



GLAVNI PROBLEMI JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

U kontekstu novih zakonskih rešenja
i evropskih integracija

Transparentnost Srbija
Centar za primenjene evropske studije

Beograd, maj 2022.

prEUgovor predlog
praktične politike

GLAVNI PROBLEMI JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

U kontekstu novih zakonskih rešenja
i evropskih integracija

Transparentnost Srbija
Centar za primenjene evropske studije

Beograd, maj 2022.

GLAVNI PROBLEMI JAVNIH NABAVKI U SRBIJI U KONTEKSTU NOVIH ZAKONSKIH REŠENJA I EVROPSKIH INTEGRACIJA

Izdavači

Za koaliciju prEUgovor:

Transparentnost Srbija
Palmotićeve 31/III Beograd
www.transparentnost.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
www.bezbednost.org

Autori

Transparentnost Srbija, Centar za primenjene evropske studije

Dizajn i prelom

Jelena Pejić Nikić

ISBN-978-86-84711-51-1



Sadržaj

Uvod	3
Zakon o javnim nabavkama kroz prizmu EU integracije	4
Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2019. godinu	4
Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2020. godinu	5
Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2021. godinu	6
Šta nam je onda zapravo novi Zakon o javnim nabavkama doneo?	7
Konkurencija u javnim nabavkama	8
Transparentnost javnih nabavki u Srbiji.....	11
Načelo transparentnosti u srpskim javnim nabavkama	11
Izuzeci iz primene zakona.....	12
Uticaj povećanja pragova	14
Nepomenuti osnovi izuzeća – posebni zakoni	15
Netransparentnost sumnjivog pravnog osnova	16
Novi portal – prednosti i nedostaci	17
Akti naručilaca	17
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	18
Monitoring, nadzor i revizija	19
Kratak istorijat	19
Monitoring i nadzor prema odredbama novog Zakona	19
(Ne) kažnjavanje kršenja zakona.....	23
Preporuke.....	25



Uvod

Jedna od najbitnijih oblasti evropskih integracija su javne nabavke i javno-privatna partnerstva. Iako su pregovori Srbije i Evropske unije u Poglavlju 5 otvoreni među prvima, i to u situaciji kada su relevantni propisi već bili u značajnoj meri usaglašeni sa propisima EU, trenutno stanje pregovora je daleko od željenog. Iz godine u godinu Evropska komisija ponavlja iste ključne preporuke, ukazujući ne samo na propuste i kašnjenja, što se često može naći i u drugim pregovaračkim poglavljima, već i na postupke koji predstavljaju otvoreno narušavanje načela konkurencije i jednakog tretmana kod zaključivanja najvrednijih poslova. Uporedo sa tim, javne nabavke figuriraju kao jedna od osam „najranjivijih“ oblasti za pojavu korupcije u Akcionom planu za Poglavlje 23.

Novi Zakon o javnim nabavkama počeo je da se primenjuje 1. jula 2020, tako da je prošlo dovoljno vremena da se sagledaju njegovi efekti u najvažnijim oblastima. To je ujedno i prilika da se uvidi u kojoj meri su zakonske norme, kao i postojeći planovi značajni za ovu oblast „zaslužni“ za pozitivne promene ili „odgovorni“ zbog negativnih trendova.

U ovom dokumentu, koji su pripremile članice koalicije prEUgovor Transparentnost Srbija i Centar za primenjene evropske studije, javne nabavke se razmatraju:

- kroz prizmu prioriteta pitanja na koje ukazuje Evropska komisija u svojim izveštajima;
- u vezi sa obezbeđivanjem konkurencije u javnim nabavkama;
- kroz traženje odgovora na pitanje koliko su javne nabavke zaista javne (načelo transparentnosti);
- kroz analizu sistema za monitoring, nadzor i reviziju; i
- kroz pregled mehanizama za kažnjavanje zloupotreba i njegovo (ne)primenjivanje u praksi.

Na kraju su istaknute najvažnije preporuke za novu Vladu i novi saziv Narodne skupštine radi rešavanja problema na koje smo ukazali, kao i preporuke za EU.



Zakon o javnim nabavkama kroz prizmu EU integracije

Kako bismo dobili širu sliku o tome šta je novi Zakon o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN) doneo u kontekstu procesa EU integracije, da li je i koliki napredak postignut moramo se osvrnuti kako na stanje u ovoj oblasti pre njegovog donošenja i stupanja na snagu, tako i nakon početka njegove primene. Podsećanja radi, novi zakon o javnim nabavkama objavljen je u Službenom glasniku Republike Srbije (u daljem tekstu: RS) broj 91/19 od 24.12.2019. godine, stupio je na snagu 1. januara 2020. godine, a njegova primena je počela od 1. jula 2020. godine.

Osvrt na izveštaje Evropske komisije (u daljem tekstu: EK) o Republici Srbiji za prethodne tri godine, koji obuhvataju period kako pre donošenja ZJN, tako i period nakon efektivnog početka njegove primene, obuhvatiće samo najrelevantnije navode, koji će nam olakšati da odgovorimo na pitanja da li je RS usvajanjem novog ZJN „odgovorila” na probleme koji su u ovim izveštajima apostrofirani, ali i da li je i ako jeste u kojoj meri realizovala preporuke koje je EK kroz svoje izveštaje upućivala.

Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2019. godinu

U [izveštaju za 2019. godinu](#) Evropska komisija je eksplicitno istakla da su javne nabavke uz infrastrukturne projekte, sektore zdravstva, obrazovanja, građevinarstva i prostornog planiranja uz neizostavna javna preduzeća „prostori” koja ostaju posebno podložni korupciji. Konstatuje se da u pogledu transparentnosti nije postignut nikakav napredak. Srpsko zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki je već te 2019. godine bilo u velikoj meri usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Posebno se naglašava da i dalje postoji nedostatak kapaciteta kod „ključnih” institucija u ovoj oblasti, pre svih Kancelarije za javne nabavke, tada Uprave za javne nabavke (u daljem tekstu: KJN).

Ocena je da je Srbija ostala (kao i u izveštaju za prethodnu godinu) umereno pripremljena (*moderately prepared*) u pogledu materije koje uređuje Poglavlje 5. Tokom ovog izveštajnog perioda nije postignut nikakav napredak. Insistira se kako na značajnijem unapređenju konkurencije, tako i efikasnosti i transparentnosti sistema javnih nabavki.

Preporuke koje je EK formulisala u prethodnom izveštaju nisu implementirane te je samim tim ostalo da se sprovedu u narednom periodu:

1. Obezbeđivanje daljeg usklađivanja sa Direktivama EU o javnim nabavkama, uključujući usklađivanje sa materijom koja uređuje komunalne usluge i koncesije;
2. Usvajanje novog Zakona o javnim nabavkama, kao i izmena i dopuna Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama;
3. Obezbeđivanje toga da međudržavni, odn. međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihova implementacija ni na koji način ne ograničavaju konkurenciju, a sve u cilju očuvanja i poštovanja osnovnih principa javnih nabavki, kao što su transparentnost, jednak tretman i nediskriminacija;
4. Nastavak jačanja kapaciteta ključnih institucija u oblasti javnih nabavki (Kancelarije za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki), ali i Upravnog suda.



Pomenuti međuvladini sporazumi zaključeni sa trećim zemljama i njihova sve šira primena se posebnu ističu uz ocenu da njihova implementacija nije u skladu sa principima jednakog tretmana, nediskriminacije transparentnosti i konkurencije, te da samim tim ista nije u skladu sa relevantnim pravnim tekovinama EU. Prosečan broj ponuda po tenderu pao je sa 3 u 2017. godini na 2,5 u 2018 i najniži je u poslednjih pet godina. Udeo ugovora dodeljenih stranim ponuđačima ostao je na 3%. Udeo otvorenih postupaka ostao je na 91% ukupne vrednosti dodeljenih ugovora. Upotreba kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude je niska i prisutna je kod svega 11% od ukupnog broja dodeljenih ugovora, dok je upotreba kriterijuma najniže ponuđene cene sve veća. Ovo može dovesti do značajno većih troškova životnog ciklusa proizvoda koji su predmet nabavke za građane RS. Državna revizorska institucija utvrdila nepravilnosti kod 7,4 odsto naručilaca koji su bili predmet revizije što predstavlja pad za 2,6% u poređenju sa 2016. godinom. Broj sistematizovanih radnih mesta Kancelarije za javne nabavke je povećan na 38, ali je 12 radnih mesta i dalje upražnjeno. Sa navedenim popunjenim brojem radnih mesta, imajući u vidu širok spektar nadležnosti i odgovornosti KJN, nema pre svega administrativne kapacitete za obavljanje svojih zadataka. Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije takođe nema dovoljno osoblja za efikasno obavljanje svojih nadležnosti. Apsolutno nikakav napredak nije zabeležen u pogledu jačanja integriteta i rešavanja sukoba interesa u oblasti JN. Kapacitet Upravnog suda da se bavi složenim i brojnim predmetima i dalje je na veoma niskom nivou što neminovno rezultira time da postupci pred ovim sudom jako dugo traju.

Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2020. godinu

I pored pohvala povodom usvajanja novog Zakona o javnim nabavkama, u [Godišnjem izveštaju o Srbiji za 2020. godinu](#) Evropska komisija nedvosmisleno ističe zabrinutost povodom usvajanja legislative vezane za infrastrukturne projekte od „posebnog značaja za Republiku Srbiju”¹ kojom se ovi projekti izuzimaju od pravila javnih nabavki i na taj način se omogućava da zaobiđu pravila i standarde EU. Pomenuti sporazumi, zaključeni sa trećim zemljama sistemski nisu u skladu sa principima jednakog tretmana, nediskriminacije, transparentnosti i konkurencije. Na ovaj način rešenja iz nacionalnog zakonodavstva o javnim nabavkama mogu se suspendovati u potpunosti ili u pojedinim fazama projekata, a Vlada RS je ovlašćena da sama izabere strateškog partnera u okolnostima koje bude smatrala za važne ili hitne. Na ovaj način se podriva značaj i vrednost usvojenog ZJN, ali potencijalno i njegova efektivna primena. Ostavljanje prostora za zaobilaženja nacionalnog zakonodavstva, a samim tim, posredno, i pravila i standarda EU, RS na ovaj način zadržava diskriminatorna pravila u oblasti javnih nabavki.

Situacija u sektorima posebno osetljivim na korupciju ostaje nepromenjena. Nisu vidljiva bilo kakva poboljšanja u pogledu transparentnosti i procene rizika za pojavu korupcije u oblasti javnih nabavki.

Srbija ostaje umereno pripremljena (*moderately prepared*) u ovoj oblasti. Napredak koji je postignut je ograničen i pre svega se svodi na usvajanje novog ZJN. Gore pomenute preporuke iz Izveštaja za 2019. godinu i dalje ostaju neispunjene, te se i ovim izveštajem poziva na njihovu

¹ Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju ("Sl. glasnik RS", br. 9/2020)



doslednu implementaciju. Pravni i institucionalni okvir sistema javnih nabavki u RS je donošenjem novog ZJN u velikoj meri usklađen sa pravnim tekovinama EU. Pohvalno je što novi ZJN uvodi kao obaveznu praksu elektronskih nabavki. Izveštaj se pohvalno odnosi i prema odredbama o primeni principa jednakog tretmana, nediskriminacije, transparentnosti i konkurencije. Kao neophodno se ističe usvajanje izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u cilju daljeg usklađivanja sa [Direktivom o koncesijama](#).

Prosečan broj ponuda po tenderu ostao je stabilno nizak na 2,5, i dalje znatno niži od 3 ponude u 2017. Prvi put od 2015. udeo ugovora dodeljenih stranim ponuđačima pao je na 2% od ukupnog broja ugovora. Što se tiče praćenja dodele ugovora i implementacije, u 2019. godini udeo od pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva povećan je sa 3% u 2018. na 4%, dok je udeo otvorenih postupaka povećan sa 91% na 93% ukupne vrednosti ugovora. Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude ostao je nizak, na svega 10% dok je kriterijum najniže ponuđene cene više nego dominantan i primenjuje se u 90% slučajeva. Državna revizorska institucija je utvrdila nepravilnosti kod 9,6% naručilaca koji su bili predmet revizije u 2019. godini. Savet za borbu protiv korupcije primetio je da trenutni legislativni okvir koji uređuje internu i eksternu reviziju svrsishodnosti javnih nabavki u velikim javno-komunalnim preduzećima neadekvatan i sklon zloupotrebama. Imajući u vidu da su ugovori ovih subjekata predstavljali 27% od ukupnog broja svih zaključenih ugovora i 44% od ukupne vrednosti svih zaključenih ugovora u 2019. godini, nadležne institucije treba da istraže navode Saveta, ali i da kontinuirano prate ove postupke, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou.

Kapacitet KJN je neznatno unapređen, popunjeno je 28 od sistematizovanih 38 radnih mesta, te ovoj instituciji i dalje nedostaje adekvatnog administrativnog kapaciteta. Nije bilo nikakvog pomaka u pogledu jačanja integriteta i rešavanja sukoba interesa u ovoj oblasti. Što se tiče druge „glavne” institucije u sistemu javnih nabavki – Republičke komisije za zaštitu prava njen kapacitet je opao za 4 osobe u odnosu na 2019. godinu. Zbog ograničene i neadekvatne specijalizacije i obuke Upravni sud nema kapacitet da se bavi složenošću i raznovrsnošću predmeta, te su pravni postupci koji se vode pred ovim organom i dalje jako dugi, a broj predmeta se konstantno povećava. Neophodno je značajno unaprediti saradnju i komunikaciju između KJN i Republičke komisije sa jedne strane i Agencije za sprečavanje korupcije sa druge strane u cilju osiguravanja sprovođenja efikasne i efektivne kaznene politika prema prekršiocima zakona u oblasti javnih nabavki.

Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2021. godinu

Za sada poslednji javno dostupan i objavljen [izveštaj](#) nažalost ni u čemu ne odstupa i nedvosmisleno potvrđuje ono što je već navedeno u prethodna dva. Ovaj izveštaj objavljen je 19. oktobra prošle godine, dakle skoro godinu i po dana nakon što je primena ZJN počela. I pored toga što je RS promenama legislative dovela do toga da zakonska rešenja budu gotovo u potpunosti u skladu sa pravnim tekovinama EU, navodi iz izveštaja, ali i realno stanje stvari, kojeg smo svedoci u praksi nam govori da je malo šta osim „daljeg usaglašavanja” postignuto.



EK notira da je primetan porast broja u kom se ugovora izuzeće od primene ZJN kroz zaključene međudržavne sporazume i da se na taj način ozbiljno ugrožava primena i suština ZJN. Preporuke i bojazni koje je EK apostrofirala u svom izveštaju su takoreći identične onima iz prethodnih izveštaja i svode se na dalje usaglašavanje relevantnog zakonodavnog okvira, preveniranje potencijalnog lošeg uticaja i ograničavanje konkurencije kroz međudržavne sporazume i jačanje kapaciteta relevantnih institucija u sistemu javnih nabavki. Konkurencija je i dalje na nezavidnom nivou, a institucije sistema bez dovoljno kapaciteta da se „bore” sa glavnim problemima u ovoj oblasti.

Šta nam je onda zapravo novi Zakon o javnim nabavkama doneo?

Na prvi pogled moglo bi se reći da Zakon o javnim nabavkama, osim toga što je istim zakonodavni okvir značajno usaglašen sa zahtevima EU, malo toga u praksi promenio. Čak i ukoliko bismo se zadržali i stvari posmatrali isključivo kroz prizmu napretka u pristupanju EU, tj. posmatrali isključivo nalaze i preporuke koje dobijamo od strane EK, došli bismo, ako ne do istog, onda barem do vrlo sličnog zaključka. Malo šta se u praksi suštinski promenilo. ZJN i novi Portal bez dvojbe jesu doveli do izvesnog unapređenja transparentnosti, sprovođenje postupaka javnih nabavki je ubrzano i u izvesnoj meri oslobođeno administrativnog tereta koji je u prošlosti pratio ove postupke. Sa druge strane, oni problemi koje je ZJN trebao da reši, u praksi su i dalje prisutni. Pre svih tu se ističe problem manjka konkurencije, kojim ćemo se posebno baviti u narednom delu ove analize. Dodatno, javne nabavke su u javnom diskursu gotovo postale sinonim za korupciju i samim tim daleko prevazišle „svoje inicijalno mesto” u Poglavlju 5 i zauzele značajan „teren” i u kontekstu Poglavlja 23. Ovo mesto su zauzele ne samo zbog poistovećivanja sa korupcijom, već i zbog „mlake”, da ne kažemo nepostojeće kaznene politike prema prekršiocima zakonskih normi u oblasti javnih nabavki. Kršenje zakona u oblasti javnih nabavki i nekažnjivost odgovornih u ovoj oblasti postao je gotovo trend.

Imajući u vidu sve navedeno, a znajući da su javne nabavke prepoznate kao važna oblast u procesu pristupanja EU (*fundamentals*), ono što ostaje potpuno nejasno je pasivnost i izostanak reakcije EU. Dakle, kako je već istaknuto, preporuke koje EK upućuje RS se u poslednje tri godine nisu promenile, nisu se promenile zato što nijedna od njih suštinski i do kraja nije ni ispunjena. Upravo zbog toga, nemoguće je ne zapitati se zašto EU ne insistira na doslednoj implementaciji istih, na tome da RS jasno i nedvosmisleno objasni zašto nije iste poslušala i implementirala, već je neretko išla i potpuno suprotno njima, povlačeći štetne poteze koji su u direktnoj koliziji sa formulisanim preporukama. Više je nego jasno da usaglašavanje relevantnih propisa nije dovelo do željenog rezultata, a to je realna, efektivna promena stanja u praksi, na terenu. Bez efikasne i efektivne implementacije propisanih rešenja u praksi, zakonska rešenja, makar bila i u potpunosti usaglašena sa pravnim tekovinama EU, ostaju ništa drugo do „mrtvo slovo na papiru”. Pored toga naravno, bez postupanja po upućenim preporukama teško je za očekivati da se dalji napredak u procesu pristupanja EU može postići, kako u okviru klastera 1 (*Fundamentals of the Accession Process*), u oblastima javnih nabavki i vladavine prava i osnovnih prava, ali i sveukupnosti procesa pristupanja.



Konkurencija u javnim nabavkama

Pitanje konkurencije, tj. problem manjka konkurencije je svakako jedan od onih koji se najčešće ističu kada se govori o javnim nabavkama. Veći intenzitet konkurencije je izuzetno poželjan jer neminovno vodi većem nivou transparentnosti celokupnog procesa, boljoj kontroli samog procesa od strane učesnika koji u njemu učestvuju, ali možda i ono najvažnije, garantuje izbor i kvalitet, odn. mogućnost da se izborom između ponuda više ponuđača dođe do one koji najbolje odgovara traženom u pogledu cene, kvaliteta i ostalih relevantnih kriterijuma.

Upravo usled navedenog, kao jedan od razloga za donošenje ZJN, koji je tom prilikom eksplicitno naveden u [Obrazloženju](#) bio je upravo povećanje konkurencije u postupcima javnih nabavki.

U nastavku sledi tabela sa prosečnim brojem ponuda po postupku javne nabavke u prethodnih pet godina u RS.

Tabela 1. Prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke u prethodnih pet godina

2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
3	2,5	2,5	2,6	2,5

Pogled na tabelu nam govori da iako je tokom 2020. godine zabeležen gotovo neznatan rast od 0,1 situacija se u 2021. godini „vratila na staro”. Ilustracije radi treba istaći da je ovaj nivo, sada već davne 2011. godine iznosio 3,2 ponude, a da smo trenutno veoma daleko čak i od nivoa na kom smo bili 2017. godine. Imajući u vidu da RS kroz javne nabavke u proseku u poslednjih pet godina na godišnjem nivou troši više od 3 (u 2021. godini čak 4,5) milijarde eura, teško da se ovako nizak nivo konkurencije može pravdati isključivo uobičajenim „malim, neatraktivnim tržištem”. Kada na ove podatke dodamo i to da u preko 55% postupaka javnih nabavki pristigne samo jedna ponuda jasno je da je situacije više nego alarmantna². RS prema ovim podacima ne samo da „značajno” kaska za zemljama članicama, već i za zemljama susedima u regionu.³

Ovi podaci nas neminovno dovode do zaključka koji je više puta apostrofirano, kako tokom javne rasprave koja je prethodila donošenju ZJN, tako i naknadno od strane domaće stručne javnosti i organizacija civilnog društva aktivnog u ovom polju – usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU samo po sebi ne znači ništa. Bez efikasne i efektivne implementacije, pre svega kontrole sprovođenja kako postupaka, tako i realizacije ugovora u ovoj oblasti, a posebno dosledne, efikasne i efektivne kaznene politike prema onima koji se o zakonske odredbe ogreše ne možemo očekivati da će sistem biti efikasan, pa samim tim ni da će ponuđači u isti imati poverenje.

Razlozi za gore navedene podatke su brojni, a u nastavku ćemo se osvrnuti na najvažnije.

² Rezultati istraživanja Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava pokazala su da je u 2020. godini u 100 najvećih javnih nabavki prosek ponuđača 1,34. U čak 75 nabavki bio je samo jedan ponuđač, 18 ih je bilo sa dva, pet sa tri i dve sa četiri ponuđača.

³ [U Srbiji će svaki mesec biti Mesec javnih nabavki \(naled.rs\)](#) i [Polovina nabavki samo sa jednim ponuđačem, petina bez ponuda \(naled.rs\)](#).



Iako je novi Zakon značajno rasteretio postupak javne nabavke formalizma i u tome značajno olakšao učešće u istim definitivno se može zaključiti da to nije bilo (jedino) što je ponuđače obeshrabrivalo da učestvuju u postupcima u prošlosti. Novi ZJN je „uveo“ novine koje su dodatno uticale na to da intenzitet konkurencije u ovoj oblasti ne poraste. Propisivanjem novih, viših pragova za primenu zakonskih normi i sprovođenje postupaka javnih nabavki, jedan milion dinara za nabavku dobara i usluga, a tri miliona za nabavku radova, značajan broj postupaka se našao ispod te „crte“. Iako je ovo rešenje kritikovano i tokom javne rasprave i da je više puta ukazivano na to da će ono dovesti do daljeg pada konkurencije od njega se nije odustalo. Upravo u tim, „finansijski manje zahtevnim“ postupcima su brojni ponuđači tražili svoju priliku da se takmiče. Na postupke do pomenutih vrednosti se nakon stupanja na snagu ZJN pravila i procedure kojima se uređuju postupci javnih nabavki ne primenjuju, tj. ovi poslovi se mogu sklapati neposrednom pogodbom koja sama po sebi isključuje konkurenciju. Ilustracije radi, prosečna vrednost ugovora o javnoj nabavci u 2021. godini u RS iznosila je tri miliona i pedeset i devet hiljada dinara što dovoljno slikovito govori u prilog činjenici da su novi pragovi previsoko opredeljeni.

Što se tiče većih, kapitalnih postupaka i porasta konkurencije u istim, možemo da kažemo da se za to „pobrinula“ sama država usvajanjem već pomenutog Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Imajući u vidu vreme kada je ovaj propis donet, tj. pre stupanja na snagu ZJN, ne možemo se otrgnuti utisku da je sama država u velikoj meri obesmisllila ZJN i pre nego što je on počeo sa primenom. Pomenuti propis ostavlja širok prostor za „zloupotrebe“, tj. daje mogućnost za suspenziju primene odredaba o javnim nabavkama u slučaju da određeni infrastrukturni projekat bude proglašen za projekat „od posebnog značaja“ za RS. U praksi, to ne samo da ograničava konkurenciju, ostavljajući na izbor „strateškom partneru“ koga će bez sprovođenja javne nabavke angažovati za potrebne poslove, već i po pravilu vodi u „tamni vilajet“, tj. izostanku bilo kakvih javno dostupnih informacija o ovim projektima. Donošenje pomenutog propisa je bio samo poslednji potez u okviru široke prakse izigravanja i zaobilaženja pravila o javnim nabavkama. I ranije je ista bila više nego prisutna kroz zaključivanje međudržavnih sporazuma⁴ i donošenje posebnih zakona⁵ kojima bi se primena ZJN isključivala. Usled svega navedenog ne treba da čudi da je vrednost javnih nabavki izuzetih od primene zakona iz godine u godine sve veća i veća, te je tako u 2021. godini iznosila čak 380 milijardi dinara. Ukoliko uzmemo u obzir da je ukupna vrednost svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama u pomenutoj godini iznosila oko 560 milijardi jasno je koliki se iznos distribuira bez primene ZJN.⁶ Primera radi ovaj iznos je u 2020. godini iznosio „samo“ 203,2 milijarde dinara, ali je nažalost, realno sagledavajući situaciju u praksi realno očekivati da on iz godine u godinu budu sve veći.

Na sve ovo svakako moramo dodati i „tradicionalne“ načine ograničavanja konkurencije kojima pribegavaju naručioc, a koje kako novi ZJN „na papiru“, tako ni nadležni organi u praksi nisu rešili, kao što su:

⁴ Međudržavni ugovori Republike Srbije o zajmovima sa Narodnom Republikom Kinom

⁵ Slučajevi „Moravski koridor“, „Beograd na vodi“ i sl.

⁶ [Godišnji izveštaj KJN \(ujn.gov.rs\)](https://ujn.gov.rs)



1. Propisivanje konkursne dokumentacije, odn. tehničkih specifikacija u cilju ograničavanja konkurencije – više nego prisutna praksa pre svega kod javne nabavke službenih automobila. Iako tehnička specifikacije na prvi pogled deluje neutralno, kroz sporednu, najčešće perifernu stavku tehnička specifikacija se upodobljava da odgovara samo jednom, tačno određenom predmetu nabavke (npr. „prtlačnik ne može biti veći niti manji od 4,2 l” što odgovara samo jednom, tačno određenom modelu vozila određenog proizvođača).
2. Podela veće nabavke u više partija/lotova – više nego prisutna praksa u javnim nabavkama medicinske opreme. Pogodna za kartelske sporazume između različitih ponuđača i samim tim dogovaranja oko cena. Neretko se dešava da npr. u okviru jedne nabavke imamo 2 ponuđača koji od kojih jedan pošalje ponudu samo za lotove 1,3 i 5, dok drugi pošalje ponudu samo za lotove 2,4 i 6.
3. Propisivanje suvišnih, nerelevantnih kriterijuma za bitne prilikom podnošenja ponude ili traženjem neadekvatnih sredstava obezbeđenja/garancija – npr. kod nabavke održavanja klima uređaja zahteva se da ponuđač ima poslovni prostor od minimum 200 m² u vlasništvu ili zahtevanje davanja/polaganja garancije za ozbiljnost ponude u iznosu koji prevazilazi 50% ukupne cene nabavke.
4. Propisivanje drugih uslova koji mogu da ograniče konkurenciju u cilju pogodovanja konkretnom ponuđaču – npr. neuobičajeno kratak rok isporuke određenog dobra za čije je nabavljanje od strane drugih ponuđača potrebno određeno, dok konkretni ponuđač konkretno dobro ima „na lageru”.

Pored svih nabrojanih načina, ono što se neretko može čuti od ponuđača to je da u postupcima javnih nabavki ne učestvuju jer prosto nemaju poverenja u sistem javnih nabavki, odn. postupanje institucija zaduženih za nadzor nad primenom propisa koji uređuju ovu oblasti, zaduženih za zaštitu prava, ali i onih koji bi trebali da procesuiraju i sankcionišu prekršioce zakona. Kao ilustracija neefikasnosti uspostavljenog sistema može poslužiti i podatak da se 98% ugovora o javnim nabavkama zaključuje isključivo sa domaćim ponuđačima. Ovo nedvosmisleno ukazuje da ni strani ponuđači nemaju preterano poverenja u sistem javnih nabavki u RS.

Ukoliko se na rešavanju ovog problema u najskorije vreme ne bude ozbiljnije pristupilo, dalje opadanje intenziteta konkurencije u kombinaciji sa uobičajenom praksom nabavljanja isključivo „najjeftinijeg” tj. isključivo primenom kriterijuma „najniže ponuđene cene” u praksi će neminovno voditi ako ne najkraćem, onda barem ekonomski najneisplativijem životnom ciklusu predmeta nabavke što će na duže staze najviše koštati „finalne naručioce” – građane Republike Srbije.



Transparentnost javnih nabavki u Srbiji

Načelo transparentnosti u srpskim javnim nabavkama

Transparentnost je jedno od načela koje proklamuje Zakon o javnim nabavkama, još od donošenja prvog akta te vrste.⁷ Tada je, kroz *Načelo transparentnosti upotrebe javnih sredstava*, bilo propisano da javna sredstva mogu da se koriste samo za namene utvrđene u ugovoru zaključenom u postupku javne nabavke, kao i pravilo da se javni poziv za javnu nabavku oglašava u "Službenom glasniku Republike Srbije", a ako vrednost javne nabavke prelazi iznos od 3.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 15.000.000 dinara za radove, i u jednim dnevnim novinama koje se distribuiraju na celoj teritoriji Republike. Takođe, u okviru istog načela, bilo je propisano da lice koje je učestvovalo u postupku javne nabavke ima pravo da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku javnih nabavki.

Sledeći zakon, iz 2008.⁸ sadržao je slične, ali precizirane odredbe, jer je bilo propisano da se oglasi o javnim nabavkama, pored "Službenog glasnika" objavljuju i na Portalu javnih nabavki, koji je tim zakonom ustanovljen. Precizirana su i prava učesnika javnih nabavki, u pogledu uvida u dokumentaciju prilikom otvaranja ponuda i nakon donošenja odluke.

Zakon iz 2012. godine⁹ je načelo transparentnosti formulisao na normativno bolji način: "naručilac je dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke poštujući, ali ne ograničavajući se samo na obaveze iz ovog zakona." Načelo je bilo operacionalizovano kroz brojne druge odredbe zakona, koje su nalagale objavljivanje oglasa i dokumenata o javnim nabavkama na Portalu, kao i kroz dužnost objavljivanja brojnih drugih dokumenata na internet stranicama naručilaca.

Važeći Zakon o javnim nabavkama¹⁰, donet je, uz pozivanje na nove direktive Evropske unije u toj oblasti, tako da se u njegovom obrazloženju više pažnje obraća usklađivanju sa tim direktivama, nego što se obrazlaže željeno dejstvo pojedinih pravila i njihovo poređenje sa prethodno važećim. Predlagač je tako objasnio da nove direktive imaju za cilj „povećanje transparentnosti i fleksibilnosti postupaka javne nabavke”¹¹, pa je izraženo očekivanje da će primena zakona povećati transparentnost.

Predlagači su izneli i tvrdnju da se donošenjem ovog zakona ostvaruje cilj „obezbeđivanje transparentnosti postupaka javnih nabavki, bez obzira na vrednost ugovora i odsustvo diskriminacije između domaćih i evropskih ponuđača”. Slično tome, izneta je i tvrdnja da će donošenje novog zakona da pomogne borbi protiv korupcije, jer će se „povećati transparentnost”, kao i „staranjem o tome da privredni subjekti, javnost, mediji i drugi učesnici budu svesni dostupnih mogućnosti za dodelu ugovora i u stanju da saznaju više o tim mogućnostima”. Slično tome, tvrdi

⁷ Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 39/2002, 43/2003 - dr. zakon, 55/2004, 101/2005 - dr. zakon i 116/2008 - dr. zakon)

⁸ Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008)

⁹ Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)

¹⁰ Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019)

¹¹ https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/415032/pz-o-javnim-nabavkama0180_lat.zip



se da će elektronske javne nabavke obezbediti veću transparentnost, „pružanjem informacija o pojedinačnim prilikama za dodelu ugovora, ali takođe i pružanjem jasnije slike o javnim nabavkama na široj osnovi”.¹²

„Transparentnost” se u obrazloženju pominje takođe u vezi sa radom tela za centralizovane javne nabavke (član 79), u vezi sa angažovanjem stručnjaka, organa i privrednih subjekata kod pripreme konkursne dokumentacije (da se ne sme narušiti načelo transparentnosti), u vezi sa sadržinom oglasa o javnoj nabavci (prilog 4).

Izuzeci iz primene zakona

Kada govorimo o ostvarivanju načela transparentnosti u javnim nabavkama ovaj fenomen sagledavamo na nekoliko nivoa, od kojih je osnovni da javnosti bude dostupna informacija o tome da se nešto uopšte nabavlja. Objavljivanje ovih informacija jeste pravilo, ali postoje i brojni izuzeci. Sam Zakon o javnim nabavkama predviđa neke situacije kada se njegove odredbe, pa ni one koje obezbeđuju transparentnost, neće primeniti.

Prvi takav slučaj jesu situacije kada naručioci sprovode nabavke „u skladu sa postupcima ustanovljenim „međunarodnim ugovorom ili drugim aktom na osnovu kojeg je nastala međunarodna obaveza, a koji je Republika Srbija zaključila sa jednom ili više trećih država ili njenih užih političko-teritorijalnih jedinica i koji se odnosi na dobra, usluge ili radove namenjene zajedničkoj implementaciji ili korišćenju od strane potpisnica”, ili „od strane međunarodnih organizacija”. Kod ovog izuzetka transparentnost ne mora da bude isključena, ali ne postoji ni jedan mehanizam iz ZJN koji bi obezbedio javnost podataka, ukoliko se međudržavnim sporazumom predvidi drugačije. Naime, na osnovu samog Ustava, međudržavni ugovori imaju veću snagu od zakona.¹³

U praksi, transparentnost se delom obezbeđuje na drugi način. Sam međudržavni ugovor mora da prođe kroz postupak ratifikacije u Narodnoj skupštini. Pored samih međudržavnih sporazuma, ratifikaciji podležu i pojedini kreditni aranžmani koji su povezani sa sprovođenjem pojedinih projekata. Prilikom usvajanja takvih zakona narodni poslanici, građani i potencijalni konkurenti za posao neretko dobijaju informacije o „svršenom činu” – o tome ko će biti izvođač određenih radova.

Drugi izuzetak odnosi se na situacije kada se umesto domaćeg zakona na nabavku primenjuju pravila koja određuje međunarodna organizacija ili finansijska institucija, ako ta organizacija ili institucija u potpunosti finansira nabavku. Ako finansiranje pretežno potiče iz tog izvora, primenjuju se pravila koja su ugovorena, dok bi u slučaju manjinskog finansiranja morao da se primeni domaći zakon. Nabavke koje se sprovode po ovim pravilima predviđaju objavljivanje javnih poziva za učesnike. Međutim, obim transparentnosti je neretko manji nego kada se primenjuje ZJN, usled većih pragova za objavljivanje nabavki i pravila o otkupu konkursne dokumentacije

¹² Isto.

¹³ [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa BICA - Vlada Srbije - transparentnost_me%C4%91udr%C5%BEavnih_ugovora.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_BICA_-_Vlada_Srbije_-_transparentnost_me%C4%91udr%C5%BEavnih_ugovora.pdf)



(umesto njenog objavljivanja)¹⁴. Najzad, ove nabavke se ne oglašavaju obavezno na Portalu javnih nabavki, mestu na kojem bi ih zainteresovani ponuđači najpre tražili.

Član 11. predviđa da se u slučaju sprovođenja nabavki na osnovu međudržavnih sporazuma „primenjuju načela iz ovog zakona”, među kojima je i načelo transparentnosti. Da li će i u kojoj meri primena ovog načela biti zaista obezbeđena zavisi od samih naručilaca koji imaju mogućnost da mere koje bi povećale javnost postupka predvide svojim internim aktima. Takođe je propisano da Republika Srbija mora da „obaveštava Evropsku komisiju o svim međunarodnim ugovorima ili drugim aktima” na osnovu kojih se predviđa izuzimanje od pravila javnih nabavki. Međutim, taj spisak se ne objavljuje.

Transparentnost poslovanja, koja bi se obezbedila kroz oglašavanje nabavki, nije obezbeđena uvek ni u slučajevima nabavki koje su izuzete na osnovu člana 12. Zakona, osim kada je to obezbeđeno kroz primenu drugih propisa (npr. kada je reč o kupovini i zakupu nepokretnosti). U tom članu su takođe predviđeni izuzeci koji se tiču „kupovine vremena za TV i radijsko emitovanje”, usluge arbitraže, pojedine pravne usluge, usluge javnih beležnika, finansijske usluge u vezi sa hartijama od vrednosti, nabavke zajmova i kredita, ugovora o radu, pojedine usluge civilne zaštite, prevoz putnika železnicom, nabavke od naručilaca koji imaju ekskluzivna prava (jedini obavljaju neku delatnost) i pojedine usluge istraživanja i razvoja. I ovde postoji obaveza primene načela transparentnosti, „u meri u kojoj je to primereno”, a primena načela zavisi isključivo od internih akata naručilaca.

Na osnovu člana 20. Zakona propisani su dodatni izuzeci za nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti. Prvi osnov iz te grupe odnosi se na međunarodni ugovor i razmeštaj (vojnih) snaga. Drugi se tiče nabavki kod kojih bi primena zakona „obavezala Republiku Srbiju da otkrije podatke čije otkrivanje je u suprotnosti sa bitnim interesima njene bezbednosti, a na osnovu odluke Vlade”. Izričito su isključene nabavke za potrebe obaveštajnih aktivnosti, kao i nabavke koje se tiču zajedničkog razvijanja novih proizvoda (od strane Srbije i zemlje članice EU), nabavke za potrebe srpskih snaga u drugim državama, i nabavke vojne opreme i bezbednosno osetljive opreme od drugih država i povezane usluge i radove. Pored svih ovih izuzetaka, predviđena su i tri dodatna. Vlada može da utvrdi da bi Srbija primenom pravila o javnim nabavkama „bila obavezna da pruži informacije za koje smatra da bi njihovo otkrivanje štetilo bitnim interesima njene bezbednosti”, da se „zaštita bitnih bezbednosnih interesa Republike Srbije ne može garantovati drugim merama, kao što je određivanje zahteva u cilju zaštite tajnosti podataka koje naručilac stavlja na raspolaganje u postupku javne nabavke”, ako su nabavka i izvršenje ugovora o nabavci proglašeni tajnim ili da „moraju biti praćeni posebnim bezbednosnim merama”, na osnovu propisa, a bitne bezbednosne interese nije moguće zaštititi drugim merama.

U primeni izuzetaka koji se odnose na sektor bezbednosti bilo je dosta [slučajeva](#) očiglednog kršenja pravila, koje nije ispitano i kažnjeno. Čini se da u rešavanju ove vrste problema nije bila od pomoći ni dužnost podnošenja posebnih izveštaja o poverljivim nabavkama iz oblasti bezbednosti nadležnom odboru Narodne skupštine (prema zakonu iz 2012), koje u aktuelnom zakonu nema.

¹⁴ <https://nova.rs/emisije/sporan-tender-za-rendgen/>



Kada je reč o nabavkama koje su izuzete po nekom od gore navedenih osnova, naručioci su obavezni da izveštavaju Kancelariju za javne nabavke, tako što će navesti zbirnu vrednost planiranih i ugovorenih nabavki po svakom od pobrojanih osnova. U doba važenja ranijeg Zakona o javnim nabavkama (2013-2019), na [Portal](#)u je bila moguća pretraga podataka iz izveštaja, prema naručiocu, osnovu izuzeća i kvartalu, a bili su izlistani i podaci o planiranoj i ugovorenoj vrednosti i broju postupaka. Pretraga na [novom Portalu](#) omogućava samo izlistavanje izveštaja pojedinačnih naručilaca, nakon čega se može videti ukupna godišnja (ne više i kvartalna) vrednost ugovorenih poslova (po vrsti izuzetka). Takođe, više nije vidljiva planirana vrednost ovih nabavki, niti broj takvih ugovora koji su zaključeni primenom izuzetaka.

Uticaj povećanja pragova

Novim zakonom o javnim nabavkama su podignuti pragovi iznad kojih su naručioci u obavezi da sprovedu javne nabavke. Prema Zakonu iz 2012, postojala je obaveza raspisivanja, pa samim tim i objavljivanja nabavki čija je procenjena vrednost bila najmanje 500 hiljada dinara bez PDV. Obaveza oglašavanja na Portalu i na veb-sajtu naručioca je tada uvedena i za tzv. „nabavke male vrednosti” (između 500 hiljada i pet miliona dinara), kod kojih naručilac treba da zatraži direktno najmanje tri ponude. Prema ranijim zakonskim rešenjima (na snazi 2008-2013), nabavke male vrednosti su se mogle oglašavati, ali nije postojala takva obaveza.

Zakon iz 2019. (u primeni od 1.7.2020) bitno je povećao pragove, i na taj način smanjio broj nabavki koje se objavljuju. Sada je osnovni prag za raspisivanje nabavki milion dinara, za radove tri miliona, a za nabavke brojnih usluga čak 15, odnosno 20 miliona dinara! Za ove izmene nije pruženo nikakvo obrazloženje u analizi efekata propisa. Tokom javne rasprave je pominjano da je bilo zahteva da pragovi budu još viši, te da su oni i dalje niži od pragova koji se primenjuju u Evropskoj uniji. Nisu bili predstavljeni ni podaci o tome koliki je broj i očekivana vrednost javnih nabavki kod kojih će iz ovog razloga biti umanjena transparentnost, pa samim tim i moguća konkurencija.

U pokušaju da utvrdimo ono što je predlagač zakona propustio da učini, pretragom informacija na starom Portalu javnih nabavki smo prikupili relevantne podatke. Kao kriterijum za pretragu je korišćena procenjena vrednost javnih nabavki određene vrste koje su bile oglašene u poslednjoj celoj godini kada je primenjivan raniji zakon (2019).

Tabela 2: Nabavke iz 2019, vrednije od 500 hiljada dinara, koje bi bile ispod praga po novom zakonu

vrsta nabavke	Procenjena vrednost ispod novog praga (1 ili 3 miliona dinara)	Procenjena vrednost preko novog praga (1 ili 3 miliona dinara)	Udeo izostavljenih nabavki
radovi	1,317	3,091	30%
dobra	6,345	21,483	23%
usluge	2,135	7,008	23%



Kako se može videti, blizu jedne trećine nabavki radova, koje su ranije morale da se objave, primenom novog zakona palo bi „ispod crte”. Kada je reč o dobrima i uslugama, udeo nabavki koje su izuzete od obaveze objavljivanja je blizu četvrtine, ukupno gledano. Međutim, pri ovom razmatranju treba uzeti u obzir da se za nabavke petnaest vrsta „društvenih i drugih posebnih usluga” iz Aneksa 7 novog zakona, primenjuje uvećani prag (15, odnosno 20 miliona dinara), što nije obuhvaćeno podacima iz Tabele 1. Primera radi, kod „usluga hotela i restorana” koje su obuhvaćene tim aneksom u 2019. bilo je čak 95 postupaka nabavki vrednosti između 500 hiljada i 15 miliona dinara i svega 7 koje su bile vrednije od te sume i koje bi morale da se oglase i po odredbama novog zakona. Kod usluga istrage i obezbeđenja je bilo 111 nabavki koje bi po novom zakonu ostale „ispod crte” i 52 koje bi morale da budu oglašene.

Slično kao i kod ranije pomenutih osnova izuzeća, i za nabavke ispod praga je propisano da se „načela primenjuju na način koji je primeren okolnostima konkretne nabavke”, a razrada tog načela je ostavljena na slobodu samim naručiocima, u okviru njihovih internih akata.

Nepomenuti osnovi izuzeća – posebni zakoni

Pored nabavki za koje se u samom zakonu vidi da su izuzete od primene, postoje i neke za koje to nije slučaj. U Srbiji je doneto više zakona (tzv. „lex specialis”) kojima su iz opšteg režima izuzete nabavke za pojedine projekte. Posledica je njihova umanjena transparentnost. Na osnovu posebnog zakona koji je donet za realizaciju projekta „Beograd na vodi”¹⁵, predviđena su posebna pravila u vezi sa finansiranjem javnih radova. Prema članu 16. tog zakona, Grad Beograd „može da propiše” da se „radovi na uređivanju građevinskog zemljišta, uključujući izgradnju površina javne namene, kao i izgradnju objekata javne namene u javnoj svojini koje realizuje investitor na osnovu ugovora, priznaju kao izmirenje ukupne obaveze na ime doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta”. Konačni obračun između investitora i Grada Beograda biće sačinjen po završetku izgradnje svih objekata u obuhvatu planskog dokumenta. Ugovor sa investitorom tog projekta je inače zaključen bez konkurencije, uz pozivanje na međudržavni sporazum između Srbije i Ujedinjenih arapskih emirata. Investitor svih radova, uključujući i one koji se odnose na objekte javne namene je postalo preduzeće u zajedničkom vlasništvu u kojem je inostrani partner vlasnik 68% udela, što znači da to preduzeće nije dužno da uopšte oglašava javne nabavke. Ovim zakonom je dodatno umanjena transparentnost i u vezi sa isplatom za izvedene javne radove, a podaci nisu u praksi dostupni ni na osnovu [zahteva za pristup informacijama](#).

Poseban zakon za „Moravski koridor”¹⁶ predvideo je, u članu 17, da se „prilikom izbora strateškog partnera i zaključenja ugovora o projektovanju i izgradnji Moravskog koridora, kao i prilikom izbora stručnog nadzora nad izvođenjem radova, ne primenjuju propisi kojima se uređuje postupak javnih nabavki”, već pravila iz uredbe koju donosi Vlada. Uredba¹⁷ je predvidela objavljivanje javnog

¹⁵ Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta "Beograd na vodi" ("Sl. glasnik RS", br. 34/2015, 103/2015 i 153/2020)

¹⁶ Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina „Službeni glasnik RS”, broj 49 od 8. jula 2019.

¹⁷ Uredba o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera i stručnog nadzora nad izvođenjem radova na realizaciji projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina („Moravski koridor”) "Službeni glasnik RS", br. 55 od 2. avgusta 2019. 6 od 29. januara 2021.



poziva, u jednim dnevnim novinama, na internet stranici resornog ministarstva i internet stranici e-Uprave, ali ne i na Portalu javnih nabavki. Podaci o realizaciji ovog ugovora takođe se ne objavljuju ni u izveštajima o izuzetim javnim nabavkama.

Poseban zakon za linijsku infrastrukturu¹⁸ predvideo je čitav niz situacija u kojima se neće u potpunosti primeniti redovni postupak javnih nabavki, već modifikovani (npr. u kraćim rokovima). Primena Zakona o javnim nabavkama može, ipak, biti u potpunosti suspendovana na izbor strateškog partnera, na osnovu odluke Vlade (član 37 i 39). Tada se izbor partnera vrši na osnovu odredaba posebnog zakona i Vladinih uredbi (za svaki projekat pojedinačno). Na osnovu člana 39. svaki takav postupak bi trebalo da obezbedi primenu načela transparentnosti i konkurencije, a članom 40. je predviđeno da se mora objaviti javni poziv (u jednim dnevnim novinama, na internet stranici nadležnog organa i stranici e-Uprava, ne i na Portalu javnih nabavki).

Još jedan poseban zakon, u vezi sa izgradnjom stanova za pripadnike službi bezbednosti¹⁹ predvideo je odstupanje od redovnih pravila javnih nabavki (skraćenje rokova), ali se nabavke moraju svakako oglasiti.

Netransparentnost sumnjivog pravnog osnova

Pored nabavki za koje se zna po kojem osnovu su bile netransparentne, ima i onih za koje taj osnov nije poznat. To je, između ostalog slučaj sa brojnim nabavkama koje su bile sprovedene radi odgovora države tokom pandemije COVID-19. Deo tih nabavki je bio sproveden bez primene (starog) Zakona, po osnovu najvišeg nivoa hitnosti u doba elementarnih nepogoda.²⁰ U drugim situacijama su primenjeni netransparentni postupci uz pozivanje na pravne osnove koji su očigledno bili neistiniti (npr. uz pozivanje na zaštitu bezbednosti države u slučajevima opremanja Kovid-bolnica)²¹. Kada su tražioci pokušali da dođu do dokumenata o nabavkama, dobijali su odgovor da je zaključkom Vlade Srbije od 15. marta 2020. određena njihova poverljivost, koja će trajati „do prestanka pandemije”,²² što još uvek nije učinjeno. Valja podsetiti da ni prethodni ni aktuelni Zakon o javnim nabavkama ne predviđaju mogućnost da se nabavke u celosti proglase za tajne, osim za one koje se vrše u sektoru bezbednosti, a ne i u oblasti zdravstva²³. Najzad, dodatnu konfuziju u sve to unela je predsednica Vlade tvrdnjom da su podaci o jednoj vrsti tih nabavki (vakcina) proglašene za tajnu na osnovu zahteva prodavca, te da je slična situacija i u zemljama EU. Međutim, pravni osnov za takvo postupanje ne postoji.²⁴

¹⁸ Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju (*"Sl. Glasnik RS"*, br. 9/2020)

¹⁹ <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Poseban%20zakon%20TS.pdf>

²⁰ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Kovid_propisi_i_rizici_od_korupcije.pdf

²¹ <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11844-upitna-zakonitost-nabavke-opreme-za-kovid-bolnice>

²² <https://birn.rs/rfzo-podaci-o-nabavci-opreme-tokom-epidemije-strogo-poverljivi/>

²³ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/publikacija_matra.pdf

²⁴ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_nabavke_na_plenarnoj_sednici_NKEU_20_21.pdf



Novi portal – prednosti i nedostaci

Novi Portal javnih nabavki je povećao transparentnost, jer je učinio javno dostupnim neke od informacija koje ranije nisu bile, jednostavniji je za pretragu, brži, i generalno, funkcionalniji. Najveći napredak je vidljiv kada je reč o pretraživosti Potrala. Ranije je, za naprednu pretragu bilo neophodno uneti najmanje tri parametra, a sada se pretraga može vršiti i samo po jednom. Veoma bitno unapređenje, ne toliko za transparentnost, već za jačanje konkurencije, jeste mogućnost da zainteresovani ponuđači prate postupke koje odaberu ili raspisane oglase iz pojedinih grupa.

Veliko unapređenje predstavlja i mogućnost preuzimanja podataka u mašinski čitljivom obliku (iako je trenutno ograničeno na 5000 stavki²⁵). To na starom portalu uopšte nije bilo moguće, već je preuzimanje bilo moguće samo za manje grupe rezultata pretrage (15). Istina, u doba primene ranijeg ZJN, Uprava za javne nabavke objavljivala je skupove podataka u mašinski čitljivom obliku, na državnom Portalu otvorenih podataka,²⁶ što više nije slučaj. Međutim, kao što je pokazalo istraživanje Transparentnosti Srbije iz 2018²⁷, prilikom objavljivanja podataka je nastajalo dosta grešaka, što je smanjivalo vrednost ovog vida transparentnosti.

Znatno je olakšan pristup kada se traže informacije o postupcima u određenom vremenskom periodu, što je u prošlosti podrazumevalo uvid u veći broj stranica. Poseban odeljak na Portalu je sada posvećen centralizovanim javnim nabavkama.

Na samom Portalu je moguće videti neke informacije koje nisu bile ranije dostupne – status nabavke (da li je završena ili u toku), informaciju o planu u kojem je nabavka bila predviđena, procenjenu vrednost javne nabavke (ranije nevidljiva u pretrazi), rok za podnošenje ponuda (ranije vidljiv samo u konkursnoj dokumentaciji), te odluke po zahtevu za zaštitu prava. Bolje su sistematizovani i vidljiviji podaci o zaključenom ugovoru. Pretraga daje veće mogućnosti nego ranije („sadrži – ne sadrži”, „počinje sa”, „završava sa”, „jednako”).

S druge strane, uspostavljanje novog Portala i stupanje na snagu novog zakona imalo je za posledicu ukidanje mogućnosti da se na lak način dođe do nekih veoma značajnih informacija koje se odnose na pregovarački postupak. Ranije su uvek bila vidljiva mišljenja Uprave (Kancelarije) za javne nabavke, kao i konkursna dokumentacija, dok se sada ti dokumenti ne objavljuju. To je veoma krupan nedostatak imajući u vidu da pregovarački postupak i inače nosi sa sobom povećane rizike od korupcije.

Akti naručilaca

Veliki značaj za primenu svih načela koja nisu detaljno razrađena kroz zakonske odredbe ima „interni akt naručioca” („poseban akt”) iz člana 49. Zakona. Naručilac je u obavezi da tim aktom uredi način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci (način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornost lica i organizacionih jedinica), način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga. Naručioci taj akt treba da objave na svojim sajtovima.

²⁵ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_Kancelariji_za_javne_nabavke_-_preuzimanje_podataka.pdf

²⁶ <https://data.gov.rs/sr/datasets/podatsi-iz-oglasa-javnikh-nabavki-sa-portala-javnikh-nabavki/>

²⁷ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/izvestaj-istrazivanja-TS-Otvorene-i-ukrstene-javne-nabavke-2018.pdf



U pogledu obuhvata internog akta i mogućnosti za njegovu uspešnu primenu, Zakon iz 2019. predstavlja značajan korak unazad u odnosu na prethodni (iz 2012), koji je po prvi put ustanovio obavezu donošenja ovog dokumenta.²⁸ Između ostalog, tada je bilo predviđeno da Uprava za javne nabavke bliže propisuje sadržinu internog akta, objavljuje model akta i proverava usaglašenost akata naručilaca sa propisanim pravilima.

Tokom primene novog zakona zabeleženi su i neki primeri dobre prakse, gde su, na primer, lokalne samouprave predvidele da će objavljivati informacije o nabavkama na svojim sajtovima, iako ih Zakon na to nije obavezao (npr. nabavke ispod novih pragova, informacije o tome da se nabavke sprovode uz link prema Portalu).²⁹

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Veliku potporu transparentnosti podataka o javnim nabavkama, još od 2004. predstavlja Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³⁰, kako kroz svoje odredbe, tako kroz praksu rešavanja po žalbama koju je uspostavio Poverenik za informacije.³¹ Ovaj zakon je značajan zato što se na osnovu njegovih odredaba mogu tražiti, a često i dobiti informacije i kopije dokumenata čije proaktivno objavljivanje (na Portalu, na sajtu naručioca) nije propisano kao obavezno, a koji po svojoj prirodi ne predstavljaju nikakvu tajnu. Zakon pomaže i da se dođe do dokumenata koje bi naručioci želeli da uskrate, uz pozivanje na razne osnove tajnosti, jer te razloge u postupku po zahtevu moraju da ponovo razmotre, prvo oni sami, a u slučaju žalbe i Poverenik. Zakon o slobodnom pristupu informacijama takođe pomaže da se dođe do informacija koje nisu direktno pokrivene odredbama ZJN, već se odnose na primenu zaključenog ugovora ili na nabavke koje su sprovedene po nekom drugom postupku (izuzeci). Najzad, ovaj zakon predviđa obavezu proaktivnog objavljivanja mnogih informacija o javnim nabavkama, u okviru informatora o radu.

Izmenama ovog zakona s kraja 2021, precizirano je u samom zakonu (a ne samo u Uputstvu koje donosi Poverenik), precizirano je da Informator sadrži: „15) podatke o javnim nabavkama, uključujući plan javnih nabavki i spisak zaključenih ugovora o nabavkama dobara, usluga, radova i nepokretnosti, sa vrednostima zaključenih ugovora, datumom zaključenja i rokom trajanja“. Takođe, obaveza izrade i objavljivanja informatora o radu znatno je proširena, tako da sada obuhvata gotovo sve naručioca, dok ranije takvu obavezu nisu imala, između ostalih, lokalna javna preduzeća.

Broj slučajeva u kojima se informacije o javnim nabavkama uskraćuju je i dalje veliki. Poverenik je tokom 2021. i tokom 2022. (do 5.5) odlučio po 119 žalbi koje se odnose na uskraćivanje podataka o javnim nabavkama³². Još više zabrinjava činjenica da je na spisku rešenja Poverenika (iz svih godina)³³, koja nisu izvršena, čak 13 onih koje se odnose na javne nabavke.

²⁸https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_i_predlozi_za_dopunu_predloga_ZoJ_N.pdf

²⁹ Npr. <https://www.vrnjackabanja.gov.rs/dokumenta/javne-nabavke>, <http://velikogradiste.rs/javne-nabavke-4/>

³⁰ ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021)

³¹<https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8.html>

³² <https://data.poverenik.rs/podaci/zalbePristup>

³³ <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/LatNI2021.doc>



Monitoring, nadzor i revizija

Kratak istorijat

Više od slabosti zakonskih rešenja, bolnu tačku svakog antikorupcijskog zakona predstavljaju nedovoljni mehanizmi kontrole. U oblasti javnih nabavki je glavni problem tokom prve decenije primene bilo nedovoljno jasno razgraničenje nadležnosti između Uprave za javne nabavke, Ministarstva finansija, Komisije za zaštitu prava i drugih organa, kao i brojne pravne praznine. Dok je Uprava obavljala stručne poslove (priprema propisa, obuke) i vršila kontrolu poštovanja pojedinih odredaba Zakona (naročito prilikom davanja mišljenja o primeni pregovaračkih postupaka), za generalni nadzor nad primenom je bilo nadležno Ministarstvo finansija, koje ga u praksi nije vršilo.

Pošto nadzor od strane državnih organa očigledno nije bio dovoljan, glavni kanal za otklanjanje nepravilnosti bile su aktivnosti nezadovoljnih ponuđača, od kojih je tek mali deo bio voljan da koristi mehanizam zaštite prava i pritisak javnosti. Status Republičke komisije za zaštitu prava takođe s početka nije bio valjano uređen, jer je ona bila inicijalno osnovana „pri Upravi za javne nabavke”, tokom jednog perioda nije uopšte funkcionisala, a zatim se suočavala sa velikim brojem predmeta i kašnjenjem

Ma koliko kontrola pravilnosti samog postupka koji vodi zaključenju ugovora bila veliki problem, on je bio još veći kada je reč o svrsishodnosti planiranja javnih nabavki i izvršenja ugovora. Stvari su se bitno promenile na bolje od početka rada Državne revizorske institucije, koja je već u prvom svom [izveštaju](#) (2009) ukazala na brojne nepravilnosti u javnim nabavkama koje ranije nisu bile otkrivene i nastavila je to da čini u svakom narednom izveštaju. Pojačana pažnja na javne nabavke bila je jedna od prvih pozitivnih posledica otvaranja EU integracija, a Poglavlje 5 koje se odnosi na javne nabavke [otvoreno](#) je među prvima, 13. decembra 2016.

Do značajnog jačanja mehanizama za nadzor javnih nabavki došlo je usvajanjem ZJN iz 2012, koji je nova vladajuća stranka (SNS) među prvima [predložila](#) kao deo svog političkog programa sa kojim je i dobila značajnu podršku birača. Tim zakonom su, između ostalog, propisana značajna nadzorna ovlašćenja za upravu za javne nabavke, mehanizam građanskog nadzora i zaštite uzbunjivača, unapređena nezavisnost Republičke komisije za zaštitu prava i uvedeni posebni mehanizmi kontrole i suzbijanja rizika od korupcije i izveštavanja prema resornom odboru Narodne skupštine. Ipak, neka rešenja nisu bila do kraja razrađena, pa se njihova slabost pokazala u praksi, naročito u vezi sa kažnjavanjem uočenih zloupotreba.

Monitoring i nadzor prema odredbama novog Zakona

Zakon o javnim nabavkama iz 2019. je umesto unapređenja ranijih rešenja promenio sistem praćenja i nadzora nad javnim nabavkama na način koji je izazvao bojazni. Osnovna postavka novog zakonskog rešenja jeste podela nadležnosti između Kancelarije za javne nabavke i Ministarstva finansija, tako da KJN sprovodi „monitoring” postupaka, a Ministarstvo nadzor nad izvršenjem ugovora.



Na osnovu člana 180. ZJN, Kancelarija za javne nabavke sprovodi „monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama”, „u cilju sprečavanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti koje mogu da nastanu ili su nastale u primeni” tog zakona. Monitoring se sprovodi na osnovu godišnjeg plana Kancelarije, na osnovu obaveštenja koje KJN dobije od pravnih i fizičkih lica, državnih, pokrajinskih i lokalnih organa ili po službenoj dužnosti – kada je reč o nabavkama po pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja iz člana 61. stav 1. tačke 1) i 2). Monitoring ne zaustavlja postupak javne nabavke. Naručioci, privredni subjekti i organi vlasti su obavezni da kancelariji u roku od 15 dana dostave tražene podatke i obaveštenja koji su od značaja za sprovođenja monitoringa.

Ipak, monitoring se *ne sprovodi*, ako KJN utvrdi da nije nadležna, ako je prošlo tri godine od završetka postupka ili zaključenja ugovora bez postupka javne nabavke, kao ni u slučaju kada se ne može utvrditi podnosilac obaveštenja i podaci od značaja za postupanje.

O monitoringu KJN podnosi izveštaj Vladi i Skupštini do 31. marta sledeće godine, a KJN donosi akt kojim se bliže uređuje način sprovođenja monitoringa. To je učinjeno kroz [Pravilnik o postupku monitoringa nad primenom propisa o javnim nabavkama](#). Pravilnikom je predviđeno više vrsta monitoringa – redovan, vanredni, kontrolni i dopunski. Međutim, Pravilnik nije predvideo rokove za postupanje same Kancelarije za javne nabavke, minimalni obuhvat svakog monitoringa (šta se proverava kroz redovan), vreme sprovođenja redovnih kontrola, kao ni minimalni broj nabavki koje će biti kontrolisane.

Transparentnost Srbija je [predlagala](#) bitne izmene u ovom članu zakona, tako da KJN bude nadležna za „praćenje stanja i nadzor” (umesto izraza monitoring koji nije uobičajen u domaćem zakonodavstvu). Pored toga, predložili smo da u slučaju utvrđene nenadležnosti Kancelarija obavesti drugi nadležni organ radi pokretanja postupka, poštujući prava uzbunjivača. Takođe, kod obaveštenja koje nije potpisano, predložili smo da to ne bude razlog za nepostupanje KJN, već samo situacije kada nije moguće sagledati povredu zakona na koju se ukazuje. Ništa manje važan je predlog da se izveštaj o monitoringu, pored podnošenja Vladi i Skupštini objavljuje na veb-stranici KJN. Predlog je bio i da umesto Ministarstva finansija nadzor nad primenom ugovora vrši KJN, kao organ uprave koji je stručniji i iskusniji u tom pogledu.

[Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2019 – 2023. godine](#) usvojen je tek na sednici Vlade koja je održana 13. novembra 2019. Program je donet uz izričito pozivanje na odredbe relevantnog propisa za pripremu planskih dokumenata - član 38. stav 1. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.³⁴

Kada je reč o smanjenju neregularnosti, ističe se potreba da UJN (KJN) vrši sistemski monitoring. „UJN će imati mogućnosti da na osnovu podataka prikupljenih u vršenju sistemskog monitoringa, utvrdi u kojim oblastima i kod kojih naručilaca je potrebno vršiti ovu vrstu monitoringa u cilju sprečavanja (ali i otkrivanja) nepravilnih postupanja u sprovođenju postupaka javnih nabavki, ali i da u pojedinim slučajevima, postupajući po prijavama, pravovremeno reaguje i utiče na postupanje učesnika u postupku javne nabavke u skladu sa ZJN”, kaže se u Programu.

Važno je što se u Programu navodi da je potrebno da se rezultati aktivnosti monitoringa stavljaju na raspolaganje javnosti „preko odgovarajućih sredstava informisanja, putem informacije o

³⁴ „Službeni glasnik RS”, broj 30/18



najčešćim uzrocima pogrešne primene propisa, uključujući moguće strukturalne ili probleme koji se ponavljaju u primeni pravila, o sprečavanju, otkrivanju i adekvatnom prijavljivanju slučajeva prevare, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti u vezi sa javnim nabavkama." To, međutim, nije praksa. Čak ni sam izveštaj o monitoringu se ne objavljuje pre nego što se o njemu ne izjasne Vlada i Skupština.

Ističe se i da bi UJN trebalo da svojim nalazima pomogne i drugim organima (budžetska inspekcija Ministarstva finansija, inspeksijski organi, Državna revizorska institucija, Policija i Javno tužilaštvo), da budu efikasniji. Iako je Programom predviđeno i „sistemska praćenje prakse nadležnih organa, kao što su Republička komisija i Državna revizorska institucija, ali i kontinuirana informisanost od strane ovih institucija, kako bi se uočile najčešće neregularnosti koje su utvrdili ti organi, zatim kako bi se preventivno delovalo (kroz predstavljanje javnosti i dodatnu edukaciju) i sprečilo ponavljanje tih neregularnosti”, novi zakon nije doneo dovoljno preduslova za to. Naime, njime nije predviđena dužnost KJN da vrši generalni nadzor nad primenom zakona, koji bi obezbedio i praćenje rada drugih organa, već samo „monitoring” (postupaka javnih nabavki) sa jedne strane, i nadzor nad izvršenjem ugovora, koji vrši Ministarstvo finansija.

U prvom [izveštaju o sprovedenom monitoringu](#) (za 2020), KJN navodi da je od stupanja novog zakona na snagu, 1. jula 2020, najviše pitanja bilo o korišćenju i funkcionisanju novog Portala javnih nabavki, kao i o novim zakonskim odredbama, a da je najznačajnija novina uspostavljanje elektronske komunikacije putem Portala. U Grupi za monitoring radilo je četvoro zaposlenih, od planiranih pet. „U cilju suzbijanja i sprečavanja neregularnosti u postupcima javnih nabavki, kao i u cilju borbe protiv korupcije”, KJN je saradivala sa Tužilaštvom u 15 predmeta, sa MUP-om u 13 i sa Agencijom za sprečavanje korupcije u 14 predmeta. Svih 42 zahteva odnosila su se na postupka koji su sprovedeni po starom zakonu. Takođe, KJN je u 2020. postupala i u 35 slučajeva vršenja nadzora po prijavljenim nepravilnostima od strane privrednih subjekata, „a u određenom broju slučajeva”, koji nije naveden, i od strane samih naručilaca. Bilo je podneto osam zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih je polovima rezultat postupanja po podnetim prijavama. Prekršajne prijave su podnete zbog zaključenja ugovora za koji prethodno nije sproveden postupak javne nabavke, sprovođenja postupka javne nabavke koji nije otvoreni ili restriktivni postupak, a da pri tome nisu bili ispunjeni uslovi, komunikacije koja se nije odvijala na zakonski način i neobjavljivanja Plana javnih nabavki. Kada se uporede podaci o broju javnih nabavki koji su bili podvrgnuti monitoringu sa ukupnim brojem sprovedenih postupaka javnih nabavki u toj godini, može se zaključiti da je tek jedna od 400 nabavki bila obuhvaćena ovim vidom nadzora.

Monitoring izveštaj je objavljen samo na veb-sajtu Narodne skupštine, koja o njemu još uvek nije raspravljala. Iako je reč o veoma obimnom dokumentu, on je objavljen kao nepretraživi skenirani dokument.

2021. godinu obeležio je rekordan broj zaključenih ugovora, povećanje njihove ukupne vrednosti, kao i učešća javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu (BDP) u odnosu na prethodnu godinu. Do povećanja broja ugovora došlo je jer se na novom Portalu sada registruju ugovori za svaku pojedinačnu partiju kod podeljenih nabavki, što ranije nije bio slučaj. Povećanje ukupne vrednosti



ugovora verovatno potiče ne samo od činjenice da je bilo više nabavki dobara, usluga i radova već i zbog toga što su izveštaji naručilaca potpuniji.

Tokom 2021. godine raspisano je približno 49.000 postupaka javne nabavke, i po starom i po novom Zakonu, dok ih je tokom 2020. bilo oko 56.000. U poslednjoj godini primene starog zakona (2019) bilo je raspisano oko 62.000 postupaka. Na smanjenje broja raspisanih postupaka najviše je uticalo podizanje praga ispod kog se Zakon ne primenjuje. U prvom kvartalu 2022. godine na Portalu javnih nabavki primetno je (za oko 20%) porastao broja raspisanih postupaka u odnosu na isti period prethodne godine.

Kancelarija za javne nabavke nije još uvek objavila izveštaj o monitoringu za 2021, niti je to učinila Narodna skupština. Podaci objavljeni u [Nacrtu Akcionog plana](#) za Program razvoja sistema javnih nabavki pokazuju da je 2021. godine bilo praćeno 258 postupaka, što je manje nego što je to bio slučaj 2020. godine (kada ih je bilo 274). Imajući u vidu da tek 0,5 postupaka bilo podvrgnuto monitoringu, obim praćenja zakonitosti postupaka javnih nabavki se i u 2021. može oceniti kao izuzetno mali. Organizacija „Transparentnost Srbija” podnela je predlog da se Nacrtom Akcionog plana broj praćenja u 2022. godini poveća na 500, što je [prihvaćeno](#). Takođe, trebalo bi unaprediti i informisanje podnosilaca o ishodu njihovih podnetih inicijativa za praćenje.

Stvari stoje još lošije kada je reč o nadzoru nad sprovođenjem javnih nabavki, koji bi trebalo da vrši Ministarstvo finansija. Način vršenja tog nadzora, kao ni njegov obim, nisu uređeni Zakonom o javnim nabavkama, niti je bilo predviđeno donošenje podzakonskog akta koji bi se bavio tim pitanjima.

Ne postoji izveštaj o sprovođenju ovog nadzora ni za 2020, ni za 2021. godinu. Novim [Zakonom o budžetskoj inspekciji](#) (do sada je rad ove inspekcije bio uređen u okviru Zakona o budžetskom sistemu), usvojenim u decembru 2021. godine, predviđeno je da takav nadzor vrši budžetska inspekcija pri ovom ministarstvu. Taj zakon će se primenjivati tek od 1. januara 2023. godine.

U svom [godišnjem izveštaju za 2021](#) DRI je ukazala na nepravilnosti uočene revizijom finansijskih izveštaja u ukupnom iznosu od 180,59 miliona dinara, od čega se na nesprovođenje postupaka javnih nabavki odnosi 50,82 miliona dinara (sve kod jednog subjekta revizije). Kada je reč o reviziji pravilnosti, ukupno su posmatrane nabavke vredne 120,13 milijardi dinara (kod 108 subjekata). U 1.395 slučajeva uočene su nepravilnosti koje se odnose na čak 53,46 milijardi dinara (44,50%). Nepravilnosti se odnose na nesprovođenje postupka i pored toga što ne postoje razlozi za izuzeće – 17,67 milijardi dinara, na sprovođenje nabavki iako nije donet interni akt ili nabavke nisu planirane (68,58 miliona dinara), nepravilnosti prilikom sprovođenja (28,15 milijardi dinara), prilikom zaključivanja ugovora (4,14 milijardi dinara), prilikom izvršenja ugovora (3,44 milijardi dinara).

Ovi nalazi DRI predstavljaju još jedan jasan pokazatelj da uspostavljeni sistem monitoringa i nadzora očigledno nije dovoljan da se kršenje pravila spreči u vreme kada je još uvek moguće da se eventualne štete preduprede. Pored toga treba napomenuti da je DRI tokom 2020. godine uočila povredu pravila o javnim nabavkama u značajno manjem obimu (14,24%).



(Ne) kažnjavanje kršenja zakona

Postoji nekoliko vrsta mera koje se mogu izreći zbog kršenja pravila javnih nabavki. Krivični zakonik prepoznaje, od 2012. godine, posebno krivično delo – zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom - koje se razvilo iz opšteg koncepta zloupotrebe službenog položaja. Lice koje podnese ponudu na osnovu lažnih podataka, dogovori se sa drugim ponuđačima ili preduzme druge nezakonite radnje s ciljem uticaja na odluku naručioca, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina. Na sličan način, kazna će se izreći i licu koje u naručiocu javnu nabavku zloupotrebom položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem svojih ovlašćenja ili neispunjavanjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i na taj način prouzrokuje štetu javnim sredstvima. Kada je procenjena vrednost javne nabavke veća od 150 miliona dinara (skoro 1,27 miliona evra) - bez obzira na to kolika je stvarna šteta - kazna će biti veća (od jedne do deset godina). Predviđeno je i da se učinilac koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o dodeli ugovora, može osloboditi od kazne.

U praksi se ovo krivično delo retko goni. Prema dostupnim podacima, u 2020. godini podneto je 111 krivičnih prijavi, optuženo je 26 lica, a doneto je samo 17 presuda, od toga čak 13 na osnovu sporazuma o priznanju krivičnog dela (u 2019. bilo je 102 krivične prijave, optuženo 25 lica, a doneto je 16 presuda – 6 na osnovu sporazuma o priznanju). Zvanični podaci za 2021. godinu i dalje nisu dostupni.

Što se tiče prekršaja, u Zakonu o javnim nabavkama postoje dva člana koja propisuju čitav niz prekršaja, podeljenih na prekršaje naručilaca i prekršaje ponuđača. U periodu od 2013 – 2020. godine, prekršaji u vezi sa javnim nabavkama nisu uopšte bili sankcionisani, zbog neusklađenosti odredaba prethodnog zakona o javnim nabavkama i zakona o prekršajima. Donošenjem novog zakona o javnim nabavkama, otklonjene su prepreke koje su ranije postojale, tako da se ponovo kažnjavaju makar neki od prekršaja u vezi sa javnim nabavkama. Iako zvanične statistike prekršajnih sudova još uvek nema, može se posredno zaključiti da je povećan broj prekršajnih postupaka koji se vode pred sudovima. Tako se na primer, iz godišnjeg izveštaja Kancelarije za javne nabavke može videti da je u 2021. godini Kancelarija podnela 143 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, dok je u 2020. godini Kancelarija podnela samo 8 takvih zahteva.

Pošto zvanične statistike za 2021. godinu nema ni za prekršaje, Transparentnost Srbija je u cilju prikupljanja podataka uputila zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Prekršajnim sudovima u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu, kao i posebnim odeljenjima Viših sudova i Tužilaštvu za organizovani kriminal. Cilj zahteva je bio da se utvrdi broj postupaka koji su vođeni i koji se i dalje vode kod navedenih sudova za krivično delo „Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom”, kao i za prekršaje u vezi sa javnim nabavkama. Kada je reč o statistici za krivična dela, dobili smo odgovor od Višeg suda u Beogradu da su u toku 2021. godine donete 2 presude koje se odnose na navedeno krivično delo, a od Višeg suda u Nišu i Tužilaštva za organizovani kriminal da u toku 2021. nije bilo predmeta vezanih za krivično delo koje se tiče javnih nabavki. Na zahteve koji su za predmet imali prekršaje, dobili smo odgovor od svih Prekršajnih sudova i trenutno se pred njima vodi 49 prekršajnih postupaka.



Kršenje pravila integriteta takođe može predstavljati osnov za disciplinske mere protiv državnih službenika, ali ne postoje podaci o tome da li su takve mere primenjene. Dakle, uprkos tome što mere postoje i mogu biti srazmerne i odvraćajuće, učestalost njihove primene je nedovoljna za odvratanje od prekršaja.

Dok je, s jedne strane, broj krivičnih dela i prekršaja u oblasti javnih nabavki koji su kažnjeni neveliki, broj slučajeva u kojima se sumnja na zloupotrebe je ogroman. Jedan od viđenijih slučajeva te vrste je onaj u kojem se sumnjalo na zloupotrebe u železničkim javnim preduzećima i resornom ministarstvu³⁵. Drugi slučaj koji je u skorije vreme uzburkao javnost, i to više zbog predmeta nabavke, nego zbog samog postupka odnosi se na prislušnu opremu EPS.³⁶ Brojni primeri te vrste obrađeni su i u istraživanjima koje su članice koalicije prEUgovor, Transparentnost Srbija³⁷ i Centar za primenjene evropske studije³⁸ objavili tokom prethodne godine.

Pored (ne)kažnjavanja pojedinaca koji su odgovorni za kršenje pravila o javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima, zabrinjava izostanak reakcije državnih organa i u slučajevima kada treba preduzeti aktivnosti radi poništavanja nelegalno zaključenih ugovora. Kao dobar primer za to može da posluži odluka beogradskog Višeg javnog tužilaštva³⁹ da ne pokrene postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o zajedničkoj izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd centar”, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja, iako za zaključivanje tog ugovora, koji po svojoj prirodi predstavlja javno-privatno partnerstvo, nije bio sproveden postupak javne nabavke, kao što zakon nalaže.

Ne samo da je stepen kažnjavanja nepravilnosti nezadovoljavajući, već se kao takve mogu oceniti i planirane mere. Tako, Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika,⁴⁰ koji bi trebalo da se primenjuje tokom 2021. i 2022. uopšte ne predviđa mere koje bi mogle voditi ostvarivanju tog cilja, izuzev posredno (obuke za policiju i tužioce). Slično stoje stvari i kada je reč o Akcionom planu za Poglavlje 23. Kako se može pročitati iz poslednjeg [izveštaja o njegovoj primeni](#), iako je za prvi kvartal 2022. bilo planirano da se sprovede i predstavi „Procena uticaja mera preduzetih u cilju smanjenja korupcije u oblasti javnih nabavki”, izrada izveštaja je još uvek u toku, dok je preduzimanje korektivnih mera na osnovu nalaza Procene uticaja planirano tek za prvi kvartal 2023.

³⁵ <https://www.krik.rs/bivsi-drzavni-sekretar-poledica-negirao-da-je-namestao-javne-nabavke-potpisao-bih-isto-i-sad/>

³⁶ <https://birn.rs/prislusni-centri-unutar-eps-a-nabavili-opremu-kakvu-koriste-tajne-sluzbe/>

³⁷ <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/TS%20MATRA%20SRB%20ONLINE.pdf>

³⁸ <https://media.cpes.org.rs/2022/02/Alarm-4-ENG.pdf>

³⁹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_VJT_-_ni%C5%A1tavost_Prokop.pdf

⁴⁰ <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33794/nacrt-operativnog-plana-za-sprecavanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>



Preporuke⁴¹

Za Vladu i Skupštinu

- Prekidanje prakse da se javne nabavke i javno – privatna partnerstava ugovaraju bez konkurencije i javnosti, a na osnovu međudržavnih sporazuma, uvođenje mehanizama kontrole i pružanje dodatnih informacija građanima u vezi sa sprovođenjem zaključenih ugovora te vrste i ukidanje odredaba drugih zakona (osim ZJN i ZJPP) koji trenutno uređuju sprovođenje pojedinih javnih nabavki i javno – privatnih partnerstva;
- Stvaranje preduslova za veću proaktivnost javnih tužilaštava u otkrivanju nepravilnosti u javnim nabavkama i javno – privatnih partnerstava i u otklanjanju štetnih posledica nepravilno planiranih, sprovedenih i izvršenih javnih nabavki (jačanje kapaciteta, razmatranje izveštaja RJT o učinku).

Za novi saziv Narodne skupštine

- Zahtev resornog odbora Narodne skupštine Vladi za dostavljanje podataka o nabavkama koje su sprovedene u vezi sa pandemijom COVID-19, preporuka Državnoj revizorskoj instituciji da ove nabavke obuhvati planom revizije i razmatranje izveštaja Vlade i DRI;
- Organizovanje javnog slušanja na kojem bi bio razmatran izveštaj Kancelarije za javne nabavke o monitoringu javnih nabavki i informacije o radu svih drugih organa koji su nadležni za praćenje, kontrolu, nadzor, reviziju, preispitivanje postupaka javnih nabavki i gonjenje prekršilaca;
- Podrška Državnoj revizorskoj instituciji za sprovođenje većeg broja revizija svrsishodnosti koje se odnose na javne nabavke, razmatranje izveštaja DRI i pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti rukovodilaca revidiranih subjekata koji nisu otklonili nepravilnosti uočene prilikom drugih revizija.

25

Za novu Vladu Srbije, ministarstva i Kancelariju za javne nabavke

- Korigovanje postojećih dokumenata javnih politika u oblasti evropskih integracija, javnih nabavki i javno – privatnih partnerstava, tako da obuhvate sva bitna pitanja za otklanjanje nepravilnosti i povećanje konkurencije u javnim nabavkama;
- Ukidanje zaključka od 15.2.2020, o tajnosti nabavki koje su u vezi sa pandemijom COVID – 19;
- Povećanje broja i kvaliteta informacija na Portalu javnih nabavki, funkcionalnosti Portala i jačanje povezanosti sa drugim bazama podataka, uključujući:
 - Objavljivanje podatka o izvršenju ugovora i povezivanje sa registrom elektronskih faktura i podacima Trezora o izvršeni plaćanjima;
 - Objavljivanje pojedinačnih informacija o nabavkama koje su sprovedene bez primene zakona, a ne samo zbirnog pregleda;

⁴¹ Videti takođe: [Predlozi za prioritete nove Vlade i novog saziva Narodne skupštine 2022–2026](#). Koalicija prEUgovor, Beograd, februar 2022.



- Proširenje pregleda podataka o javnim nabavkama brojem ponuda po svakom postupku;
- Objavljivanje informacije o izvršenom monitoringu, nadzoru, reviziji, prekršajnim i krivičnim postupcima, u vezi sa svakom nabavkom za koju je nešto od toga sprovedeno;
- Izmena Zakona o javnim nabavkama, radi vraćanja obaveze da se objavljuju konkursna dokumentacija i mišljenja KJN za pregovaračke postupke bez objavljivanja javnog poziva;
- Izrada metodologije na osnovu koje će Budžetska inspekcija, odnosno druga odgovarajuća jedinica Ministarstva finansija pratiti izvršenje ugovora o javnim nabavkama, kako bi obuhvat i kvalitet tog nadzora bili što veći i objavljivanje ishoda nadzora;
- Promocija uloge interne revizije u vezi sa pravilnim sprovođenjem javnih nabavki;
- Unapređenje Pravilnika koji uređuje monitoring Kancelarije za javne nabavke, kako bi obuhvat bio što veći a obaveze KJN preciznije definisane i kako bi se obezbedila pravovremena javnost informacija o sprovedenom monitoringu;
- Izrada modela internog akta, kako bi se dala prilika naručiocima da obuhvate sve bitne aspekte javnih nabavki koje Zakon u dovoljnoj meri uredio i sprovođenje monitoringa nad primenom pravila o donošenju internog akta;
- Promovisanje primera dobre prakse kod javnih nabavki (npr. objavljivanja informacija i kada ne postoji zakonska obaveza);
- Izmena pravnog okvira za javno-privatna partnerstva, ne samo radi usaglašavanja sa pravilima EU, već i radi rešavanja uočenih problema (između ostalog: jačanje transparentnosti, efikasnosti nadzora, kazni za kršenja pravila, unapređenje pravnog statusa Komisije za javno privatna partnerstva, objavljivanje informacija o nadzoru nad izvršenjem postojećih ugovora);
- Razmatranje potrebe za preciziranjem člana 228. Krivičnog zakonika, na osnovu podataka o dosadašnjoj praksi, u cilju otklanjanja dilema i nelogičnosti i efikasnijeg kažnjavanja većeg broja počinilaca.

Za Evropsku komisiju i Evropski parlament

- Kada ocenjuje napredak Srbije kod izmene propisa u oblasti javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava i kada daje mišljenja o nacrtima zakona, Evropska komisija jednaku pažnju treba da pokloni usklađivanju sa pravnim tekovinama EU i rešavanju drugih utvrđenih problema;
- Da nastave da ukazuju na nedopustivost prakse uređivanja javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava kroz međudržavne sporazume i „specijalne zakone“;
- Da prošire krug pitanja o kojima će dati ocenu napretka u sprovođenju javnih nabavki i javno – privatnih partnerstava u svojim izveštajima za Srbiju, tako što će obuhvatiti analizu značaja prikupljenih statističkih pokazatelja (npr. za učinak u otkrivanju i kažnjavanju otkrivenih nepravilnosti, konkurencija, efikasnost).

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima
www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)
www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)
www.cins.rs

Centar za primenjene evropske studije (CPES)
www.cpes.org.rs

Grupa 484
www.grupa484.org

Transparentnost Srbija (TS)
www.transparentnost.org.rs

Glavni proizvod prEUgovora je polugodišnji izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na sajtu, fejsbuku i tviteru.



ISBN-978-86-84711-51-1