

|  |
| --- |
| **Република Србија** |
| **ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ** |
| **САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ** |
|  **72 Број: 404-02-0420/2020** **20. јануар 2020. године.** |
| **Б е о г р а д** |

**ИЗВЕШТАЈ О СВРСИСХОДНОСТИ, КОНТРОЛИ И РЕАЛИЗАЦИЈИ ЈАВНИХ НАБАВКИ У СРБИЈИ**

**2020**

**САДРЖАЈ**

[**УВОД** 3](#_Toc29904078)

[**1.** **КАКО СЕ ПОШТУЈУ НАЧЕЛА ЈАВНИХ НАБАВКИ** 5](#_Toc29904079)

[**1.1.** **НАЧЕЛО ЕКОНОМИЧНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ** 5](#_Toc29904080)

[**1.2.** **НАЧЕЛО ОБЕЗБЕЂЕЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ МЕЂУ ПОНУЂАЧИМА** 8](#_Toc29904081)

[**1.3.** **НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ** 9](#_Toc29904082)

[**1.4.** **НАЧЕЛО ЈЕДНАКОСТИ ПОНУЂАЧА** 10](#_Toc29904083)

[**1.5.** **НАЧЕЛО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ** 11](#_Toc29904084)

[**Закључак у вези са начелима јавних набавки** 11](#_Toc29904085)

[**2.** **УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ** 12](#_Toc29904086)

[ТАБЕЛА 1А 15](#_Toc29904087)

[ТАБЕЛА 1 Б 16](#_Toc29904088)

[ТАБЕЛА 2А 17](#_Toc29904089)

[ТАБЕЛА 2Б 17](#_Toc29904090)

[ТАБЕЛА 3 18](#_Toc29904091)

[**4.** **РЕАЛИЗАЦИЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ** 20](#_Toc29904092)

[**3.** **КОНТРОЛА ЈАВНИХ НАБАВКИ** 20](#_Toc29904093)

[**5.** **ЗАКЉУЧАК** 24](#_Toc29904094)

[**6.** **ПРЕПОРУКЕ** 26](#_Toc29904095)

# **УВОД**

Јавна набавка је прибављање добара и услуга или уступање извођења јавних радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се, у смислу Закона о јавним набавкама Републике Србије, сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним овим законом.

Доношењем закона о јавним набавкама требало је спречити корупцију и злоупотребе у јавним набавкама и омогућити набавку под најповољнијим условима у складу са начелима јавних набавки.

Начела јавних набавки су:

* Начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава
* Начело обезбеђења конкуренције међу понуђачима
* Начело транспарентности
* Начело једнакости понуђача
* Начело заштите животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности

Спровођење јавних набавки може се одвијати у следећим поступцима:

* отворени поступак
* рестриктивни поступак
* преговарачки поступак са објављивањем јавног позива
* преговарачки поступак без објављивања јавног позива
* конкурентни дијалог
* конкурс за нацрте
* систем динамичне набавке
* поступак јавне набавке мале вредности

Отворени и рестриктиван поступак се сматрају редовним поступцима и најтранспарентнији су јер омогућавају учешће свим заинтересованим лицима. Остале врсте поступака требалe би да се спроводе ако су за то испуњени законом прописани услови.

Закон о јавним набавкама први пут је донет јула 2002. године и до сада је мењан још седам пута. Измене и допуне Закона су објављене у Службеним гласницима Републике Србије („Сл. гласници“ број: 43/2003; 55/2004; 101/2005; 116/2008; 124/2012; 14/2015; 68/2015).

Све наведене промене и допуне Закона о јавним набавкама доношене су са циљем да се уочени проблеми у примени Закона реше, како би поступак јавних набавки био ефикаснији и транспарентнији, смањила потрошња јавних средстава, уз бољу правну заштиту понуђача. Један од битних чинилаца у смањењу корупције у јавним набавкама односи се на транспарентност јавних набавки и начин извештавања о спроведеним поступцима јавних набавки.

Законом о јавним набавкама („Сл.гласник РС“ бр. 116/08) прописано је да су наручиоци дужни да прикупљају и евидентирају податке о јавним набавкама и да своје кварталне извештаје достављају Управи за јавне набавке, у даљем тексту Управа.

Управа, на основу појединачних извештаја наручилаца, припрема збирни полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама, са предлогом општих и појединачних мера за унапређење система јавних набавки и исти доставља Влади Републике Србије. Управа такође, на основу достављених појединачних извештаја наручилаца, припрема преглед спроведених поступака и закључених уговора које објављује на Порталу јавних набавки.

Објављивањем података о јавним набавкама на Порталу јавних набавки очекивало се транспарентно и тачно извештавање о потрошеним јавним средствима.

Нажалост, ни након десет година од успостављања Портала јавних набавки нема правих података о томе колико се средстава потроши у поступку јавних набавки, односно колика је стварна реализација уговора о јавним набавкама, иако Управа о томе сачињава тромесечне и годишње извештаје.

Поред тога што се на Порталу јавних набавки не може сагледати реализација уговора закључених у поступку јавних набавки велике вредности, изузетно је велико учешће набавки које су изузете по Закону о јавним набавкама.

Такође, набавке мале вредности се приказују у збирном износу што све ствара простор за бројне злоупотребе.

У последњих неколико година установљена је и пракса да се уговори о располагању јавним добрима, чија се вредност мери стотинама милиона евра, додељују на потпуно нетранспарентан начин у форми међудржавних споразума, oдносно међународних уговора, а самим тим избегава Закон о јавним набавкама. Такви уговори нису доступни јавности, па их је Савет обрађивао са аспекта могуће корупције, о чему је сачинио Извештај о нетранспарентности уговарања и доставио га Влади Републике Србије 23. 10. 2019. године.

Савет од Владе није добио повратну информацију у вези са тим Извештајем, као што je није добијао ни за све остале извештаје које јој је прослеђивао.

У међувремену, Влада је упутила у Скупштину Предлог закона о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију.

 Одлуку о препознавању, односно реализацији сваког појединачног пројекта доноси Влада.

Према поменутом Предлогу закона на набавке чији је предмет извођење радова, пружање услуге израде и контроле планске и техничке документације, или пружање услуге управљања пројектом или делом пројекта, као и стручног надзора над извођењем радова и техничке прегледе за пројекте изградње и реконструкције из чл. 2. Закона, примењује се отворени поступак прописан Законом о јавним набавкама.

Међутим, ако се пројекти изградње и реконструкције врше на основу међународних уговора или билатералних споразума, примењиваће се правила дефинисана тим споразумима, односно уговорима.

Имајући у виду да се најављују пројекти у Републици Србији у укупном износу од неколико милијарди евра и да је за такве пројекте реално ангажовање међународних субјеката, поново се отвара питање транспарентности таквих аранжмана и могућност огромне корупције.

Поред тога, Предлогом овог закона предвиђено је да у случају хитности и угрожености реализације пројекта Влада може применити посебан поступак у избору стратешког партнера. Тим поводом Влада ће формирати радну групу која ће одабрати стратешког партнера, према критеријумима које одреди та радна група, у односу на линијски инфраструктурни пројекат. У оваквом предлогу избора стратешког партнера остају неразјашњени појмови, као што су хитност и угроженост пројекта. Управо таква околност се може користити у свакој ситуацији када Влада жели да фаворизује одређеног стратешког партнера. Такође, тако формирана радна група кроз прописане критеријуме може беспотребно онемогућити учешће многим понуђачима, а самим тим смањити конкуренцију и отворити простор за корупцију.

Непримењивање Закона о јавним набавкама је један од великих генератора корупције, али не и једини, јер и сам Закон који је много пута мењан није дао никакве резултате, с обзиром да је изостала контрола спровођења поступка јавних набавки.

# **КАКО СЕ ПОШТУЈУ НАЧЕЛА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

## **НАЧЕЛО ЕКОНОМИЧНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ**

 Успешност јавне набавке, у смислу начела економичности и ефикасности, може се мерити кроз добро избалансиран план јавних набавки са релним потребама наручилаца и његовом брзом и ефикасном реализацијом, уз поштовање свих осталих начела јавних набавки.

Добар план набавки подразумева да наручиоци набављају неопходна добра и услуге, као и радове искључиво са планом пословања, у оптималној количини и квалитету.

У плану јавних набавки потребно је предузети неколико корака, а пре свега утврдити стварне потребе за набавком у складу са финансијским планом, односно расположивим средствима. На основу стварних потреба и финансијског плана неопходно је доношење плана набавки у оквиру кога се утврђује процењена вредност набавке, као и врста поступка набавке.

Није редак случај да се у великим јавним предузећима, где је потреба за набавком широког асортимана роба и великог броја разноврсних услуга, план набавки из године у годину преписује и незнатно вредносно коригује. На тај начин се не врши анализа тржишта, као ни стања роба на залихама наручилаца. Набавком роба којих већ има на залихама доводи до повећања залиха. Тако годинама кумулиране количине набављених роба стварају огромне трошкове, јер се књиже као пасивне залихе и у коначном најчешће ликвидирају као секундарне сировине по багателним ценама. Драстичан пример томе је набавка скупих резервних делова, који се благовремено не уграде у основно средство које се протоком времена расходује.

Набавка роба и услуга које нису неопходне, или набавка у прекомерним количинама доводи до несврсисходног трошења јавних средстава на штету свих грађана Републике Србије.

Да ли се врши контрола сврсисходности јавних набавки, код којих субјеката, као и извештаје евентуалних контрола, подаци су које је Савет тражио од Државне ревизорске институције.

Државна ревизорска институција је 13.09.2019. године доставила одговор Савету под бројем 037-1742/2019-05/1, у коме га обавештава да је 2015. године вршила ревизију набавки пет субјеката и то: Клинички центар Србије, Београд; Градска агенција за саобраћај Крагујевац; ЈП „Србијашуме“ Београд; ЈКП Инфостан технологије, Београд; Здравствена установа „Апотека Лозница“, Лозница. Државна ревизорска инстиција је такође обавестила Савет да се Извештај о ревизији сврсисходности, ефикасности и економичности примене преговарачког поступка може пронаћи на интернет страници (<https://www.dri.rs/php/document/download/932/1>).

Увидом у садржину Извештаја може се закључити да није вршена ревизија сврсисходности јавних набавки код поменутих субјеката ревизије, већ контрола примене преговарачког поступка у процесу јавних набавки, као једног од најнетранспарентнијих поступака

Након спроведене ревизије Државна ревизорска институција је утврдила следеће: „ Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда био би ефикаснији и економичнији када би наручиоци више пажње посветили истраживању тржишта, преговарању и контроли. Субјекти ревизије пре покретања преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда делимично истражују тржиште предмета јавне набавке и понуђача, али резултате истраживања не документују. Анализе трошкова животног циклуса предмета јавне набавке, субјекти ревизије не раде. Субјекти ревизије не предузимају у потпуности одговарајуће мере ради постизања најбољег односа цене и квалитета зато што недовољно разматрају критеријуме за доделу уговора и преговарањем не обезбеђују у потпуности ефикасно принцип вредност за новац. Недовољно ефикасна координација субјеката ревизије са надлежним органима доводи до примене преговарачког поступка, као најмање конкурентног поступка. Непотпуна контрола и евалуација свих фаза и целисходности поступка може за последицу имати неекономичну и неефикасну јавну набавку у преговарачком поступку.“

Државна ревизорска институција, у циљу унапређења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, даје следеће препоруке субјектима ревизије да:

* + пре покретања преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда у потпуности истраже тржиште, размотре трошкове животног циклуса предмета јавне набавке и исто документују;
	+ детаљно размотре одређивање критеријума за доделу уговора, као и параметара о којима ће преговарати, како би у потпуности обезбедили најбољи однос цене и квалитета;
	+ врше и документују контролу свих фаза преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда као и контролу целисходности јавне набавке.

Савет је у целости навео одговор Државне ревизорске институције, који нажалост није потпун одговор на конкретан захтев Савета, који се односи на контролу сврсисходности јавних набавки код наручилаца, већ на један од поступака јавних набавки (преговарачки без објављивања позива). Ако се само овај један Извештај у протеклих четири године може окарактерисати као извештај о ревизији сврсисходности јавних набавки, онда се намеће закључак да озбиљне екстерне контроле поступка јавних набавки у Србији нема.

 Када је пре десет година донет Закон о оснивању Државне ревизорске институције, образложење предлагача Закона је било да ће се њеним успостављањем значајно допринети ревизији сврсисходности јавне набавке, које раније није било. Ревизија сврсисходности подразумева контролу, почевши од плана набавке до склапања уговора и његове реализације, као и ефеката трошења јавних средстава.

Према томе, Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава и треба да врши ревизију правилности пословања у оквиру које је и област јавних набавки, односно контролу да ли су јавна средства потрошена у складу са основним начелима, економичности, ефикасности и ефективности. Државна ревизорска институција има овлашћења да поднесе захтев за заштиту права и захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом о јавним набавкама. Савет не располаже подацима да је она то своје овлашћење било када и користила.

Имајући у виду чињеницу да се не врши ни екстерна ни интерна ревизија сврсисходности јавних набавки, наручиоци могу без икакве одговорности набављати добра и услуге и изводити радове, иако за њима нема реалне потребе, или бар не у обиму у коме се врши набавка. Таквом набавком се најчешће одређеним понуђачима даје могућност велике зараде кроз пласирање робе, вршење услуга и извођење радова, а наручиоцима могућност „ награде“ од стране понуђача за реализацију набавке.

## **НАЧЕЛО ОБЕЗБЕЂЕЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ МЕЂУ ПОНУЂАЧИМА**

Ограничење конкуренције међу понуђачима најчешће се дешава када наручилац одабере предмет јавне набавке чију коначну реализацију може да изврши само одређени понуђач.

Применом преговарачког поступка, ако за то не постоје објективне потребе наручиоца, може доћи до озбиљног ограничења конкуренције.

Законом је прописано да наручилац не може да ограничи конкуренцију међу понуђачима, а посебно да не може онемогућавати било ког понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка.

Према Извештају Управе за јавне набавке за 2018. годину најзаступљенији је био преговарачки поступак са тачно одређеним понуђачем услед техничких или уметничких разлога, са укупном вредношћу од 6,29 милијарди динара. На другом месту по заступљености је преговарачки поступак по основу ванредних и непредвиђених околности (тзв. “хитност“) са две милијарде динара, на трећем месту поступак по основу неуспелог отвореног односно рестриктивног поступка са 806,8 хиљада динара, док је на четвртом месту поступак по основу додатних радова и услуга у износу од 504,8 хиљада динара.

Предмети јавних набавки који су били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем у 2018. години, према поменутом Извештају Управе су: грађевински радови, фармацеутски производи и медицинска опрема и услуге информационе технологије.

Према истом Извештају Управе за 2018. годину интезитет конкуренције је смањен са три на 2,5 понуде по поступку. За овакав тренд смањења интезитета конкуренције, између осталог, су и разлози одређивања услова у поступку јавне набавке и сачињавања техничке документације предмета јавне набавке.

Као један од механизама за спречавање неоправдане примене преговарачког поступка, без објављивања јавног позива, прописана је обавеза објављивања обавештења о избору најповољније понуде које се објављује на Порталу јавних набавки и Службеном гласнику.

Понуђачи који нису позвани да учествују у преговарачком поступку могу у року од осам дана да поднесу захтев за заштиту права Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту Комисија). Комисија може, ако се утврде одређене неправилности и кршење права понуђача, изрећи новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца. Комисија може и да поништи уговор о јавној набавци, као и да води прекршајни поступак у првом степену.

Тим поводом Савет се обратио Комисији са захтевом да достави Савету информацију, да ли је у периоду 2016-2019. године примењивала неку од наведених мера и према којим наручиоцима. Комисија је 16.09.2019. године обавестила Савет дописом број 011-00-24/2019 да је у периоду 2016-2019. године примила укупно 133 захтева за покретање прекршајног поступка. Од тих 133 захтева Комисија је донела само два закључка о одбацивању захтева за покретање прекршајног поступка, јер су поднети од неовлашћених лица и два решења којим се Комисија огласила стварно ненадлежним органом за поступање у прекршајном поступку. За осталих 129 захтева за покретање прекршајног поступка није извесно када ће бити окончани иако су можда неки поднети и пре три године.

У делу надлежности Комисије која се односи на поништење уговора Комисија је обавестила Савет да се подаци налазе на адреси http://kjn.rs/posebna-ovlascenja/ponistenje ugovora/. Из доступних података може се уочити да је Комисија у периоду 2017.-2019. године донела осам решења о поништењу уговора. На адреси http://kjn.rs/posebna-ovlascenja/novcana-kazjavanja/ доступни су подаци по којима је Комисија у периоду од 2014-2019. године издала 17 решења о новчаном кажњавању. За податак да је тако мали број репресивних мера у односу на број уговорених јавних набавки, у периоду од четири године (преко четиристотине хиљада уговора), потребна је свеобухватна и озбиљна анализа за коју Савет није надлежан и за коју му није доступна документација.

Један од разлога може бити да понуђачи нису упознати са начином на који могу заштитити своја права, док други разлог може бити и коруптивне природе. Наиме, оштећени понуђач може да одустане од захтева ако му наручилац обећа да ће бити изабран у неком другом поступку или му фаворизовани понуђач обећа неку корист.

##  **НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ**

Начело транспарентности је, између осталог, повезано са правилним утврђивањем процењене вредности јавне набавке, јер процењена вредност утиче на избор поступка јавне набавке, односно да ли ће се и у којој форми оглашавати поступак јавне набавке.

На основу члана 64. став 3. Закона о јавним набавкама процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цена, квалитета, периода гаранције, одржавања и мора бити валидно у време покретања поступка.

Ако би се на тај начин, односно у складу са Законом, утврдила процењена вредност, онда наручиоци не би могли да избегну примену прописаног начина оглашавања, а самим тим ни нарушавање конкуренције.

Процењена вредност јавне набавке је износ јавних средстава за које се очекује да ће бити потрошена за сва плаћања изузев пдв-а, у реализацији конкретне набавке.

Од висине процењене вредности зависи да ли ће наручилац бити у обавези да конкурсну документацију припреми осим на српском и на страном језику који се користи у међународној трговини.

Висина процењене вредности јавне набавке опредељује и поступак набавке мале или велике вредности.

Анализирајући јавне набавке код шеснаест локалних самоуправа у свом Извештају из 2016. године Савет је уочио да је веома заступљен поступак јавне набавке мале вредности.

Јавна набавка мале вредности у складу са чланом 39. Закона је набавка истоврсних добара и услуга чија процењена вредност на годишњем нивоу није виша од 5.000.000,00 динара.

Да ли је поступак јавних набавки мале вредности заступљенији због неодговарајуће процењене вредности или због „ уситњавања“ набавки велике вредности, Савет није могао да закључи, имајући у виду да је податке црпео из табела које су достављале локалне самоуправе а не из изворне документације.

На транспарентност јавних набавки веома утиче и набавка добара и услуга на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама. Анализом важећег Закона може се приметити да постоји већи број изузетака на које се не примењује Закон, него што је то објективно потребно, што може довести до корупције и злоупотреба.

На нетранспарентност јавних набавки утиче и необјављивање уговора који се односе на велике државне пројекте, уз образложење да се ради о државној тајни.

## **НАЧЕЛО ЈЕДНАКОСТИ ПОНУЂАЧА**

На основу члана 12. Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима.

Наручилац не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произилазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Неки од примера дискриминације понуђача огледају се у следећем:

* + примена неодређених и субјективних елемената критеријума као што су „квалитет“ и „ посебне погодности“ које оцењују чланови комисије наручиоца;
	+ посебно вредновање квалитета предмета јавне набавке које поседују само неки понуђачи а који су небитни за предметну набавку;
	+ вредновање одређених стручних референци које нису од значаја за испуњење конкретних потреба наручиоца;
	+ примена методологије доделе пондера која није објективно проверљива и која погодује одређеним понуђачима;
	+ захтев да понуђачи имају годишњи приход вишеструко већи од вредности јавне набавке и др.

Неке од ових примера дискриминације понуђача Савет је обрађивао и у својим извештајима (Извештај о набавци ИТ и мерне инфраструктуре уређаја и инсталација).

## **НАЧЕЛО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ**

На основу члана 13. Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да набавља добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално утичу на животну средину, односно који обезбеђују адекватно смањење потрошње енергије – енергетску ефикасност и да када је то оправдано као елеменат критеријума економски најповољније понуде одреди еколошке предности предмета јавне набавке. На бројним примерима се може видети да је ово начело у Републици Србији само мртво слово на папиру и да се апсолутно не поштује.

### **Закључак у вези са начелима јавних набавки**

Имајући у виду напред наведена начела јавних набавки може се закључити да начело транспарентности, ако би се поштовало, може омогућити широку конкуренцију и једнакост понуђача а све скупа довести до остварења основних начела, а то је ефикасан, економичан и сврсисходан поступак јавних набавки, односно корисно трошење јавних средстава.

Из досадашњег искуства у раду, Савет не може да тврди да се поступак јавних набавки обавља на транспарентан начин уз поштовање свих осталих начела. Наиме, у многим извештајима које је радио, Савету нису били доступни подаци, почевши од самих уговора, па је и њихова коначна реализација потпуно неизвесна, непозната и без икакве контроле.

Као што је већ наведено у Извештају, ради унапређења опште информисаности наручилаца и понуђача, Законом је предвиђено да Управа за јавне набавке одржава Портал јавних набавки, на коме би свим грађанима Републике Србије били доступни подаци о јавним набавкама, а не само заинтересованим понуђачима и наручиоцима. Таква транспарентност би могла да омогући већи увид у јавне набавке, па самим тим и пријаву евентуалних нерегуларности надлежним институцијама.

Какве податке пружа Портал јавних набавки, односно Управа која га одржава, Савет је покушао да прикаже на примеру неколико случајно одабраних наручилаца.

# **УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Управа за јавне набавке, како је наведено на сајту Управе, је посебна организација која врши надзор над применом Закона о јавним набавкама, доноси подзаконске акте и обавља стручне послове у области јавних набавки, прати спровођење поступака јавних набавки, контролише примену појединих поступака, управља Порталом јавних набавки, припрема извештаје о јавним набавкама, предлаже мере за унапређење система јавних набавки, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, доприноси стварању услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава у поступку јавне набавке.

У вршењу надзора Управе над применом овог Закона сви државни органи и организације, службе и органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, наручиоци и понуђачи, односно подносиоци пријава, дужни су да доставе Управи тражене информације и документе који су у њиховом поседу или под њиховом контролом, у року који одреди Управа. Конкретно прописано је да наручиоци достављају Управи тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама, о спроведеним поступцима набавки на које се не примењују одредбе Закона, о обустављеним и поништеним поступцима јавне набавке, као и извештај о извршењу уговора.

Подаци о уговорима закљученим у поступку јавне набавке мале вредности, као и подаци о набавкама на које се не примењује Закон у извештајима се наводе збирно.

За исправност и тачност података приказаних у својим тромесечним извештајима одговорност сносе наручиоци.

Управа за јавне набавке подноси посебан годишњи извештај о спроведеном надзору над применом овог закона Влади и одбору Народне скупштине надлежном за финансије, до 30. априла текуће године за претходну годину.

Општи показатељи јавних набавки за 2018. годину представљени су у годишњем Извештају о јавним набавкама у Републици Србији за период 01.01.2018-31.12.2018. године који припрема Управа.

Према подацима из наведеног Извештаја, 3956 наручилаца је доставило податке Управи, на основу којих је регистрована вредност укупних набавки у 2018. години износила 561,9 милијарди динара или око 4,7 милијарди евра.

Учешће јавних набавки на које се не примењује Закон у 2018. години је 28% што у односу на регистровану вредност од 561,9 милијарди динара износи 158 милијарди динара или 1,3 милијарде евра.

Јавне набавке велике вредности износе 365,3 милијарде динара или око три милијарде евра.

Учешће јавних набавки мале вредности је 10% односно 38,7 милијарди динара, или око 324,9 милиона евра.

**а)** Набавке на које се не примењује Закон, како наводи Управа, спроводе се по следећим основама:

* + за набавку енергије или горива за производњу енергије у области енергетике (30%);
	+ набавка испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности (16%);
	+ искључиво право на обављање делатности која је предмет јавне набавке (15%);
	+ набавке из средстава страних кредита (10%);
	+ услуге кредита (9%);
	+ када надзирано лице, лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор (6%);
	+ набавка добара и услуга ради даље продаје (3%);
	+ остало 11%.

Набавке на које се није примењивао Закон најзаступљеније су код јавних предузећа (42%); јавних комуналних предузећа (25%) и локалних самоуправа (17%).

**б)** Педесет процената јавних набавки на које се примењује Закон односи се на државна и локална јавна предузећа, међу којима су највећи наручиоци: Електропривреда Србије са 57,7 милијарди динара; ЕПС Дистрибуција са 15,5 милијарди динара; Електромрежа Србије са 7,2 милијарде динара, што укупна за ова три субјекта износи 80,4 милијарде динара или око 675,6 милиона евра.

По вредности регистрованих јавних набавки следе: ЈП Путеви Србије са 14,9 милијарди динара; ЈКП ГСП Београд са 10,3 милијарде динара; Клинички центар Србије и Војводине са око 15 милијарди динара; ЈКП Београдски водовод и канализација са 7,3 милијарди динара; ЈКП Београдске електране са пет милијарди динара и Секретаријат за комуналне и стамбене послове града Београда са 5,7 милијарди динара.

Према напред наведеним показатељима ових десет јавних предузећа у својству наручиоца регистровало је јавне набавке у 2018. години у износу од 138,4 милијарде динара или око 1,2 милијарде евра, што чини једну четвртину свих регистрованих набавки.

Регистроване јавне набавке које се односе на органе државне управе и органе градске и општинске управе учуствују са 27%, на здравство и социјалну заштиту односи се 17%, док просвета и наука, култура и правосуђе учествују са 6%.

Према подацима из Извештаја Управе, од укупног броја набавки, у 55% случајева стигла је само једна понуда. На основу документације коју наручиоци достављају, Управа у Извештају није извршила анализу те појаве, већ је изнела претпоставке да ограничавање конкуренције које се огледа у једној понуди може бити узроковано са више фактора. Наиме, по наводима Управе то се може односити на саму врсту поступка јавне набавке, као и на тржишну структуру понуде и екстерне услове, попут ажурности плаћања. Одређени понуђачи одустају ако је дужина рока у коме се изврши плаћање веома дуга, или ако нису у могућности да наплате испоруку у уговореном року која је омогућена само фаворизованим понуђачима.

Када се у Извештају Управе анализирају подаци који се односе на вредносну структуру јавних набавки велике вредности по врсти поступака у 2018. години, може се закључити да је највеће учешће, односно 91% јавних набавки у отвореном поступку, док је у најмање конкурентном преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда спроведено само 3%.

Овакав податак упућује на закључак да се у Републици Србији поступак јавних набавки велике вредности одвија на изузетно транспарентан начин, имајући у виду висок проценат заступљености отвореног поступка. Међутим, забрињава чињеница да се у таквом отвореном поступку доставља само једна понуда.

У Извештају Управе за 2018. годину наведено је и да у обустављеним поступцима јавних набавки велико учешће имају поступци у којима није достављена ниједна понуда. Разлози за недостављање понуда по наводима Управе могу бити из перцепције учесника да је набавка намењена одређеном понуђачу или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача.

Извештај Управе је једини документ из кога се могу сагледати одређени подаци о набавкама у Републици Србији и који је доступан јавности, као и сам Портал јавних набавки кога одржава Управа.

 Колико су подаци објављени на Порталу Управе упоредиви са подацима које је Савет тражио од самих наручилаца може се видети на примеру осам наручилаца које је Савет случајно одабрао и то:

* + Јавно градско саобраћајно предузеће „ Нови Сад“
	+ ЈКП Дирекција за јавни превоз града Ниша
	+ ЈП „ ПУТЕВИ “ Крагујевац
	+ ЈП Дирекција за изградњу града Ниша
	+ Градска агенција за саобраћај ГАС Крагујевац
	+ ЈП „ Спортски и пословни центар Војводина“ Нови Сад
	+ ЈКП „ БЕОГРАД-ПУТ“
	+ ЈКП ГСП „ Београд“

За ових осам наручилаца направљене су Табела 1а, Табела 1б, Табела 2а, Табела Тб и Табела 3 у којима су подаци објављени на порталу Управе, као и подаци наручилаца које су наручиоци доставили Савету у складу са Законом о слободном приступу информација од јавног значаја.

### ТАБЕЛА 1А

  

### ТАБЕЛА 1 Б



###  ТАБЕЛА 2А



### ТАБЕЛА 2Б

 

### ТАБЕЛА 3

 

Подаци из наведених табела указују на неколико закључака и то:

* + да су некомплетни, односно наручиоци нису доставили све податке о јавним набавкама ни Управи, иако је то њихова законска обавеза, као ни Савету;
	+ из тако некомплетних података могу се уочити изразито велике разлике у исказаним вредностима планираних, уговорених и реализованих јавних набавки приказаних на Порталу јавних набавки и вредностима које су Савету доставили наручиоци;
	+ највеће разлике у подацима су приметне код највећих наручилаца, у овом случају ЈКП ГСП Београд.

Уочивши такве разлике Савет се дописом обратио ЈКП ГСП Београд, за образложење поменуте разлике, односно да је по подацима ЈКП ГСП уговорена јавна набавка велике вредности за посматрани период за седам милијарди већа од вредности приказане на Порталу Управе за исти период.

Дописом број 8276/3 од 17.10.2019. године ЈКП ГСП Београд је обавестио Савет да је доставио податке за планску а не календарску годину и да су због тога могуће велике разлике у подацима.

Када се посматра Табела састављена од података које објављује Управа за наручиоца ЈКП ГСП Београд, евидентно је да је Управа приказала број и вредност уговора о јавним набавкама закљученим у календарској години, док извршење тих уговора може бити и у години заључења као и неколико наредних.

Примера ради, у 2016. години по подацима Управе (приказано у табели 1а), ЈКП ГСП Београд је закључио 801 уговор о јавној набавци, док је извршење тих уговора следеће: 2016. година - 118 уговора у вредности 76,4 милиона динара; 2017. година - 494 уговора у вредности 894,5 милиона динара; 2018. година - 28 уговора у вредности 452,8 милиона динара; 2019. година - 13 уговора у износу од 37,9 милиона динара. За 148 уговора о јавној набавци закључених 2016. године на Порталу јавних набавки не постоје подаци о извршењу. Ако се саберу наведени износи по годинама добија се око 1,5 милијарди динара вредности извршења уговора о јавној набавци велике вредности закључених 2016. године, што се драстично разликује од податка који је ЈКП ГСП доставио Савету (10,6 милијарди динара).

По подацима које је ЈКП ГСП Београд доставио Савету (приказано у табели 1б), уговорене јавне набавке велике вредности за 2016. годину износе 15,7 милијарди динара, а реализоване 10,6 милијарди динара. Огромне разлике у подацима о уговореним и реализованим јавним набавкама за 2016. годину које је ЈКП ГСП Београд доставио Савету и података које је доставио Управи не могу се образлагати неподударањем планске и календарске године, јер се не ради о планским и процењеним вредностима већ о егзактним подацима, односно уговореним и реализованим јавним набавкама.

Наиме, сваки уговор о јавној набавци има датум закључења и Управа га је по тим датумима евидентирала у свакој календарској години када је закључен, док би реализацију, односно извршење уговора требала да прате одговарајућа финансијска документа, као доказ да је у складу са уговором плаћено за испоручену уговорену количину добара и извршен уговорен обим радова и услуга.

Поставља се питање на основу којих података наручиоца је евидентирано на Порталу јавних набавки уговорених 2,9 милијарди динара за 2016. годину, док сам наручилац Савету доставља податак да је то било 15,7 милијарди динара. Такође, није јасно како је могуће да постоји тако велика разлика у подацима о реализацији односно извршењу уговора (конкретно за 2016. годину разлика је 9,1 милијарда динара). Иначе, у телефонској комуникацији ЈКП ГСП Београд је обавестио Савет да релизацију уговора о јавној набавци приказује у вредности испоручених добара и извршених радова и услуга, а не са коначним плаћањем уговорених количина добара и обима уговорених радова и услуга у складу са уговореним ценама. Овако приказана реализација уговора на основу количине, а да се не зна шта је за ту количину и плаћено, онемогућава праћење извршења уговора. Наиме, уговор је могао бити и промењен, не само у погледу уговорене цене, већ и количине, квалитета и рока испоруке предметне набавке.

Подаци о јавним набавкама објављени на Порталу јавних набавки и подаци достављени Савету од одабраних осам наручилаца не слажу се међусобно, не само код ЈКП ГСП Београд, већ и код осталих.

Управа је у усменој комуникацији обавестила Савет да наручиоци у великој мери не достављају податке о извршењу уговора, а да Управа нема механизме да то санкционише.

# **РЕАЛИЗАЦИЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Као што се може видети из претходне анализе не постоје прави подаци о реализацији уговора о јавној набавци нити надлежни државни орган који се бави самом реализацијом, иако би то по основу надлежности требала да буде Државна ревизорска институција, у оквиру ревизије сврсисходности јавних набавки. Чињеница је да ДРИ нема капацитет, односно довољан број извршилаца да врши ревизију уговора за 4000 наручилаца, колико их доставља податке Управи, али би морала да се врши ревизија за набавке велике вредности, у складу са потенцијалним ризицима на корупцију и злоупотребе. Податак Управе за јавне набавке да се на годишњем нивоу региструје вредност набавки око 500 милијарди динара не значи да се у том износу набавке и реализују. Подаци о извршењу уговора који се објављују на Порталу јавних набавки нису веродостојни из више разлога. Први и најважнији разлог је да сви наручиоци не достављају Управи податке о томе како је текла реализација уговора, односно да ли је дошло до промене одређених параметара из уговора, колика је испорука а колико је стварно плаћено за испоручена добра, услуге и радове. Да би једна јавна набавка била успешна изузетно је важно да се реализује у складу са условима опредељеним најповољнијом понудом понуђача, односно да је заиста плаћено и испоручено у складу са оним што је уговорено у погледу количине, цене и квалитета. Мењање одредаба уговора током његове реализације мимо Законом прописаних процедура, у потпуно нетранспарентном поступку, може имати висок степен корупције.

На основу наведених података Управе, као и података наручилаца које су доставили Савету, може се уочити да је по годинама приказан много мањи износ извршења уговора, односно реализације у односу на уговорену вредност.

Ако нема адекватног праћења извршења уговора о јавној набавци може доћи до тога да понуђач неће бити санкционисан у складу са уговорним казнама, односно неће плаћати пенале за кашњење, или му неће бити активиране гаранције или друга средства финансијског обезбеђења за добро извршење посла. Такође ако је извесно да понуђач неће испунити уговорне обавезе неопходно је благовремено раскинути уговор и покренути судски спор ако не постоји други начин за намирење трошкова који се односе на извршење уговора о јавној набавци. Сви понуђачи који на било који начин не извршавају обавезе из уговора и ако је та информација доступна јавности, могли би имати за последицу да у некој будућој набавци не учествују.

# **КОНТРОЛА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Законом о јавним набавкама прописано је, између осталог, да Управа за јавне набавке поред вршења надзора над применом Закона о јавним набавкама, врши и следеће послове којима се на посредан начин контролише правилност поступања наручилаца над применом Закона:

* + испитује испуњености услова за спровођење преговарачког поступка из чл. 36 Закона о јавним набавкама и конкурентног дијалога;
	+ иницира покретање прекршајног поступка када се на било који начин сазна да је учињена повреда Закона која може бити основ прекршајне одговорности;
	+ врши израду модела интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама;
	+ обавештава Државну ревизорску институцију и буџетску инспекцију када се утврде неправилности у спровођењу поступака јавних набавки;
	+ покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци;
	+ подноси захтев за заштиту права;
	+ именује грађанског надзорника.

У оквиру Управе за јавне набавке постоји Група за надзор поступака јавних набавки која броји само три стално запослена лица. Према Извештају о извршеном надзору за 2018. годину дата је сагласност надлежног органа да се ојача капацитет Групе за још три извршиоца. Да ли је дошло до њиховог ангажовања Савет нема информацију.

Имајући у виду све наведене надлежности Управе за јавне набавке у делу надзора и контроле правилности поступања наручилаца, Савет се обратио Управи захтевом за приступ следећим информацијама:

* колико је Управа покренула прекршајних поступака и поступака за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци;
* да ли је Управа обавештавала Државну ревизорску институцију и Буџетску инспекцију о евентуално утврђеним неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки.

Управа за јавне набавке је у одговору број 07-00-13/19 од 11.09.2019. године обавестила Савет да није надлежним судовима подносила тужбе за утврђивање ништавости уговора. Што се тиче покретања прекршајног поступка одговор Управе је да су у 2018. години поднети захтеви за покретање само три прекршајна поступка.

На основу одговора Управе Савету, може се закључити да се Управа није обраћала ни Државној ревизорској институцији, а да се Буџетској инспекцији обратила два пута и то у надлежним општинама Бечеј и Пријепоље.

У Извештају о извршеном надзору над применом Закона о јавним набавкама за 2018. годину који је Управа доставила Савету, наведено је да је Управа у току те године сарађивала са полицијским управама широм Србије и то у шест предмета, као и да је поступала у 36 захтева достављених од стране тужилаштва. Поред тога било је и седам захтева од стране Агенције за борбу против корупције, као и 88 случајева вршења надзора по пријављеним неправилностима од стране других институција, узбуњивача, удружења, запослених код самих наручилаца и анонимних пријава. Скоро две трећине пријава, по наводима Управе, поднето је од стране понуђача. Тужилаштво, полиција и Агенција за борбу против корупције од Управе су тражила одређена појашњења, стручну помоћ, као и документацију са којом Управа располаже.

Какав је исход поступака по поднетим кривичним пријавама у области јавних набавки, Савет се обратио посебним одељењима ВЈТ за сузбијање корупције у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву.

1. Посебно одељење за сузбијање корупције у Београду обавестило је Савет да је од почетка свог рада, односно 01.03.2018. године па до 15.11.2019. године процесуирало укупно 176 лица, због кривичног дела Злоупотреба у вези са јавним набавкама из чл.228 КЗ-а (некадашњи чл.234-а КЗ-а).

Тужилаштво даље наводи:

* + у односу на 95 лица у току су преткривични поступци;
	+ за 70 лица донета су решења о одбачају кривичних пријава;
	+ поднете су три наредбе за спровођење истраге;
	+ оптужни предлози поднети су у односу на 14 лица;
	+ донета је укупно једна ослобађајућа пресуда и изречене четири условне осуде.
1. Посебно одељење за сузбијање корупције у Новом Саду обавестило је Савет да му је у периоду од 01.03.2018. године до 01.11.2019. године достављена 31 кривична пријава, због кривичног дела злоупотребе у јавним набавкама из члана 234-а ранијег Кривичног законика, односно члана 228 актуелног Кривичног законика. Тужилаштво даље наводи да је исход тих кривичних пријава следећи:
	* за 15 предмета се прикупљају одређена обавештења у фази предкривичног поступка;
	* у пет предмета донето је решење о одбачају кривичне пријаве;
	* у три предмета се спроводе доказне радње пред Вишим јавним тужилаштввом;
	* три предмета су упућена на надлежност другим тужилаштвима;
	* у два предмета су донете Наредбе о спровођењу истраге које још нису окончане;
	* у три предмета су поднети оптужни захтеви код којих је једна осуђујућа пресуда, једна ослобађајућа на коју је изјављена жалба и у једном предмету још увек није донета пресуда.

**3.** Више јавно тужилаштво у Нишу је у периоду од 01.03.2018. године до 31.12.2018. године у Посебном одељењу за сузбијање корупције, формирало осам предмета који се односе на кривично дело злоупотребе у вези са јавном набавком из чл.228 КЗ. Од наведеног броја:

* + један предмет је у фази доказног поступка, односно предузимања потребних провера, ради оцене навода из кривичне пријаве;
	+ пет кривичних пријава је одбачено решењем тужилаштва;
	+ једна кривична пријава је прослеђена надлежном тужилаштву;
	+ у једном предмету је поднет оптужни акт, на основу кога је донета осуђујућа пресуда.

У периоду од 01.01.2019. године до 31.10.2019. године формирано је укупно двадесет предмета и од наведеног броја:

* четрнаест предмета је у фази доказног поступка;
* три кривичне пријаве су одбачене решењем тужилаштва;
* у три предмета су поднети оптужни акти од који су донете две осуђујуће пресуде, док се по трећем оптужењу још увек поступа пред судом.

**4.** Посебно одељење за сузбијање корупције у Краљеву обавестило је Савет да је од периода свог оснивања до 19.11.2019. године увело 11 кривичних пријава у КТКо уписник, због кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком из чл. 228 став 2. Кривичног законика. Од тих 11 пријава донета је само једна осуђујућа пресуда, једна пријава је одбачена, док се у 9 предмета још увек поступа, односно врше провере и изводе доказне радње.

Наведени подаци упућују на закључак да је код сва четири тужилаштва јако мали број поднетих кривичних пријава, у односу на стотине хиљада закључених уговора по основу јавних набавки, као и поражавајуће мали број осуђујућих пресуда. Разлози таквог исхода поступака могу бити следећи: недовољно сазнања о самим поступцима јавних набавки, недоступна документација и чињеница да се корупција у јавним набавкама тешко доказује.

**Грађански надзорник**

Одредбама актуелног Закона о јавним набавкама предвиђено је да поступак јавне набавке, чија је процењена вредност већа од милијарду динара, надгледа грађански надзорник кога сходно Закону именује Управа за јавне набавке. За грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке, као и удружења која се баве јавним набавкама, односно спречавањем корупције или сукоба интереса. Према подацима Управе, од почетка примене Закона, физичка лица која су стручњаци у вези са предметом јавне набавке, нису била заинтересована за обављање послова грађанског надзорника. Ни други субјекти из цивилног друштва нису показали озбиљније интересовање, иако се ради о великом броју јавних набавки чија је процењена вредност већа од милијарду динара.

У току 2018. године Управа је именовала грађанске надзорнике у 47 поступака и добила 11 извештаја.

У својству грађанског надзорника, учешће у надгледању поступака јавних набавки чија је процењена вредност већа од милијарду динара имали су следећи субјекти:

* + „Транспарентност Србија“ Београд
	+ „ Друштво против корупције“ Зрењанин
	+ „ Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки“ Крагујевац
	+ Удружење „ Правни скенер“ Београд
	+ „ Београдски центар за безбедносну политику“ Београд
	+ ЦРНПС-Удружење „ Центар за развој непрофитног сектора“ Београд

У међувремену по подацима Управе, Београдски центар за безбедносну политику је обавестио Управу да више није у могућности да поступа као грађански надзорник, као и да ЦРНПС више није на поменутој адреси и недоступан је Управи.

У Извештају о надзору над применом Закона о јавним набавкама приметан је очит пад у вези достављања Извештаја грађанских надзорника, тако да се по закључцима Управе овај механизам показао као нецелисходан, неефикасан и као такав неодржив.

Савет је тим поводом тражио од „Транспарентност Србија“, као једног од грађанских надзорника, извештај о надгледању поступака јавних набавки вредности веће од милијарду динара и добио информацију да у 2018. години та организација није била у могућности да активно обавља надзор. Наиме, Транспарентност Србија наводи да је Управа за јавне набавке у 2018. години поново именовала Транспарентност Србије за грађанског надзорника без њиховог предходног пристанка, односно без провере могућности да самостално финансирају вршење таквог надзора. Транспарентност даље наводи да је последњи пут активан надзор вршила у 2017. години и податке објавила на свом сајту под насловом Грађански надзор над набавком услуге приградског превоза у Београду – потез 500.

 У телефонској комуникацији са још неколико грађанских надзорника Савет је добио сличну информацију и да је улога грађанског надзорника потпуно обесмишљена. Наиме, сви именовани грађански надзорници немају капацитет за тако велики и озбиљан посао, као што је надзор над спровођењем поступка јавних набавки већих од милијарду динара. Број таквих јавних набавки је велики а број извршилаца који би се тиме бавили изузетно мали, при том за такав рад нема материјалне накнаде. Поред тога, по наводима грађанских надзорника, озбиљан проблем су правили и сами наручиоци јер нису стављали на увид сву документацију која прати поступак јавне набавке.

Према Извештају о извршеном надзору над применом Закона о јавним набавкама за 2018. годину, без икакве контроле именованих грађанских надзорника, остале су набавке веће од милијарду динара, а које се односе на набавку енергената, електричне енергије, осигурања, градског и приградског превоза, радова на коридорима и другим објектима инфраструктуре, као и бројне друге.

# **ЗАКЉУЧАК**

Према извештајима Управе за јавне набавке, у Србији се сваке године региструју јавне набавке на које се примењује Закон о јавним набавкама, у вредности од неколико милијарди евра. Посматрано по годинама та вредност је из године у годину веома расла, (од 1,5 милијарди евра у 2003. години до 3,4 милијарде евра у 2018. години).

Највеће вредности регистрованих јавних набавки односе се на републичка и локална јавна предузећа, међу којима је на првом месту Електропривреда Србије.

Као што је Савет већ навео, Управа за јавне набавке у својим извештајима пружа податак о регистрованим (уговореним) јавним набавкама, али не и податак о стварној реализацији уговорених набавки. Наиме, није познато да ли су по тим уговорима у целости испоручене робе и услуге и да ли је у уговореном року у складу са уговореном ценом извршено плаћање од стране наручиоца. Такође, није познато да ли је било промена уговора и да ли је приликом промене поштован Закон о јавним набавкама. На основу ових чињеница може се закључити да не постоји податак колико се у Републици Србији потроши јавних средстава по основу набавки добара и извршених услуга и радова.

Чињеница, да велика јавна предузећа која нису реструктурирана, ангажују највише средстава по основу набавки и да не постоји ни интерна ни екстерна контрола сврсисходности тих трошкова, упућује на закључак да држава на годишњем нивоу због тога трпи несагледиву штету.

Неколико измена Закона о јавним набавкама нису решиле проблем контроле трошења јавних средстава. Одређене измене у самом поступку спровођења јавних набавки сигурно могу допринети да тај поступак буде краћи, али не значи да је предметна набавка сврсисходна, транспарентна и одабрана у најконкурентнијем поступку.

 Управа за јавне набавке, а новим предлогом Закона уместо Управе Канцеларија за јавне набавке, не оправдава сврху постојања ако нема капацитет да уместо што евидентира податке које достављају наручиоци исте и озбиљније контролише. Колико је вршен озбиљан надзор над спровођењем поступака јавних набавки довољно показује податак да су за то ангажована три извршиоца у Групи за надзор.

Управа не сноси одговорност за податке које достављају наручиоци, када се ради о њиховој потпуности и тачности, као што и не санкционише наручиоце који податке уопште не достављају.

Имајући у виду, да су у складу са Законом, наручиоци одговорни за тачност података које достављају Управи и не само то, већ и за успешно и законито спровођење поступка јавних набавки, поставља се питање ко врши контролу поступака јавних набавки коју спроводе наручиоци.

У одговорима које је добио Савет може се видети да то у озбиљној мери не раде ни Државна ревизорска институција ни Буџетска инспекција. Поред тога што не постоји екстерна контрола није успостављен ни систем интерне финансијске контроле, која би подразумевала и одговорност руководилаца код наручилаца, не само прекршајну већ и кривичну.

Новим Предлогом Закона који је у скупштинској процедури, Канцеларија за јавне набавке треба да спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама и када на основу мониторинга уочи неправилности у примени прописа о јавним набавкама подноси захтев за покретање прекршајног поступка, захтев за заштиту права, или обавештава о томе други надлежни орган подносећи кривичну пријаву.

Сам надзор и мониторинг над спровођењем поступка јавних набавки веома су важни, ако су успостављени не форме ради, већ да суштински помогну надлежним институцијама.

У огромном броју података које добија Управа, а убудуће Канцеларија за јавне набавке, јако је важно колики број извршилаца те податке у делу надзора и мониторинга обрађује, колико су едуковани и стручни и које закључке ће донети. Такође, свакако је најважније да надлежне институције којима се ти закључци достављају по њима и поступају.

Уочивши низ проблема у поступцима јавних набавки, а пре свега да нису транспарентне и контролисане, што ствара простор за огромну корупцију, имајући у виду вредности мерене милијардама евра на годишњем нивоу Савет даје одређене препоруке, како би се систем јавних набавки унапредио.

# **ПРЕПОРУКЕ**

1) да Управа за јавне набавке у сарадњи са осам наручилаца које је Савет одабрао у својој анализи, провери неслагања у подацима до којих је Савет дошао и о разлозима неслагања обавести Савет;

2) да Државна ревизорска институција уврсти у свој план ревизије и ових осам субјеката из Извештаја Савета, код којих су уочене огромне разлике у подацима у односу на податке Управе за јавне набавке а који се односе на уговорене и реализоване јавне набавке;

3) да Управа у својим годишњим извештајима о јавним набавкама у Републици Србији обавезно прикаже податак о укупно реализованим јавним набавкама, а не само о регистрованим;

4) да се ојачају капацитети Управе у броју стручних лица;

5) да се унапреди Портал јавних набавки;

6) да Управа годишње извештаје о јавним набавкама сачињава уз шира образложења уочених појава, пре свега анализи фактора који ограничавају конкуренцију;

7) да се успостави интерна финансијска контрола код наручилаца, као и евентуална кривична одговорност њихових руководилаца у процесу јавних набавки;

8) да се утврди регистар свих наручилаца који користе јавна средства у поступку набавки, почевши од локалног нивоа, покрајинског и републичког;

9) да Управа контролише да ли сви наручиоци који користе јавна средства достављају све податке предвиђене за поступак извештавања и ако не достављају да се предвиде санкције за одговорна лица;

10) да се ојачају капацитети Буџетске инспекције, односно број стручних лица који би се бавили контролом јавних набавки, почевши од локалног нивоа, до покрајинског и републичког;

11) да Државна ревизорска институција врши обавезну годишњу ревизију сврсисходности јавних набавки код свих наручилаца чија је вредност јавне набавке већа од милијарду динара, с обзиром да предлог новог Закона укида Грађанског надзорника;

12) да се у реализацији пројеката изградње и реконструкцији линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију спроводи јавна набавка у отвореном транспарентном поступку без изузетака.

ПОТПРЕДСЕДНИК

Проф. др Мирослав Милићевић