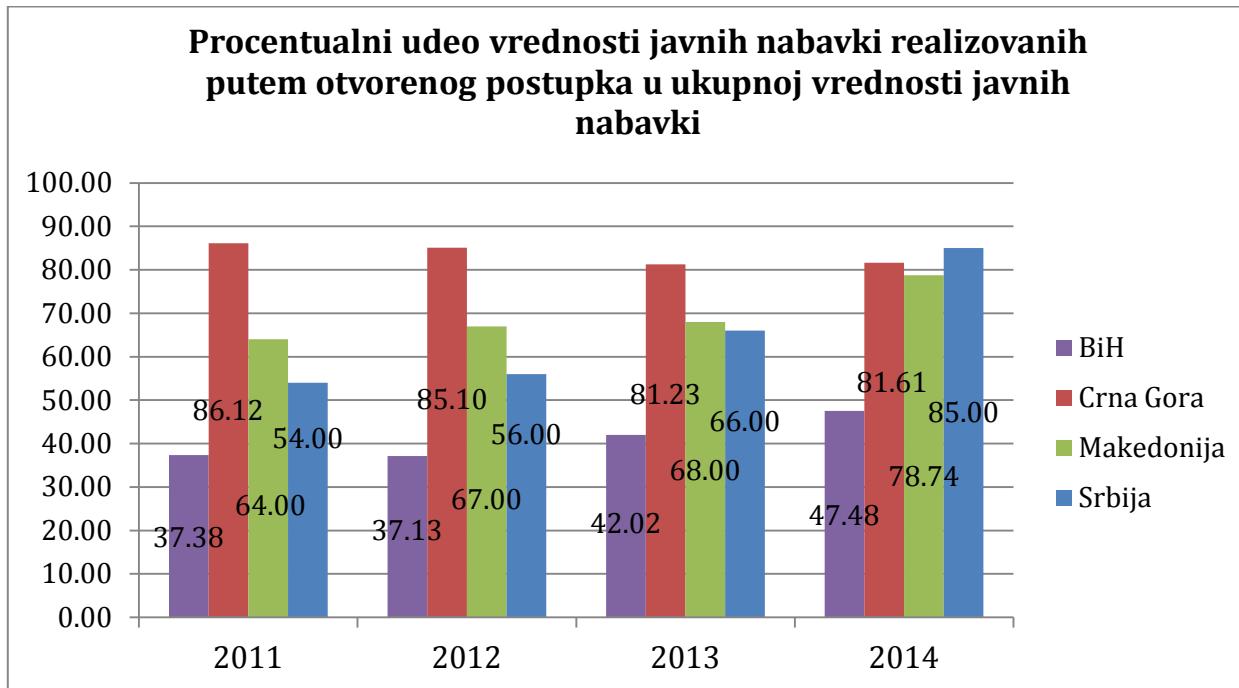
Vrednosna struktura javnih nabavki prema tipu primenjene procedure u %



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

Otvoreni postupak 2014. godine dominira u postupcima primjenjenim za realizaciju javnih nabavki u sve četiri posmatrane zemlje. Iz vrednosne strukture javnih nabavki vidi se da je u sve četiri posmatrane godine ideo otvorenog postupka u Srbiji veći od 50%, a 2014. godine taj ideo iznosi čak 85%. U Makedoniji ideo otvorenog postupka je u prve tri posmatrane godine u proseku iznosio oko 66%, dok je u 2014. taj procenat porastao na skoro 79%. U Crnoj Gori je procenat primene otvorenog postupka izrazito visok i u proseku za sve četiri godine iznosi oko 84%. U Bosni i Hercegovini ideo otvorenog postupka u 2014. godini je oko 47,5% što je pomak u poređenju sa 2013. godinom kada je bio je oko 42%, a čak deset procentnih poena viši u poređenju sa prvom godinom kada je istraživanje sprovođeno. Ipak, uzimajući u obzir da je prosek primene otvorenog postupka u 2014. godini u Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji čak 82% jasno je da bi u Bosni i Hercegovini moralo da se radi mnogo više na tome kako bi se ovaj procenat uvećao. Otvoreni postupak je najtransparentniji i najkonkurentniji postupak u sistemima javnih nabavki posmatranih zemalja, te samim tim i „najmanje pogodan“ za korupciju te bi svakako moralo da se teži tome da njegova primena bude osigurana u najvećem broju postupaka javnih nabavki.





Restriktivni postupak ima jako nizak udeo u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini. Naime, u Crnoj Gori procentualno učešće u vrednosti javnih nabavki kreće se na nivou manjem od 0,1%, a u BiH je udeo ovog postupka prosečno za četiri posmatrane godine oko 1,5%. U Makedoniji i Srbiji je u 2014. godini učešće restriktivnog postupka znatno veće i iznosi 6,56%, odn. 6%. U Srbiji je taj udeo niži nego 2013. godine kada je bio na nivou od 10% ukupne vrednosti javnih nabavki, pri čemu je ovim podatkom obuhvaćen i kvalifikacioni postupak. U Makedoniji je primetno povećanje primene restriktivnog postupka i razlika u dve posmatrane godine iznosi 4,2%.

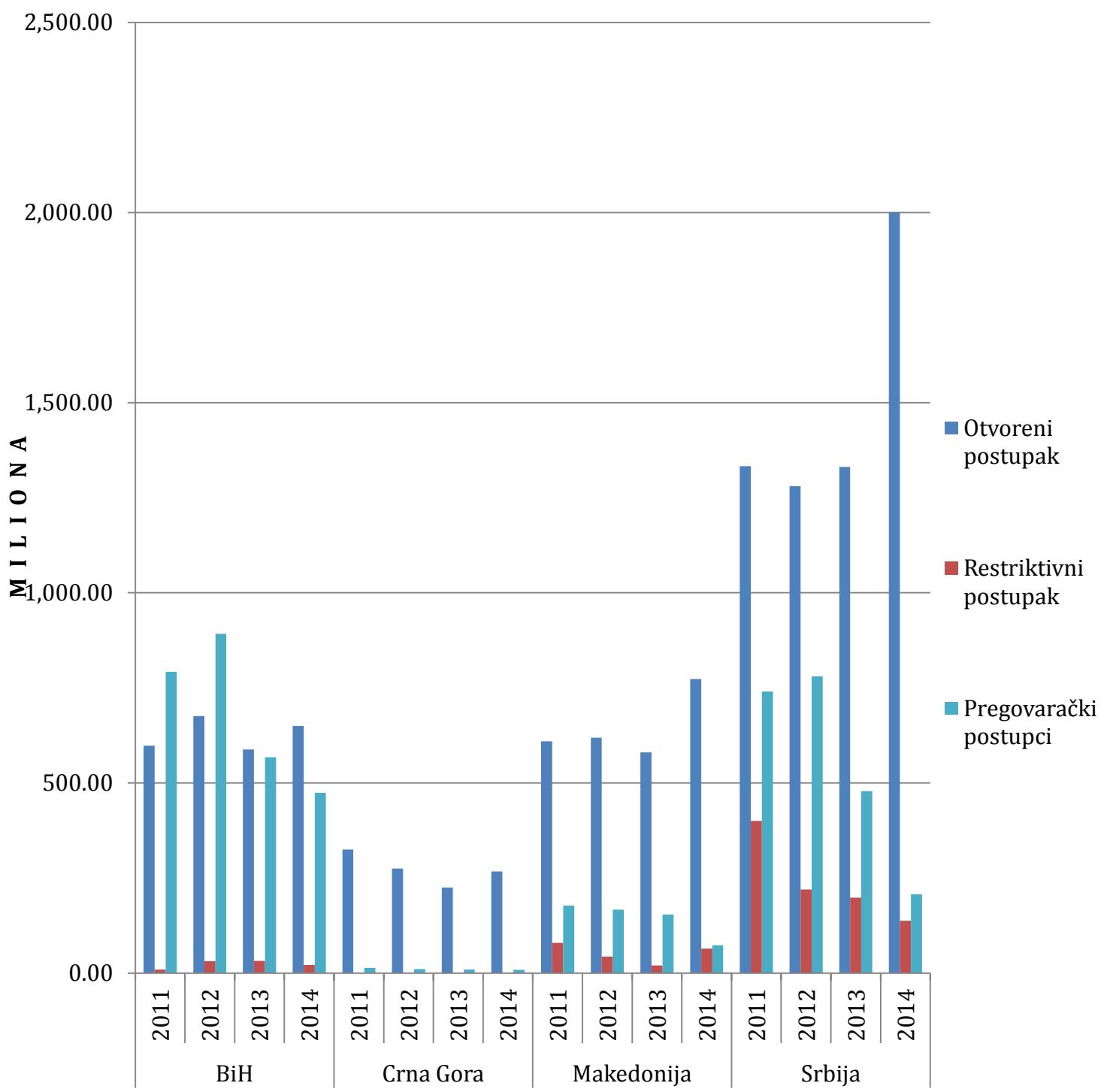
Pregovarački postupci se razvrstavaju na postupke sa i postupke bez objavljivanja javnog poziva, pri čemu pregovaračke postupke sa objavljinjem javnog poziva karakteriše određen nivo transparentnosti.

U Srbiji je udeo pregovaračkih postupaka sa objavljinjem u posmatrane četiri godine prosečno 5,5% ali je primetno da je ovaj procenat u padu. U Makedoniji je 2014. godine ovaj postupak zastupljen sa 1,7% u ukupnoj vrednosti javnih nabavki, što je značajno smanjenje u odnosu na prethodne godine kada je ovaj tip postupka bio drugi absolutno i relativno najznačajniji primenjeni postupak. Učešće pregovaračkog postupka sa objavljinjem javnog poziva u ukupnoj vrednosti nabavki Crne Gore je zanemarljivo malo, štaviše na nivou statističke greške.

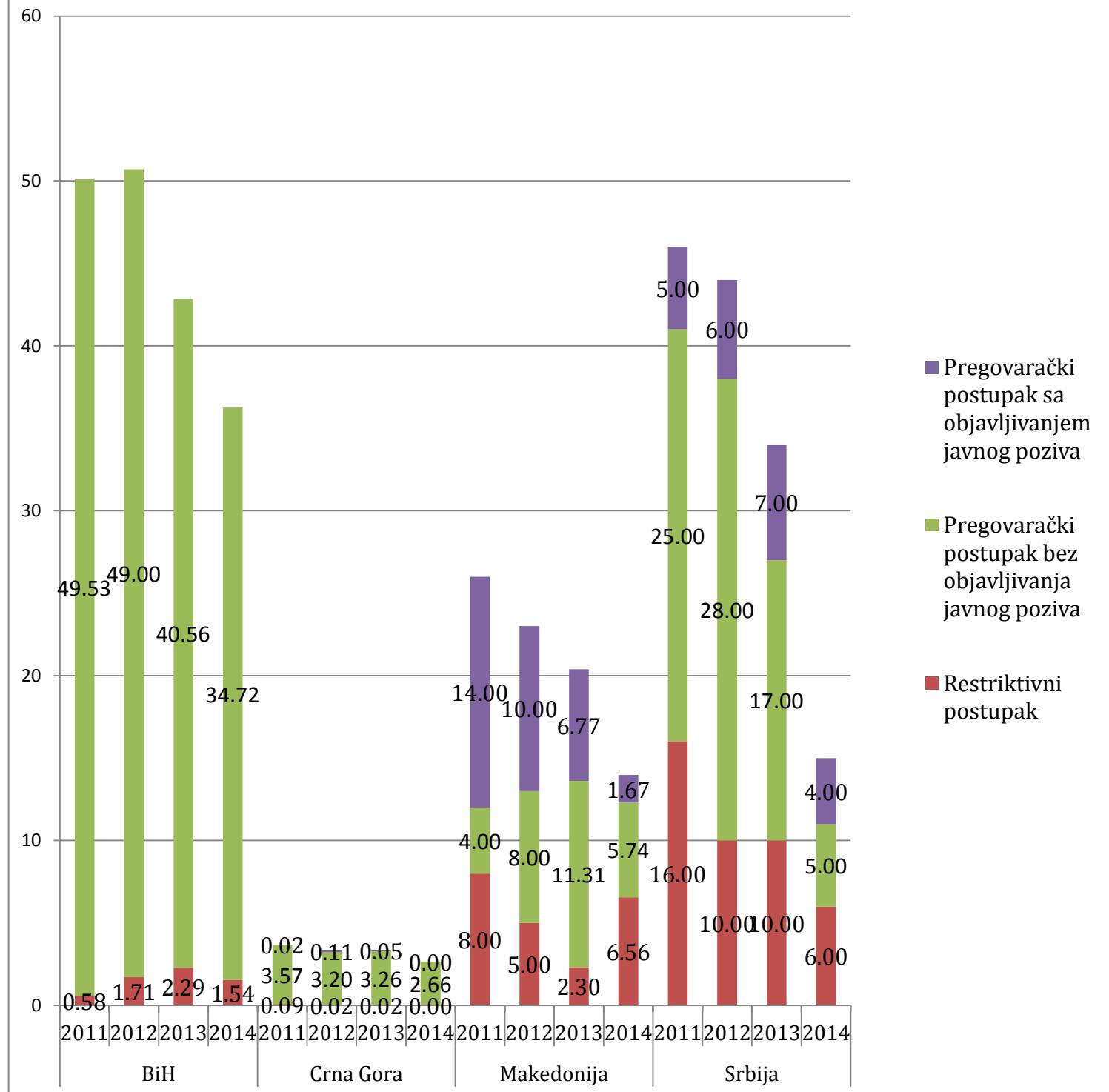
Što se tiče primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, primetno je da je od početka prve godine analize procenat primene ovog postupka značajno smanjen. U Srbiji je učešće ovog postupka u ukupnoj vrednosti javnih nabavki 2014. godine smanjeno na svega 5% sa prethodnih 17% 2013., odn. 28% 2012. godine, što je svakako dobar pokazatelj napretka. U Crnoj Gori učešće ovog postupka u četiri posmatrane godine u proseku iznosi oko 3,2%. U Makedoniji je u 2014. godini oko 5,7% realizovano primenom pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva što takođe predstavlja značajno smanjenje sa prethodnih 11%. U Bosni i Hercegovini je situacija specifična. Putem pregovaračkih postupaka je 2014. godine sprovedeno oko 35% 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 Srbiji (85%). Za njom sledi Crna Gora sa udelom primene otvorenog postupka od preko 81%. U Srbiji je u 2014. godini posebno uočen napredak u odnosu na prethodnu godinu, povećan je udeo otvorenog postupka u poređenju sa 2013. za čak 19%, a smanjen udeo pregovaračkog postupka bez objave javnog poziva. Mogli bi da konstatujemo da je u svim zemljama primetan trend povećanja primene otvorenog postupka i trend smanjenja primene pregovaračkih postupaka, ali da je svakako najlošija situacija u Bosni i Hercegovini, gde pregovarački postupci još uvek imaju visoko učešće. Ovakvu sliku možda bolje dočaravaju grafikoni na sledećim stranama.

Vrednost javnih nabavki prema tipu primenjene procedure



Vrednosna struktura javnih nabavki prema tipu primenjene procedure u %

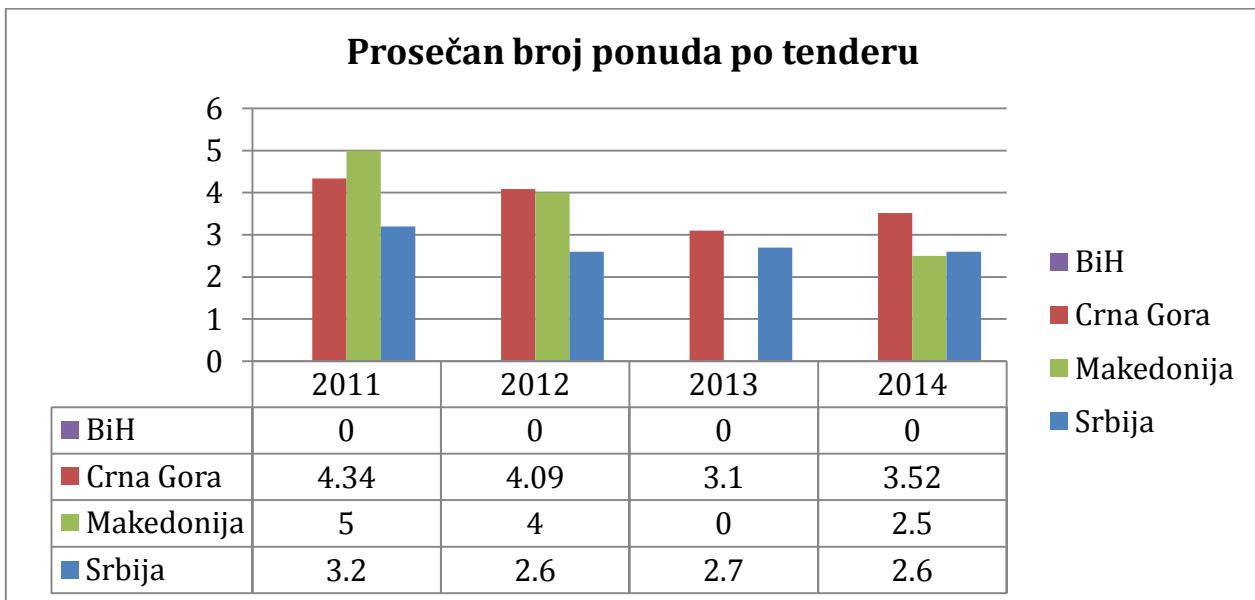


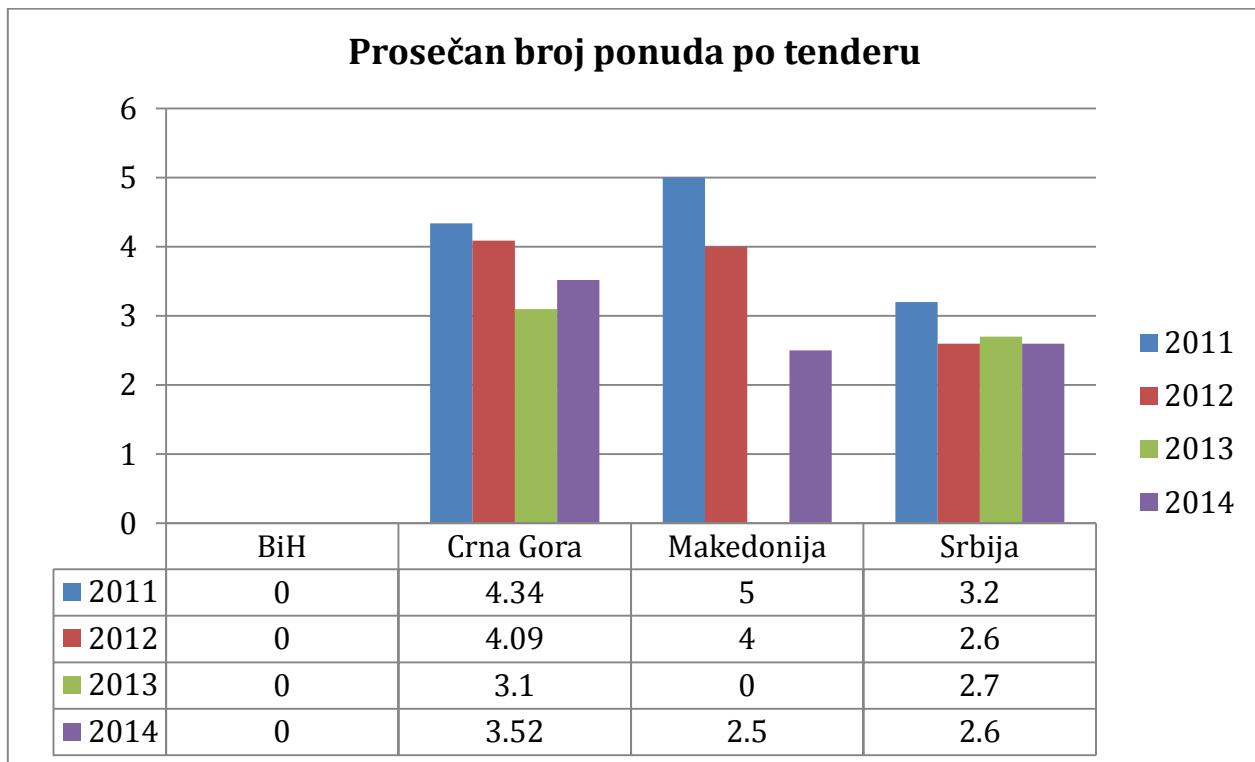
*za BiH zelenom bojom je označen nivo vrednosti javnih nabavki sprovedenih putem pregovaračkih postupaka, zbirno, sa i bez objave javnog poziva

INTENZITET KONKURENCIJE

U sistemima javnih nabavki u kojima dominira primena manje transparentnih procedura sprovodenja nabavki, poput onih koje ne podrazumevaju objavu javnog poziva, očekivan je slab intenzitet konkurenčije upravo zbog slabe informisanosti i nemogućnosti ponuđača da konkurišu sa svojim ponudama. Intenzitet konkurenčije se najbolje ocenjuje pomoću uvida u podatke o prosečnom broju ponuda po tenderu, odnosno zaključenom ugovoru i procentu realizovanih ugovora sa jednom ponudom. Intenzitet konkurenčije je važan pokazatelj iz razloga što viši nivo kompetitivnosti dovodi do snižavanja cena, odnosno višeg kvaliteta predmeta nabavke, i svakako nižim ili svršishodnjim 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 u 2013. godini nije objavio ovu vrstu podataka, te ni ti podaci nisu uvršteni u analizu. Iz podataka se vidi da je u Crnoj Gori ostvaren pad intenziteta konkurenčije tokom prve tri posmatrane godine, dok se u 2014. beleži primetan rast. U Srbiji je prosečan broj ponuda po tenderu 2014. godine u odnosu na prethodnu u blagom padu, i još uvek znatno niži od nivoa zabeleženog u Crnoj Gori. U periodu 2012. – 2014. u Makedoniji je zabeležen pad od čak 1,5 ponuđača po tenderu. Ovi nalazi se sa sigurnošću mogu oceniti kao negativan pokazatelj stanja tržišta.





STANJE I TRENDJOVI U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

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.² Većoj transparentnosti sistema doprinose i portalni 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 sprovodenja ugovora i njihove revizije.

² <http://www.rti-rating.org>, pristupljeno 20.11.2015.

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.

Uspostavljanje integriteta sistema javnih nabavki u velikoj meri zavisi od državnih institucija specijalizovanih za sprovođenje propisa o javnim nabavkama. Ove institucije su u svim posmatranim državama relativno nove, osnovane u prethodnih desetak godina i često sa nedovoljnim nadležnostima, garancijama nezavisnog rada i fizičkim i tehničkim kapacitetima. Nedostatak jasne političke volje za punu uspostavu ovih institucija kao regulatora i kontrolora u oblasti javnih nabavki takođe je obeležje svih posmatranih sistema. Kapaciteti regulatornih i kontrolnih tela u oblasti javnih nabavki su po pravilu ispod nivoa koji bi omogućio vršenje njihovih nadležnosti. U posmatranim državama je važna vest kada neki od ovih organa zaposli dvoje ljudi, dok u Slovačkoj Kancelarija za javne nabavke ima zaposleno preko 100 pravnika. Primera radi, prosečan broj sistematizovanih radnih mesta u sve četiri posmatrane zemlje je 33,5 (Bosna i Hercegovina 31, Crna Gora 20, Makedonija 65, Srbija 28) a broj popunjениh radnih mesta je znatno manji.

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

SUMARAN PRIKAZ ANALIZE PO FAZAMA POSTUPKA JAVNE NABAVKE

I Planiranje

Iako je planiranje jedna od ključnih faza u postupcima javnih nabavki, jer od planiranja zavisi uspešno sprovođenje javnih nabavki, naše istraživanje pokazuje da se ovoj fazi u čitavom regionu pridaje najmanje značaja, počev od realne procene potreba i definisanja tržišne cene nabavke, pa do objavljivanja planova nabavki.

Ne treba ispustiti iz vida da javne nabavke, preko kojih država opredeljuje šta će se kupovati, kako i po kojim cenama, predstavljaju ključni instrument putem koga vlada ostvaruje neke od svojih strateških ciljeva, kao što su privredni razvoj, podsticanje zaposlenosti, razvoj malih i srednjih preduzeća, itd. Da bi se efikasno i efektivno zadovoljile potrebe naručilaca i postigla najpovoljnija „vrednost za novac“, slobodna konkurenca 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 svrshodnosti ostavlja otvorenim čak i u dobro obrazloženom planu. Ono što nam je bilo dostupno su planovi na godišnjem nivou koji su uglavnom sadržali nužni, zakonom propisani deo, počev od predmeta nabavke i iznosa planiranih sredstava, pa do 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 nesprovodenja postupka nabavke.

Iako je u prethodnom periodu beležen spor i nedovoljan trend unapređenje u oblasti planiranja, poslednje izmene Zakona o javnim nabavkama u Srbiji (2015) u dobroj meri poništavaju barem normativni napredak ostvaren u prethodnom periodu.

Naime, brojni elementi planova javnih nabavki više neće biti obavezni poput: iznosa planiranih sredstava, podataka o apropijaciji, procenjene vrednosti za svaku godinu u slučaju višegodišnjih nabavki, obaveze obrazlaganja opravdanosti i načina određivanja procenjene vrednosti nabavke. Ovim se u dobroj meri poništavaju pozitivne promene u planiranju javnih nabavki beležene poslednjih godina. Preporuka da se uspostavi transparentan i inkluzivan proces planiranja budžeta i javnih nabavki ostaje na snazi kao preduslov unapređenja svrshodnosti javnih nabavki.

II Priprema i pokretanje postupka javne nabavke

Pokretanje postupka javne nabavke je segment u kojem plan nabavki počinje da se realizuje. U ovoj fazi realizacije javnih nabavki identifikovani su brojni problemi u sve četiri posmatrane države. Na ovom mestu pomenućemo samo najvažnije probleme koji mogu da ugroze integritet sistema nabavki. Jedan od uočenih problema su često nejasne ili neprecizne specifikacije roba, usluga ili radova koji se nabavljuju. 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. Oni se kreću u širokom dijapazonu od naručivanja po robnoj marki bez posebnog razloga, preko specifikacija proizvoda kojima odgovara samo jedan proizvod, do zahteva za velikim zalihama uprkos tome što su one bez značaja za realizaciju ugovora ili neracionalno visokih bankarskih garancija koje se zahtevaju od ponuđača.

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

Unapređenjem transparentnosti i inkluzivnosti procesa planiranja javnih nabavki smanjio bi se broj postupaka sa diskriminatornim specifikacijama i uslovima za ponuđače i tako unapredila konkurenca u javnim nabavkama sa svim pozitivnim efektima.

III Sprovodenje postupka javne nabavke

U sve četiri posmatrane zemlje, kao najveći problem u toku sprovodenja postupka javne nabavke utvrđen je veoma nizak stepen konkurenčije. Nizak nivo konkurenčije u sve četiri države odraz je trenda pogoršavanja stanja u ovom segmentu jer je nivo konkurenčije u svim državama 2014. godine niži nego 2011. Osim u Crnoj Gori broj prosečan broj ponuđača po nabavci ne prelazi 2,6 (u Crnoj Gori prosek je 3,5). Važno je skrenuti pažnju da se u Bosni i Hercegovini ovaj važan podatak o stanju i trendovima u sistemu javnih nabavki uošte ne prikuplja, pa je nedostupan za analizu. Takođe, primetan je ozbiljan pad konkurenčije u Makedoniji koja je 2011. prednjačila po prosečnom broju ponuđača.

Dok je u nekim slučajevima jasno da su diskriminacioni uslovi bili uzrok malog broja ponuda, primeri jedne do dve pristigle ponude zabeležene su i u onim postupcima koji nisu propisivali diskriminacione 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 zakoni u sve četiri države predviđaju odredbe o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa prilikom formiranja komisija, ovo pitanje nije adekvatno rešeno ni u jednoj od zemalja. Izjave o nepostojanju sukoba interesa potpisuju se najčešće u istom danu kada je komisija i formirana, odnosno pre uvida u strukturu ponuđača. Dodatni problem je identifikovan u Srbiji na primer, zbog različitih definicija sukoba interesa u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakonu o javnim nabavkama i nejasnog načina razrešavanja mogućih sukoba nadležnosti između Agencije i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Jačanje konkurenčije u javnim nabavkama mora da se nađe među prioritetnim zadacima svih sistema javnih nabavki u posmatranim državama.

Posebno je indikativno što se u ciljevima donošenja novih zakona ili izmena i dopuna postojećih, u sve četiri posmatrane zemlje, redovno ističe „*u cilju povećanja intenziteta konkurenčije*“ a svedoci smo kako do toga ne dolazi već bi se čak moglo reći da imaju suprotan efekat. Upravo iz tog razloga ističemo da je potrebna detaljna analiza potreba i mogućnosti nacionalnih sistema pre „prostog prepisivanja“ pravila *Acquis-a* u domaća zakonodavstva. Svedoci smo da se doslovnim preuzimanjem rešenja iz EU direktiva bez sagledavanja stvarnih potreba i interesa može ostvariti upravo kontra-efekat.

IV Žalbeni postupak

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

V Realizacija ugovora

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 naručiovi ne bave sistematskom analizom i kontrolom realizacije tih ugovora, iako upravo u ovoj fazi korupcija pokazuje svoje efekte na čitav proces javnih nabavki. Koliko god pravila planiranja, pokretanja i sprovođenja samog postupka javne nabavke budu dovedena do „savršenstva“, bez adekvatne kontrole upravo faze realizacije ugovora nikako nećemo moći da govorimo o sistemu dovoljno efikasnom, uređenom i sposobnom da se odupre korupciji.

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 organi³,
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.

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.⁴

³ U daljem tekstu će se pored pojma „ugovorni organi“ kao ekvivalenti koristiti i pojmovi „naručioci“ i „tela“

⁴ Do tada ostaju na snazi Direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.

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:⁵

Direktiva 2004/18/EZ (tzv. „Klasična Direktiva“)⁶

❖ **5,186,000.00 evra:**⁷

- ❖ 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;
- ❖ **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;

⁵ Kao što je pomenuto iznosi su propisani Uredbom Komisije br. 1336/2013 od 13. decembra 2013. godine.

⁶ Direktiva 2014/25/EU propisuje identična rešenja u pogledu vrednosnih razreda.

⁷ Za sve ugovorne organe, nezavisno od toga na kom se nivou vlasti nalaze.

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

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 analizi⁸. 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: Pregled vrednosnih razreda po postupcima prikazan je tabelarno na narednim stranama.

⁸ „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>

<u>Vrsta postupka</u>	<u>Procenjena vrednost ugovora</u>
Direktni sporazum	$\leq 6.000,00 \text{ KM (3,061.22 evra)}$
<p>Konkurenčki zahtev za ponude (Zakon ostavlja kao mogućnost ugovornom organu da ukoliko želi može da sprovede i neki od sledećih postupaka: otvoreni, ograničeni, pregovarački postupak sa ili bez objavljivanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja ili takmičarski dijalog);</p>	<p>$< 50.000,00 \text{ KM (25,510.20 evra)}$ za nabavku roba ili usluga, i $< 80.000,00 \text{ KM (40,816.32 evra)}$ za nabavku radova</p>
<p>Otvoreni, ograničeni ili pregovarački postupak s objavljinjem ili bez objavljinjanja obaveštenja, konkurs za izradu idejnog rešenja, ili takmičarski dijalog</p>	<p>$\geq 50.000,00 \text{ KM (25,510.20 evra) do}$ $\leq 250.000,00 \text{ KM (127,551.02 evra)}$ za nabavku roba ili usluga (institucije vlasti na državnom, entitetskom i lokalnom nivou i asocijacije osnovane od istih), odnosno</p> <p>$\geq 50.000,00 \text{ KM (25,510.20 evra) do}$ $\leq 400.000,00 \text{ KM (204,081.63 evra)}$ za nabavku roba ili usluga (pravna lica kojima upravlja javno pravo), odnosno</p> <p>$\geq 50.000,00 \text{ KM (25,510.20 evra) do}$ $\leq 800.000,00 \text{ KM (408,163.27 evra)}$ za nabavku roba ili usluga (sektorski ugovorni organi koji vrše aktivnosti iz delatnosti energetike, saobraćaja, postanskih usluga, vodosnabdevanja, kao i ugovorni organi sa posebnim ili isključivim pravima)</p> <p>$\geq 80.000,00 \text{ KM (40,816.32 evra) do}$ $\leq 9.000.000,00 \text{ KM (4,591,836.73 evra)}$ 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>- sa dodatnom obavezom oglašavanja sažetka obaveštenja javne nabavke na engleskom jeziku na Portalu javnih nabavki BiH</p>	<p>$\geq 250.000,00 \text{ KM (127,551.02 evra)}$ za nabavku roba ili usluga (institucije vlasti na državnom, entitetskom i lokalnom nivou, asocijacije osnovane od istih), odnosno</p> <p>$\geq 400.000,00 \text{ KM (204,081.63 evra)}$ za nabavku roba ili usluga (pravna lica kojima upravlja javno pravo), odnosno</p> <p>$\geq 800.000,00 \text{ KM (408,163.27 evra)}$ 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>$\geq 9.000.000,00 \text{ KM (4,591,836.73 evra)}$ 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 sprovoditi i postupci navedeni u Članu 20 tačke 1 do 7 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore (otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak sa prethodnim objavlјivanjem poziva za javno nadmetanje, pregovarački postupak bez prethodnog objavlјivanja poziva za javno nadmetanje, okvirni sporazum, konsultantske usluge, konkurs).

3. Makedonija

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

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

Vrednosni razredi su:

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

4. Srbija

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

- na nabavke čija procenjena vrednost nije veća od **500,000.00 dinara (≈3432 evra)**, a ukoliko ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od **500,000.00 dinara (≈3432 evra)** naručilac **nije obavezan** da primenjuje odredbe Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije;
- postupak javne nabavke male vrednosti u smislu ovog Zakona jeste nabavka čija procenjena vrednost nije veća od **5,000,000.00 dinara (≈41,667.00 evra)**, pri čemu ni ukupna procenjena vrednost istovrsnih nabavki na godišnjem nivou nije veća od **5,000,000.00 dinara (≈41,667.00 evra)**;
- za sve postupke javnih nabavki koji prelaze iznos od **5,000,000.00 dinara (≈41,667.00 evra)** naručilac je dužan da sprovode neki od postupaka propisanih članovima 32 – 38 ZJN (otvoreni, restriktivni, kvalifikacioni, pregovarački sa ili bez objavlјivanja poziva za podnošenje ponuda, konkurentni dijalog ili konkurs za dizajn);

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 prati sam postupak, a nakon sprovedenog postupka podnosi izveštaj.

Zaključci i komentari:

Vrednosni razredi u svim posmatranim zemljama su daleko ispod zahteva koje postavlja zakonodavstvo EU o javnim nabavkama. 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.

II Ugovorni organi/tela (naručioci)

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.

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

Dominantan uticaj ugovornog organa se prepostavlja 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.

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, toplostnu energiju i električnu energiju, vodu, usluge transporta, poštanske usluge, istraživanje ili eksploraciju 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 (naveden gore u tačkama a) do c)), kada nabavlja robu, usluge ili radove za potrebe obavljanja delatnosti u oblasti vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;

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

Preovladavajući uticaj u smislu ove 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 konkrenog ugovornog organa, oceniće da li je relevantno tržište za datu delatnost otvoreno za konkureniju. U slučaju da je odlukom Konkurencijskog veća Bosne i Hercegovine to relevantno tržište proglašeno otvorenim za konkureniju, 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 subvencionisu 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 je u 2014. godini značajno izmenjen, nove izmene i dopune usvojene su 16.12.2014., a njihova primena otpočela je u maju 2015. godine.

Nakon pomenutih izmena i dopuna Zakon propisuje da javne nabavke obavezno sprovode sledeći javni organi:

- a) državni organi, organi lokalne samouprave, javne službe i drugi korisnici sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda.
- b) privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa:
 - kad država ili jedinica lokalne samouprave poseduju više od 50% akcija ili udela u vlasništvu u tom privrednom društvu, odn. pravnom licu ili
 - kad više od polovine članova u organu upravljanja privrednog društva, odn. pravnog lica čine predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave ili
 - kad predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave imaju više od polovine glasova u organu upravljanja tog privrednog društva, odn. pravnog lica ili
 - kad organ na koji se odnosi tačka a) vrši nadzor nad radom tog privrednog društva, odn. pravnog lica;
- c) privredna društva, pravna lica, preduzetnici ili fizička lica koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava budžeta Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili iz sredstava privrednog društva, odn. pravnog lica na koje se odnosi tačka b);
- d) privredna društva, pravna lica ili preduzetnici koji obavljaju delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i transporta, kada se ove delatnosti vrše u skladu sa odredbama članova 108 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 naručioci 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, snabdevanje i eksplotacija objekata za proizvodnju, transport odn. prenos i distribuciju vode za piće, električne energije, gasa i toplotne energije; 2) istraživanje i proizvodnja nafte i gasa (uglovodonika), istraživanje i iskopavanje uglja i drugih čvrstih goriva; 3) izgradnja, održavanje i korišćenje telekomunikacionih mreža i kapaciteta za pružanje telekomunikacionih usluga; 4) izgradnja, održavanje i korišćenje objekata u funkciji poštanskog saobraćaja; 5) izgradnja, održavanje i korišćenje objekata u funkciji vazdušnog, pomorskog, jezerskog, rečnog i železničkog saobraćaja, kao i linijskog gradskog i prigradskog prevoza putnika u drumskom saobraćaju koji se obavlja autobusima.

Predmet javne nabavke u oblasti energetike je i nabavka električne energije, nafte i gasa.

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 Zakona, imalač takvog prava je dužan, prilikom nabavke dobara, usluga ili radova, neophodnih za obavljanje takvih delatnosti, da shodno primenjuje odredbe ZJN Crne Gore.

Gorepomenuta specijalna ili ekskluzivna prava su prava koja dodeljuje nadležni državni organ, odn. nadležni organ jedinice lokalne samouprave ograničenom broju lica za obavljanja neke od delatnosti iz člana 110 na određenom geografskom području.

Uprava za javne nabavke priprema listu obveznika primene Zakona (naručilaca) koja seobjavljuje na Portalu javnih nabavki. Naručilac je dužan da primenjuje odredbe Zakona i u slučaju kada nije evidentiran na listi.

3. Makedonija

Po makedonskom Zakonu o javnim nabavkama, ugovorni organi su:

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

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

4. Srbija

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

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

Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansijskih i Uprave za javne nabavke utvrđuje spisak naručilaca. Spisak naručilaca objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke.

Zakon o javnim nabavkama takođe sadrži opštu odredbu o tome da su lica koja nisu na spisku koji utvrđuje Vlada a koja ispunjavaju neki od uslova iz gore navedenih tačaka, dužna da primenjuju ZJN.

Pored ovoga, Zakon propisuje posebnim članom pojam naručioca u javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga.

Naručilac je:

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

- c) javno preduzeće koje obavlja delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kada sprovodi nabavku za potrebe obavljanja tih delatnosti.

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

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

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

Zaključci i komentari:

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije, nakon poslednjih izmena i dopuna u potpunosti preuzima definicije i strukturu iz direktiva EU.

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/EZ
- Direktiva Saveta 92/13/EZ
- Direktiva Saveta 2007/66/EZ¹⁰

Ove direktive regulišu postupak revizije **svih odluka** koje donosi ugovorni organ u pogledu postupka dodeljivanja ugovora koji potпадa 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 sprovodenje 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 datoј 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, ona je samostalna, nezavisna institucija sa statusom pravnog lica, sa sedištem u Sarajevu. Sastoji se od sedam članova, koji se biraju po sistemu koji Zakon propisuje. 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, uveo je i novinu u vidu dve filijale KRŽ, u Banjoj Luci i Mostaru koje nemaju status pravnih lica. Filijale su, uprkos protivljenju stručne i odgovorne javnosti koja je opravdano isticala da se radi o nepotrebnom povećanju ionako preglomazne administracije u BiH, ipak uspostavljene i počele sa radom 03.11.2015. godine (Banja Luka) i 04.11.2015. godine (Mostar). Prema slovu Zakona, filijale imaju po pet članova, od kojih su tri člana poznati stručnjaci upravnog prava i/ili upravnog postupka, a dva člana su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja. Članovi filijala se biraju putem javnog oglasa.

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)

Nadležnost između KRŽ, sa sedištem u Sarajevu i dve filijale je podeljena tako da URŽ odlučuje o žalbama na nabavke čija vrednost prelazi **800,000.00 KM (≈408,163.00 evra)**, kao i za sve nabavke koje sprovode institucija Bosne i Hercegovine i institucija Brčko Distrikta BiH, i drugih ugovornih organa Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta BiH. Filijale su nadležne za odlučivanje o žalbama na nabavke čija vrednost iznosi do **800.000,00 KM (≈408,163.00 evra)**.

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

2. Crna Gora

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

Prva instanca je **Državna komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki**. Prema slovu Zakona ona je samostalno i nezavisno pravno lice. Komisija ima predsednika i četiri člana koji 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 sa pravom reizbora. Predsednik i članovi Državne komisije ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu delatnost.

Zakon izričito propisuje da odluke Državne komisije moraju biti obrazložene.

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

3. Makedonija

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

Na prvostepenom nivou revizija se može pokrenuti pred **Državnom komisijom za žalbe u javnim nabavkama**. Zakon je definiše kao samostalan državni organ koji ima svojstvo pravnog lica. Sastoje se od predsednika i četiri člana. Bira ih i razrešava Skupština Republike Makedonije, na predlog nadležne komisije Skupštine, nakon sprovedenog javnog konkursa. Biraju se na period od pet godina sa pravom reizbora. Makedonski Zakon o javnim nabavkama takođe definiše uslove pod kojima neko može da postane član ili predsednik Komisije. 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 sudske postupke revizije: upravni spor se može pokrenuti pred nadležnim sudom za rešavanje administrativnih sporova protiv odluke Državne komisije. Zakon izričito predviđa da se ovi upravni sporovi vode po hitnom postupku.

4. Srbija

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

Prva instanca je **Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**. Zakon je definiše kao „*samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki*“.¹⁴ Republička komisija ima status pravnog lica,

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

a njeno sedište je u Beogradu. Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije od 04.08. 2015. godine, broj članova Komisije je povećan sa šest na osam, tako da ona sada ima predsednika i osam članova.¹⁵ Narodna skupština bira i razrešava predsednika i članove Republičke komisije na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za finansije, nakon sprovedenog javnog konkursa. Predsednik i članovi Republičke komisije biraju se na period od pet godina, sa pravom reizbora. Za predsednika Komisije može biti birano lice koje ispunjava uslove potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda, osim uslova u vezi sa Pravosudnom akademijom, i koje ima radno iskustvo od pet godina u oblasti javnih nabavki. Predsednik Republičke komisije ima platu u visini plate predsednika višeg suda. Pet članova Republičke komisije bira se iz redova lica koja ispunjavaju sledeće uslove: uslovi potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda, osim uslova u vezi sa Pravosudnom akademijom i radno iskustvo od tri godine u oblasti javnih nabavki. Preostala tri člana Komisije biraju se iz redova lica koja imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne, ekonomskе ili tehničko-tehnološke nauke na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima javnih nabavki, stečen sertifikat za službenika za javne nabavke i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u državnim organima. Član Republičke komisije ima platu u visini plate sudije višeg suda.

Norme o sprečavanju sukoba interesa predsednika i članova Komisije, kao i njihovom izuzeću u konkretnim slučajevima su vrlo detaljne i između ostalog propisuju: „*Predsednik, odnosno član Republičke komisije ne može obavljati drugu javnu funkciju, vršiti funkciju u političkoj stranci, niti obavljati bilo koju drugu funkciju, službu, posao, dužnost ili aktivnost koja bi mogla uticati na njegovu samostalnost u radu i postupanju ili koja bi umanjivala njegov ugled ili ugled funkcije predsednika, odnosno člana Republike komisije.*”¹⁶

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.

¹⁵ Jedna od preporuka formulisanih u publikaciji „*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*

<http://balkantenderwatch.eu/btw-local/uploaded/Komparativ/Comparative-%20BLS%20FINAL.pdf>

¹⁶ Član 144 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik Republike Srbije“, br 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

Zaključci i komentari

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

Sve četiri zemlje ispunjavaju uslove predviđene direktivama EU u pogledu imenovanja, ražrešenja, uslova za izbor, položaja i mandata članova i predsednika žalbenog organa.

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

B. Odluke i procesi u postupku revizije

Zahtevi EU u pogledu odluka i procesa u postupku revizije

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

Direktive takođe zahtevaju da domaće zakonodavstvo država članica omogućava:

- privremene mere u cilju da se isprave moguće povrede ili spreče dalje štete;
- da se odluke koje su donete nezakonito stave van snage ili da se obezbedi da se

- one stave van snage;
- da se pruži obeštećenje osobama koje su oštećene usled povrede postupka javne nabavke.

Rešenja usvojena u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

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

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

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

Organ koji sprovodi postupak revizije postupajući po žalbi može¹⁷:

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

¹⁷ Član 111 Zakona o javnim nabavkama BiH („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 39/14)

Zakonom;

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

Odluka KRŽ je konačna i izvršna.

Prema slovu Zakona, KRŽ je nadležan za rešavanje zahteva za naknadu troškova (troškovi pripreme ponude i troškovi učešća u postupku), dok o naknadi štete podnosiocu žalbe koji je kao ponuđač pretrpeo gubitak ili štetu kao rezultat povrede Zakona o javnim nabavkama, odlučuje isključivo sud, prema opštim pravilima o naknadi štete¹⁸.

2. Crna Gora

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore propisuje da „ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi pre isteka roka za žalbu (period mirovanja/10 dana) i donošenja odluke po izjavljenoj žalbi ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno.“¹⁹

Pored toga propisano je i da „Blagovremeno izjavljena žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca, u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi“.²⁰ Komisiji se ipak ovde daju velike nadležnosti utoliko što: Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke, na zahtev naručioca, ako bi zbog prekida postupka javne nabavke naručilac pretrpeo znatnu štetu koja je nesrazmerna sa vrednošću javne nabavke ili ako bi to ugrozilo interes Crne Gore ili u slučaju predviđenim članom 25 stav 1 alineja 3 Zakona koji se opravdava razlogima izuzetne hitnosti²¹.

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

Državna komisija je obavezna da doneše rešenje po podnetoj žalbi u roku od petnaest dana od dana prijema spisa i kompletne dokumentacije o postupku javne nabavke. Rok se može produžiti za najviše deset dana, u slučaju da postoji potreba za angažovanjem eksperata, pribavljanja mišljenja od nadležnih organa i kada su dokumenti u vezi sa postupkom javne

¹⁸ 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)

¹⁹ Član 107 stav 4 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, 42/11, 57/14 i 28/15)

²⁰ Član 124 stav 1 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, 42/11, 57/14 i 28/15)

²¹ Član 124 stav 2 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, 42/11, 57/14 i 28/15)

nabavke naročito obimni i podnositac žalbe i naručilac moraju o tome biti obavešteni.

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

Prema odredbama ZJN Crne Gore, Državna komisija, postupajući po žalbi²²:

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

Odluke Državne komisije su konačne.

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore ne sadrži odredbe o naknadi štete podnosiocu žalbe- Shodno tome naknadu štete je moguće zahtevati isključivo pred sudom po opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima o naknadi štete²³.

3. Makedonija

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

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

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

²² Član 132 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

²³ Član 192 Zakona o obligacionim odnosima Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, br. 47/08 od 07.08.2008, 04/11)

Državna komisija, postupajući po žalbi, može:²⁴

- da prekine postupak po žalbi ukoliko podnositelj odustane od izjavljene žalbe;
- da odbaci žalbu zbog nenađežnosti, nedozvoljenosti, neurednosti, neblagovremenosti i ukoliko je izjavljena od strane neovlašćenog lica;
- da odbije žalbu kao neosnovanu;
- da usvoji žalbu i da poništi odluku ili radnju ugovornog organa u delu u kom je nezakonita;
- da usvoji žalbu i da poništi ceo postupak;

Odluke Državne komisije su konačne.

Državna komisija odlučuje o zahtevima u pogledu troškova postupka ali ne i o naknadi štete koju je eventualno pretrpeo podnositelj žalbe. Odlučivanje o naknadi štete je „rezervisano“ isključivo za sud prema opštim pravilima o naknadi štete²⁵.

4. Srbija

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

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

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

²⁴ Član 220 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije“, br. 136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 130/14 i 180/14)

²⁵ Član 174 Zakona o obligacionim odnosima Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije, br. 18/01, 04/02 i 05/03)

Republička komisija postupajući po zahtevu za zaštitu prava:²⁶

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

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

Odluke Republičke komisije su konačne i izvršne.

Zakon o javnim nabavkama Srbije ne sadrži rešenje po kom bi organ koji je zadužen za reviziju u prvom stepenu odlučivao o zahtevu za naknadu štete, već je obeštećenje moguće zahtevati isključivo u postupku pred sudom prema opštim pravilima Zakona o obligacionim odnosima²⁷.

²⁶ Član 157 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik Republike Srbije“, br 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

²⁷ 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)

Zaključci i komentari

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

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

U svim posmatranim zemljama organi koji sprovode postupak revizije odlučuju o naknadi troškova samog postupka, dok je odlučivanje o naknadi eventualne štete rezervisano za sudove. Ovakvo rešenje bi moglo da se preispituje imajući u vidu da šteta koja eventualno nastane može biti značajna a da redovni sudski procesi za naknadu štete traju neuporedivo duže od postupaka koji se vode pred organima zaduženim za postupak revizije.

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 potпадaju pod predmet regulisanja direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ.

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 eksplisitno 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 dodelje 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:** *Polcentralizovani model* - mešavina između modela 1 i modela 3 koji se primenjuje u većini „starih“ država članica EU. Ovu strukturu nabavki karakteriše mešana koncentracija funkcija u oblasti javnih nabavki koje se dodeljuju ograničenom broju institucija koje se nalaze na različitim nivoima u okviru javne uprave (obično tri do četiri institucije).
- **Model 3:** *Decentralizovani model* – određene funkcije obavlja veliki broj organa u okviru strukture javnih nabavki. Obično zemlje u kojima se primenjuje ovaj model imaju više od 5 institucija. To se odnosi na primer na Finsku i Portugal.

Struktura i nadležnosti institucija u posmatranim zemljama

1. Bosna i Hercegovina

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

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

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

Uloga Agencija je da osigura pravilno sprovođenje Zakona, a u tom cilju, u skladu sa Zakonom, ona između ostalog²⁸:

- priprema i izrađuje nacrte zakona, nacrte izmena i dopuna zakona i pratećih podzakonskih akata, u cilju osiguranja njihove delotvornosti i svrshodnosti;
- 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 informacije u vezi sa postupcima javnih nabavki i dodeljenim ugovorima o javnim nabavkama;
- razvija i uspostavlja elektronski informacioni sistem u oblasti javnih nabavki;
- pokreće, podržava i stvara pretpostavke za razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacije u oblasti javnih nabavki.;

²⁸ Član 92 Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 39/14)

- organizuje i održava obuke za ovlašćene predavače i službenike za javne nabavke, objavljuje informacije u vezi sa obukama i priprema priručnike i druge prateće materijale za razvoj u oblasti javnih nabavki i dr.;

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

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

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

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

2. Crna Gora

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

Pored toga, Državna komisija ima još jedno značajno kontrolno ovlašćenje koje se ogleda u tome da vrši kontrolu svih postupaka javnih nabavki čija je vrednost veća od 500.000,00 evra. Ovo ovlašćenje je vrlo značajno, posebno imajući u vidu da se u ovim slučajevima,

ugovor o javnoj nabavci **ne sme** zaključiti do okončanja kontrole i donošenja odluke Državne komisije. Zakon izričito propisuje da je ugovor zaključen suprotno ovim pravilima ništav.

Druga institucija u sistemu je Uprava za javne nabavke. U pogledu nadležnosti, ova institucija između ostalog²⁹:

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

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

- Sektor za praćenje sprovođenja propisa i monitoring u javnim nabavkama,
- Odeljenje za praćenje postupaka javnih nabavki i upravljanje elektronskim javnim nabavkama,

²⁹ Član 19 Zakona o javnim nabavkama Crne Gore („Sl. list Crne Gore”, 42/11, 57/14 i 28/15)

- 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 delatnosti³⁰:

- 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;

³⁰ Član 14 Zakona o javnim nabavkama Republike Makedonije („Sl. glasnik Republike Makedonije”, br. 136/07, 130/08, 97/10, 53/11, 185/11, 15/13, 148/13, 160/13, 28/14, 43/14, 130/14 i 180/14)

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

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

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

4. Srbija

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

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

Druga relevantna institucija je Uprava za javne nabavke. To je organizacija koja, prema slovu Zakona, ima 29 vrsta nadeležnosti³¹, među kojima su i: nadzor nad primenom Zakona, donošenje podzakonskih akata i obavljanje profesionalne aktivnosti u oblasti javnih nabavki, nadzor nad sprovođenjem postupaka javnih nabavki, kontrola odabira određenih vrsta postupaka, upravljanje Portalom javnih nabavki, priprema izveštaja o javnim nabavkama, predlaganje mera za poboljšanje sistema javnih nabavki, pružanje profesionalne pomoći naručiocima i ponuđačima, doprinos stvaranju uslova za ekonomično, efikasno i transparentno korišćenje javnih sredstava u postupcima javnih nabavki itd.

Uprava za javne nabavke je odgovorna Vladu, pošto njenog direktora postavlja Vlada iz redova 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, ekonomiske 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.

³¹ Član 136 Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

Uprava za javne nabavke ima 28 sistematizovanih radnih mesta³², 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.

³² Popunjeno je nešto više od polovine sistematizovanih radnih mesta.

PRILOG 1 – Iznosi taksi (naknada) za podnošenje žalbi/zahtega za zaštitu prava

IZNOSI TAKSI (NAKNADA) ZA PODNOŠENJE ŽALBI/ZAHTEVA ZA ZAŠTITU PRAVA			
BiH	CG	MKD	SRB
<u>500.00 KM</u> (≈ 255 evra) za procenjenu vrednost do <u>50,000.00 KM</u> ($\approx 25,510.00$ evra);		<u>100.00 evra</u> za ponude visine do <u>20,000.00 evra</u>	<u>60,000.00 RSD</u> (≈ 500.00 evra) u postupku javne nabavke male vrednosti i pregovaračkom postupku bez objavljanja poziva za podnošenje ponuda
<u>800.00 KM</u> (≈ 408.00 evra) za procenjenu vrednost $> 50,000.00$ KM ($\approx 25,510.00$ evra) do <u>80,000.00 KM</u> ($\approx 40,816.00$ evra);			<u>120,000.00 RSD</u> ($\approx 1,000.00$ evra)
<u>2,000.00 KM</u> ($\approx 1,020.00$ evra) za procenjenu vrednost nabavke $> 80,000.00$ KM ($\approx 40,816.00$ evra) do <u>250,000.00 KM</u> ($\approx 127,551.00$ evra);	<u>1%</u> procenjene vrednosti javne nabavke, s tim da visina naknade	<u>200.00 evra</u> za ponude visine od <u>20,000.00 evra</u> do <u>100,000.00 evra</u>	ako se zahtev podnosi pre ili nakon otvaranja ponuda i ako procenjena vrednost/zbir procenjenih vrednosti svih osporenih partija nije veća od <u>120,000,000.00 RSD</u> ($\approx 1,000,000.00$ evra)
<u>3,500.00 KM</u> ($\approx 1,786$ evra) za procenjenu vrednost nabavke $> 250,000.00$ KM ($\approx 127,551.00$ evra) do <u>400,000.00 KM</u> ($\approx 204,082.00$ evra);			<u>250,000.00 RSD</u> ($\approx 2,083.00$ evra)
<u>5,000.00 KM</u> ($\approx 2,551.00$ evra) za procenjenu vrednost nabavke $> 400,000.00$ KM ($\approx 204,082.00$ evra) do <u>800,000.00 KM</u> ($\approx 408,131.00$ evra);	<u>ne sme biti veća od</u> <u>8,000.00 evra</u>	<u>300.00 evra</u> za ponude visine od <u>100,000.00 evra</u> do <u>200,000.00 evra</u>	ako se zahtev podnosi pre otvaranja ponuda i ako je procenjena vrednost veća od <u>120,000,000.00 RSD</u> ($\approx 1,000,000.00$ evra)
<u>7,500.00 KM</u> ($\approx 3,827.00$ evra) za procenjenu vrednost nabavke $> 800,000.00$ KM ($\approx 408,131.00$ evra) do <u>9,000,000.00 KM</u> ($\approx 4,591,837.00$ evra);			<u>0.1%</u> procenjene vrednosti/zbira procenjenih vrednosti svih osporenih partija, odn. ponuđene cene ponuđača kojem/kojima je dodeljen ugovor ako se zahtev podnosi nakon otvaranja ponuda i ako je ta vrednost veća od <u>120,000,000.00 RSD</u> ($\approx 1,000,000.00$ evra)
<u>10,000.00 KM</u> ($\approx 5,102.00$ evra) za procenjenu vrednost nabavke $\geq 9,000,000.00$ KM ($\approx 4,591,837.00$ evra)		<u>400.00 evra</u> za ponude visine preko <u>200,000.00 evra</u>	

PRILOG 2 – 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><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><i>Zakon o javnim nabavkama Makedonije ne propisuje prekršajne odredbe</i></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) – 200,000.00 dinara (1667.00 evra)</p>

