



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**ПРЕГОВАРАЧКА ПОЗИЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА
МЕЂУВЛАДИНУ КОНФЕРЕНЦИЈУ О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ ЗА ПРЕГОВАРАЧКО
ПОГЛАВЉЕ 5 - ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Београд, 21. март 2016. године

I. САЖЕТАК ПРЕГОВАРАЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ

Република Србија прихвата тековине Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у Поглављу 5 – Јавне набавке и биће у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 13. маја 2014. године. Република Србија ће спровести преостале правне тековине, тј. тековине настале након подношења ове преговарачке позиције, до ступања у чланство ЕУ, у складу са резултатима преговора у овом поглављу.

Република Србија не захтева специфична прилагођавања у овом поглављу.

II. ПОСТОЈЕЋИ ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

2.1. Законодавни оквир

Законодавни оквир система јавних набавки у Републици Србији заснива се на Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15, у даљем тексту: ЗЈН), који је у примени од 1. априла 2013. године, као и донетим подзаконским актима. За систем јавних набавки од значаја су и други закони, и то: Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11 и 15/16, у даљем тексту: Закон о ЈППК), Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон и 103/15), Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10), Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), Закон о државној ревизорској институцији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07 и 36/10), Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13), Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 116/13 - аутентично тумачење и 44/14 - др. закон), Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - УС и 57/89 и „Службени лист СРЈ”, број 31/93), као и други закони којима се уређује област водoprивреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, прекршајни и кривични поступак.

На основу ЗЈН донето је више подзаконских аката. Влада донела је Одлуку о утврђивању Списка наручилаца из члана 2. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 97/15), Уредбу о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке („Службени гласник РС”, број 93/15), Одлуку о утврђивању Списка наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке („Службени гласник РС”, број 12/15), Уредбу о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности („Службени гласник РС”, бр. 82/14 и 41/15) и Уредбу о утврђивању општег речника набавки („Службени гласник РС”, број 56/14).

Управа за јавне набавке (У даљем тексту: УЈН) донела је следеће подзаконске акте: Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС”, број 83/15), Правилник о обавезним

елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС”, број 86/15), Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка („Службени гласник РС”, бр. 29/13 и 83/15), Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС”, број 83/15), Правилник о садржини одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца („Службени гласник РС”, број 83/15), Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начину полагања стручног испита за службеника за јавне набавке („Службени гласник РС”, бр. 77/14 и 83/15), Правилник о грађанском надзорнику („Службени гласник РС”, број 29/13) и Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 29/13).

Министарство надлежно за послове финансија и привреде донело је Правилник о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла („Службени гласник РС”, број 33/13) и Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС”, број 75/13).

Концесије и јавно приватна партнерства уређена су Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама и релевантним подзаконским актима, и то Уредбом о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно приватном партнерству („Службени гласник РС”, број 47/13), коју је донела Влада и Правилником о начину вођења и садржини регистра јавних уговора („Службени гласник РС”, број 57/13), који је донео министар надлежан за послове финансија.

Законодавство Републике Србије у оквиру поглавља 5 – Јавне набавке је у значајној мери усклађено са законодавством ЕУ.

2.1.1. Општи принципи

ЗЈН се примењује на уговоре о јавним набавкама добара, услуга и радова, чија је вредност изнад 500.000 динара. Област јавних набавки заснива се на начелима ефикасности и економичности, обезбеђивања конкуренције и транспарентности поступка јавне набавке, начелима једнакости понуђача и заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности. Наведена начела примењују се на све поступке јавних набавки, као и на набавке на које се ЗЈН не примењује.

Према Закону о ЈППК уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора, заснива се на начелима заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна. Приликом спровођења поступка давања концесија, давалац концесије дужан је да, у односу на све учеснике у поступку, поред наведених начела, примењује и начело слободе кретања робе, начело слободе пружања услуга, начело забране дискриминације и начело узајамног признавања.

Изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 14/15), које су ступиле на снагу 12. фебруара 2015. године, измењен је члан 86. ЗЈН, тако да је смањена предност дата домаћим понуђачима и добрима домаћег порекла, на 5 пондера, у случају критеријума економски најповољнија понуда, односно на 5% у случају критеријума

најнижа понуђена цена. Овим изменама долази до смањења преференцијала пре рока утврђеног чланом 76. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге („Службени гласник РС”, број 83/08, у даљем тексту: ССП).

Република Србија није потписница Споразума о владиним набавкама Светске трговинске организације. Осим ССП са ЕУ, Република Србија је закључила споразуме о слободној трговини који садрже одредбе о јавним набавкама ЦЕФТА 2006 (Споразум о слободној трговини у централној Европи, у даљем тексту: ЦЕФТА), ЕФТА (Европско удружење слободне трговине, у даљем тексту: ЕФТА) и Републиком Турском. Иако споразуми са ЕФТА и Републиком Турском предвиђају могућност отварања тржишта јавних набавки, до сада нису предузете мере у том смислу. Према ЦЕФТА споразуму потписници ЦЕФТА имају исти третман као домаћи понуђачи од маја 2010. године.

2.1.2. Додела уговора

Прописи којима се уређује додела уговора о јавним набавкама у Републици Србији у значајној мери усклађени су са правним тековинама ЕУ, и то са: Директивом 2004/18/ЕЗ, којом се утврђују поступци за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавним набавкама добара, као и уговора о јавним услугама у класичном сектору; Директивом 2004/17/ЕЗ којом се уређују поступци набавки наручилаца из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга; Директивом 2007/66/ЕЗ којом су регулисани правни лекови у области јавних набавки и Директивом 2009/81/ЕЗ којом се уређују набавке у области одбране и безбедности.

Изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15), које су ступиле на снагу 12. августа 2015. године, Република Србија је узела у обзир последње промене из Директива ЕУ које су усвојене у 2014. години, и то Директиве 2014/24/ЕУ о јавним набавкама такозваних „традиционалних наручилаца” („класични сектор”) и Директиве 2014/25/ЕУ о поступцима субјеката који обављају делатности у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга („комунални сектор”).

Након ступања на снагу ових измена и допуна ЗЈН, предузете су активности на усклађивању подзаконских аката, као и друге мере потребне за имплементацију одредаба измена и допуна ЗЈН.

Одредбе ЗЈН регулишу читав процес набавке, почев од планирања и одређивања предмета набавке, преко спровођења поступка јавне набавке до закључења уговора о јавној набавци, укључујући и обавезу објављивања измена уговора о јавним набавкама.

Обавеза примене ЗЈН и спровођења поступака јавних набавки односи се на наручиоце, који су одређени чланом 2. ЗЈН, као и чланом 117. ЗЈН за области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. У погледу дефиниције наручиоца изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15), извршено је даље усклађивање са Директивом 2014/24/ЕУ и Директивом 2014/25/ЕУ.

Додела уговора подељена је на три категорије:

(1) уговори за истоврсне набавке добара, услуга и радова, чија је процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 500.000¹ динара, за које се не спроводи поступак јавне набавке, али је наручилац дужан да спречи постојање сукоба интереса, обезбеди конкуренцију и тржишну цену (члан 39. ст. 2-3. ЗЈН);

¹ Нижа од 4.065 евра прерачунато по курсу од 123 динара за 1 евро.

(2) јавна набавка мале вредности (чл. 39. и 124а ЗЈН), која се објављује на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца, а чија је процењена вредност истоврсних набавки добара, услуга или радова на годишњем нивоу између 500.000 динара и 5.000.000² динара, односно 10.000.000³ динара у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга;

(3) други поступци јавне набавке, с тим да се по правилу додела уговора о јавној набавци врши у отвореном и рестриктивном поступку (чл. 31-38. ЗЈН). За покретање осталих поступака неопходно је да су испуњени одређени услови, и то за: преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда и преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, квалификациони поступак, конкурентни дијалог и конкурс за дизајн. За спровођење преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, у одређеним случајевима, потребно је претходно прибавити мишљење УЈН.

Након спроведеног поступка јавне набавке могуће је закључити оквирни споразум, чија су правила јасније дефинисана изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15). ЗЈН предвиђа могућност оснивања тела за централизоване јавне набавке, на републичком, покрајинском и локалном нивоу, као и од стране више наручилаца. Такође, више наручилаца може заједнички спровести одређени поступак јавне набавке.

Изузеци од примене ЗЈН предвиђени су чланом 7, чланом 7а, чланом 122. (изузети у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга), као и чланом 128. ЗЈН у области одбране и безбедности. Изузеци предвиђени чланом 7. ЗЈН односе се на набавке између наручилаца на основу искључивих права, набавке које се спроводе по основу међународног споразума или према правилима међународних организација и финансијских институција, набавке у случајевима елементарних непогода. Изузете су и набавке у области електронских комуникација, набавке добара и услуга ради даље продаје на тржишту, услуге јавних бележника, продукција радио и телевизијског програма, услуге арбитраже, одређене финансијске услуге, заснивање радног односа и одређене набавке добара и услуга у вези израде новчаница и идентификационих докумената. изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15) изузете су и услуге кредита, одређене правне услуге, куповина и закуп непокретности, а што је у складу са чланом 10. Директиве 2014/24/ЕУ. Од примене ЗЈН изузети су и уговори о делу који имају за предмет самостално извршење одређеног интелектуалног посла из области науке или просвете или обављање уметничке или друге делатности из области културе, у складу са законом, ако њихова вредност није већа од 12.000.000 динара⁴. Изузете су и набавке за потребе дипломатско-конзуларног представништва, међународне мисије и обављања других активности Републике Србије у иностранству, ако је њихова процењена вредност за добра и услуге нижа од 15.000.000 динара⁵, односно за радове нижа од 30.000.000 динара⁶. Такође у складу са изменама и допунама ЗЈН јавна набавка не представља финансирање одређене делатности, ако се финансијска средства додељују заинтересованим лицима на транспарентан начин под једнаким условима, посебно путем бесповратне помоћи, које подразумева обавезу надокнаде добијених средстава уколико нису коришћена у

² 40.650 евра.

³ 81.300 евра.

⁴ 97.560 евра прерачунато по курсу од 123 динара за 1 евро.

⁵ 121.951 евра.

⁶ 243.902 евра.

предвиђене сврхе. Чланом 7а предвиђена су изузећа, у складу са чланом 12. Директиве 2014/24/ЕУ, која се односе на уговоре о набавкама између субјеката у јавном сектору („in house“).

Сви огласи о јавним набавкама, конкурсна документација и други предвиђени акти се објављују на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца, чиме се обезбеђује транспарентност поступка јавне набавке. Предвиђено је и објављивање планова јавних набавки од 1. јануара 2016. године на Порталу јавних набавки.

Садржина конкурсне документације је прописана и садржи услове за учешће, техничку спецификацију и критеријуме за доделу уговора. Понуда се може поднети самостално, са подизвођачем или као заједничка понуда. Рокови за подношење понуда прописани су ЗЈН и рачунају се, по правилу, од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки. Отварање понуда је јавно у свим поступцима јавних набавки. О отварању понуда води се записник, који се доставља свим понуђачима. Доказивање испуњености обавезних услова за учешће олакшано је успостављањем Регистра понуђача, с обзиром да понуђачи који су уписани у овом регистру не морају да достављају доказе о испуњености обавезних услова за учешће у поступцима јавних набавки. Регистар понуђача води Агенција за привредне регистре. Почетком фебруара 2016. године у Регистру понуђача било је уписано 7.651 понуђач. Изменама и допунама ЗЈН предвиђена је могућност да се испуњеност услова за учешће у свим поступцима јавних набавки може доказивати изјавом.

Такође, Законом о изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15) прописано је да се одлуке којима се окончава поступак јавне набавке (одлука о додели уговора, одлука о обустави поступка, одлука о закључењу оквирног споразума, одлука о признавању квалификације), уместо достављања понуђачима, објављују на Порталу јавних набавки, чиме се поступак јавне набавке чини ефикаснијим и транспарентнијим. Понуђач има право увида у документацију о спроведеном поступку јавне набавке. Сва комуникација у поступку јавне набавке одвија се у писаном облику. Након доделе уговора о јавној набавци или обуставе поступка, на Порталу јавних набавки објављује се обавештење о закљученом уговору, односно обавештење о обустави поступка.

Наручилац има обавезу да води евиденцију о свим спроведеним поступцима јавне набавке и закљученим уговорима, као и да тромесечне извештаје доставља УЈН на основу којих даље Управа припрема извештај који доставља Влади.

У свим фазама поступка јавне набавке омогућено је остваривање заштите права понуђача.

2.1.3. Комунални сектор

Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга уређене су ЗЈН, у Поглављу IV – Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, као и подзаконским актима који су донети на основу овог закона. На питања која нису другачије уређена за ову област у датом поглављу, примењују се опште одредбе ЗЈН.

Законом о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/15) појам наручиоца је у највећој мери усклађен са Директивом 2014/25/ЕУ.

Поступци јавних набавки у овој области су отворени, рестриктивни, квалификациони поступак и преговарачки поступак са објављивањем позива за

подношење понуда, док се друге врсте поступака могу примењивати ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН.

Члан 122. ЗЈН прописује, поред изузетака из чл. 7. и 7а, додатне изузетке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, као што су:

- набавке које се спроводе за потребе поменутих делатности у иностранству под условом да то не укључује употребу објеката и мреже унутар Републике Србије;
- куповина воде за пиће од стране наручиоца који се бави одређеном делатности из области водопривреде;
- енергија и гориво за производњу енергије од стране наручилаца из области енергетике, као и
- набавке између повезаних лица.

Одредбе ЗЈН које се односе на заштиту права у поступку јавне набавке примењују се и на поступак јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.

2.1.4. Концесије и јавно-приватно партнерство

Закон о ЈППК чини део законодавног оквира у области јавних набавки у Републици Србији, а што је у складу са правилима ЕУ којима су јавно-приватно партнерство и концесије одређени као јавни уговори.

Закон о ЈППК уређује услове и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства, одређује субјекте надлежне, односно овлашћене за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства, прописује права и обавезе јавних и приватних партнера, као и облик и садржину уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије. Законом о ЈППК уређени су и услови и начин давања концесије, предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, као и престанак концесије.

Јавна тела имају обавезу спровођења транспарентне тендерске процедуре, обезбеђивања правне сигурности и извесности за учеснике, као и обезбеђивање конкуренције. Закон о ЈППК је изричито искључио примену одредаба о преференцијалном положају домаћих понуђача у односу на стране понуђаче. Заштита права омогућена је пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија). На детаљан начин уређена су и питања у вези са јавним уговорима, као и вршење надзора.

2.1.5. Електронске јавне набавке

Прописи којима се уређују електронске јавне набавке у Републици Србији у значајној мери су усклађени са правном тековином ЕУ, односно са Директивом 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ.

Законодавни оквир који уређује ову област чини ЗЈН и други секторски закони са подзаконским актима, као што су: Закон о електронском потпису („Службени гласник РС”, број 135/04), Закон о електронском документу („Службени гласник РС”, број 51/09), Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09 - др. закон, 68/12 - УС и 107/12) и Закон о електронској трговини („Службени гласник РС”, бр. 41/09 и 95/13).

ЗЈН успостављен је јединствени, централни Портал јавних набавки у Републици Србији на коме се објављују огласи, одлуке и обавештења о јавним набавкама и преузима конкурсна документација у свим поступцима јавних набавки, укључујући и поступак јавне набавке мале вредности. Такође, даља комуникација између наручиоца и понуђача у вези са изменама и допунама, односно појашњењима везаним за конкурсну документацију врши се електронским путем, преко Портала јавних набавки. Поред наведеног, на Порталу јавних набавки објављују се и други важни садржаји, као што су: планови јавних набавки, мишљења УЈН набавке о оправданости примене преговарачког поступка, одлуке Републичке комисије, квартални извештаји наручилаца о закљученим уговорима и спроведеним поступцима јавних набавки итд.

Управљање Порталом јавних набавки је, у складу са ЗЈН, у надлежности УЈН. Оглашавање набавки на Порталу јавних набавки од стране наручилаца је бесплатно, а претрага објављених садржаја је омогућена свим заинтересованим лицима без обавезе претходне регистрације, такође без накнаде.

Поред Портала јавних набавки, ЗЈН уређује могућност достављања понуде у електронском облику, као и увођење електронске лицитације и система динамичне набавке, при чему рок за њихову примену од стране наручилаца није прецизиран. Међутим, иако су законске одредбе успостављене, наведени електронски алати до сада нису примењивани у пракси.

У складу са Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2015. године („Службени гласник РС”, број 122/14) испуњене су предвиђене активности за даљи развој Портала јавних набавки, односно електронских јавних набавки у Републици Србији, и то:

- унапређен је Портал јавних набавки објављивањем нових садржаја (планови набавки, регистар јавних уговора и др.) и унапређењем система за претрагу;
- спроведене су обуке корисника Портала јавних набавки и унапређен је *call-centar* за пружање стручне помоћи у раду са Порталом јавних набавки;
- извршене се две базне анализе из области електронских јавних набавки, и то: Анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-комуникација, е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози) и Анализа техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ у области е-набавки.

Пројекат Европске уније (ИПА 2007) под називом „Јачање система јавних набавки у Србији”, који је трајао у периоду 2010-2012. године, значајно је допринео унапређењу система е-набавки у Републици Србији, како кроз писане анализе, тако и у практичној примени (превод општег речника набавки на српски језик, израда система за електронску претрагу општег речника набавки на енглеском и српском језику и његова имплементација на Порталу јавних набавки и интернет страници УЈН, припремни документ у вези са увођењем електронских набавки итд.).

2.1.6. Одрживе јавне набавке

Законодавни оквир који уређује ову област чини ЗЈН, као и други закони, као што су: Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС”, број 24/11), Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/13), Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”,

бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14 и 145/14) Закон о енергетици („Службени гласник РС”, број 145/2014), Закон о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС”, број 25/13), Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09 - др. закон, 36/09, 72/09 - др. закон, 43/11 – УС и 14/16), Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон и 5/15), Закон о иновационој делатности („Службени гласник РС”, бр. 110/05, 18/10 и 55/13).

На основу члана 69. став 3. Закона о ефикасном коришћењу енергије донет је Правилник о минималним критеријумима у погледу енергетске ефикасности у поступку јавне набавке добара („Службени гласник РС”, број 59/15) којим се ближе уређује законска обавеза наручилаца да у поступку јавне набавке узму у обзир аспекте енергетске ефикасности кроз техничку спецификацију добара која се набављају, тако што се прописују минимални критеријуми енергетске ефикасности за производе који се набављају у поступку јавне набавке, и то за: канцеларијску информатичку опрему, фрижидере и фрижидере са одељком за замрзавање хране, уређаје за климатизацију и унутрашње и спољно осветљење. Доношењем овог Правилника делимично је имплементирана препорука из Директиве 2006/32/ЕЗ о енергетској ефикасности у крајњој потрошњи и енергетским услугама, односно из Директиве 2012/27/ЕУ о енергетској ефикасности, да државе чланице у јавном сектору примене критеријум енергетске ефикасности у поступку јавних набавки.

ЗЈН је предвидео као једно од основних начела јавних набавки начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности. Предвиђена је могућност куповине добара, услуга и радова који обухватају еколошке и енергетске спецификације и ознаке, као и одређивање елемената критеријума за доделу уговора који се односе на еколошке предности и заштиту животне средине, енергетску ефикасност, социјалне критеријуме и укупне трошкове животног циклуса предмета набавке. ЗЈН прописује забрану учествовања у поступку јавне набавке понуђачима и њиховим законским заступницима осуђиваним за кривична дела против животне средине.

У циљу укључивања организација и привредних субјеката који запошљавају особе са инвалидитетом, наручиоци могу, у складу са ЗЈН, спроводити поступке јавних набавки у којима учествују само ти субјекти (тзв. „резервисане набавке”). Поред тога, постоји обавеза наручиоца да, приликом одређивања техничких спецификација, предвиди обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да техничко решење буде приступачно за све кориснике.

Изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15) предвиђено је да тело за централизоване јавне набавке предмет јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, на начин да омогући учешће малим и средњим предузећима (у даљем тексту: МСП). Приликом одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке (у ситуацији када су као додатни услови предвиђени пословни, финансијски, технички и кадровски капацитети), наручиоци морају водити рачуна да исти не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом набавке. При томе, финансијски капацитет, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, ограничен је на максимално двоструки износ процењене вредности јавне набавке.

2.1.7. Набавке у области одбране и безбедности

Јавне набавке у области одбране и безбедности уређене су ЗЈН, у Поглављу V – Јавне набавке у области одбране и безбедности, као и Уредбом о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности („Службени гласник РС”, бр. 82/14 и 41/15), која је донета на основу овлашћења из члана 127. ЗЈН. На питања која нису друкчије уређена за ову област, примењују се опште одредбе ЗЈН.

Набавке у области одбране и безбедности у Републици Србији су у значајној мери усклађене са Директивом 2009/81/ЕЗ о усклађивању поступака набавке за одређене уговоре о радовима, уговоре о набавци роба и уговоре о услугама у области одбране и безбедности.

Поступци јавних набавки у овој области су рестриктивни поступак и преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда, док се друге врсте поступака могу примењивати ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН, односно Уредбом о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности.

Чланом 127. ЗЈН прописани су предмети јавних набавки у области одбране и безбедности, а чине их пре свега наоружање, војна опрема и безбедносно осетљива опрема, као и услуге и радови искључиво у одбрамбене сврхе, односно безбедносно осетљиви радови и безбедносно осетљиве услуге.

Набавке у области одбране и безбедности на које се не примењује ЗЈН наведене су у члану 128. ЗЈН и обухватају набавке:

- из члана 127. ЗЈН, ако су уговори додељени у складу са међународним споразумима Републике Србије закљученим са другом државом или међународном организацијом;
- неопходне и искључиво усмерене за потребе обавештајних активности;
- које се спроводе у иностранству, када су војне или полицијске снаге размештене изван територије Републике Србије, ако оперативне потребе захтевају да уговори буду закључени са правним лицима или државним субјектима на подручју операција;
- у оквиру програма сарадње који се заснивају на истраживању и развоју новог производа, које заједно реализује Република Србија и једна или више држава или међународних организација, ако је примењиво на наредне фазе целог и дела животног века тог производа;
- где би примена поступка јавне набавке довела до откривања информација које се сматрају кључним за безбедност, а на основу одлуке Владе.

Одредбе ЗЈН које се односе на заштиту права у поступку јавне набавке примењују се и на поступак јавне набавке у области одбране и безбедности.

2.1.8. Општи речник набавки (ОРН) и стандардни обрасци

Законодавни оквир који уређује ову област чини ЗЈН и Уредба о утврђивању општег речника набавке („Службени гласник РС”, број 56/14).

Институционална надлежност за праћење и примену Општег речника јавних набавки и стандардних образаца за објаву поверена је УЈН.

Као што је поменуто Пројекат Европске уније (ИПА 2007), дао је велики допринос увођењу ОРН у домаћи систем.

2.2. Институционални оквир и административни капацитети

2.2.1. Институционални оквир

Основне институције у систему јавних набавки, које су основане првим Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 39/02) и које имају претежне надлежности у Републици Србији за спровођење и примену прописа из области јавних набавки су Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Њихови послови, начин рада и облик организовања уређени су одредбама ЗЈН.

Поред наведених, Министарство финансија на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон), обавља послове државне управе који се односе на јавне набавке. Комисија за јавно-приватно партнерство образована је, у складу са Законом о ЈППК почетком 2012. године, ради пружања стручне помоћи при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства и концесија.

У складу са прописима Републике Србије⁷, за припрему нацрта и предлога ЗЈН надлежни су Министарство финансија и Управа за јавне набавке.

Управа за јавне набавке као посебна организација поред учествовања у припреми прописа у области јавних набавки и доношења подзаконских аката, врши надзор над применом ЗЈН, даје мишљења о примени ЗЈН, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, управља Порталом јавних набавки ради обезбеђења транспарентности поступака јавних набавки. Такође, УЈН прати спровођење поступака јавних набавки, контролише примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, овлашћена је за подношење захтева за покретање прекршајног поступка и поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци. УЈН припрема извештаје о јавним набавкама и доставља Влади, предлаже мере за унапређење система јавних набавки и институција је која у складу са ЗЈН и уз сагласност Владе води преговоре о приступању ЕУ у области јавних набавки, као и планове и нормативне акте у вези са јавним набавкама. Тренутно, УЈН има 23 запослена и нови капацитети су потребни за спровођење свих надлежности УЈН, посебно у циљу вршења надзора над применом ЗЈН, као и за даља усклађивања са правним тековинама ЕУ и њихово пуно спровођење и примену.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки као самосталан и независан орган обезбеђује заштиту права поступцима јавних набавки, води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје прописане ЗЈН, у одређеним случајевима може да изрекне новчану казну наручиоцу и понуђачу, као и да поништи уговор о јавној набавци. За свој рад одговара Народној скупштини. Републичка комисија тренутно има 63 запослена, и то 51 запослен на неодређено време, четири запослена на одређено време, као и осам изабраних лица⁸ (председник и чланови Републичке комисије). Изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15), број чланова Републичке

⁷ Чл. 1, 12. и 15. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), члан 3. Закона о министарствима и члан 136. став 1. тачка 3) ЗЈН.

⁸ Републичка комисија има девет изабраних лица (председник и осам чланова). Имајући у виду да је садашњи председник Републичке комисије на ту позицију дошао са позиције члана Републичке комисије, једна од (укупно осам) позиција које припадају члановима је остала непопуњена, тако да се формално (девет изабраних лица) и фактичко стање тренутно разликују.

комисије (изабрана лица) увећан је за два члана (председник и осам чланова), како би се побољшала ефикасност рада овог органа имајући у виду број поверених надлежности и константно увећање, како броја предмета тако и сложености тих предмета у стручном смислу.

Министарство финансија, према одредбама ЗЈН, припрема са УЈН, списак наручилаца из члана 2. став 1. тачка 1) ЗЈН (државни орган, орган аутономне покрајине и орган локалне самоуправе), као и списак наручилаца за које Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке. У Групи за систем јавних набавки, од укупно пет систематизованих радних места попуњена су четири радна места. Друга организациона јединица Министарства финансија од значаја за јавне набавке је Одељење за буџетску инспекцију, које приликом вршења своје основне функције прописане чланом 86. Закона о буџетском систему (контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава), врши и контролу сачињених уговора о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова који, сходно члану 57. Закона о буџетском систему, морају бити закључени у складу са прописима којима се уређују јавне набавке. Тренутно је у Одељењу за буџетску инспекцију од укупно 11 систематизованих радних места попуњено девет (руководилац одељења и осам инспектора).

Комисија за јавно-приватно партнерство образована је одлуком Владе, као међуресорно јавно тело оперативно независно у свом раду. Има девет чланова укључујући председника и заменика председника, које чине представници министарстава, Аутономне покрајине Војводине и Града Београда. Комисија за јавно-приватно партнерство помаже у припреми предлога за јавно-приватно партнерство, како би се олакшао развој јавно-приватног партнерства и јавних уговора, информисе и консултује о питањима јавно-приватног партнерства са или без елемената концесије, даје мишљење у поступку одобравања предлога пројекта јавно-приватног партнерства без елемената концесије и у поступку предлагања концесионог акта надлежним органима за одобравање. Такође, идентификује и олакшава реализацију најбољих страних искустава за Републику Србију у погледу јавно-приватног партнерства са елементима концесије или без њих и израђује методолошке материјале у области јавно-приватног партнерства.

За област јавних набавки значајну улогу имају и Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције и Комисија за заштиту конкуренције.

Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, који за обављање послова из своје надлежности одговара Народној скупштини. Основана је Законом о Државној ревизорској институцији из 2005. године, с тим да је постала оперативна избором чланова Савета 2007. године. У оквиру својих овлашћења, ДРИ врши ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања, као и ревизију сврсисходности пословања. Ревизија правилности пословања која обухвата испитивање финансијских трансакција и одлука у области јавних набавки. Први извештај о ревизији финансијских извештаја и правилности пословања објављен је у новембру 2009. године. У периоду од 2009. до краја 2015. године укупно је објављено 578 извештаја о ревизији. ДРИ је овлашћена да подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно кривичну пријаву, надлежном органу за утврђене неправилности у примени прописа из области јавних набавки. У ДРИ је систематизовано 426 радних места, а попуњено је 263, од чега 223 на ревизорским пословима.

Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) је самосталан и независан државни орган, који за свој рад одговара Народној скупштини. Агенција је почела са радом 2010. године. У области јавних набавки, у оквиру својих овлашћења, Агенција надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13) и Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС, број 79/13), чији се посебан део односи на јавне набавке. Агенција поступа по представкама правних и физичких лица од којих се неке могу односити на неправилности или злоупотребе у поступцима јавних набавки. Такође, Агенција води јавну евиденцију правних лица и поступака где правно лице, у којем је функционер власник више од 20% удела или акција, учествује у поступку јавне набавке. У том случају, према члану 36. Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - УС, 67/13 - УС, 108/13 - др. закон, 112/13 - др. пропис и 8/15 - УС), правно лице је обавезно да о тој чињеници обавести Агенцију у року од три дана од предузимања прве радње у поступку и о коначном исходу поступка у року од три дана од дана сазнања о његовом окончању. Агенција је надлежна да координира израду планова интегритета органа јавне власти и да надзире њихову примену, а једна од области коју процењују сви органи јавне власти јесу јавне набавке, које су процењене као ризична област за настанак и развој корупције.

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је самостална и независна организација, која за свој рад одговара Народној скупштини. Надлежна је да решава о правима и обавезама учесника на тржишту. Према том овлашћењу, активност Комисије подразумева откривање повреда конкуренције, одређује управне и мере отклањања повреда конкуренције. Према одредбама ЗЈН, наручилац у случају постојања основане сумње у истинитост изјаве о независној понуди обавештава Комисију ради испитивања повреде из члана 10. Закона о заштити конкуренције, којим су предвиђени рестриктивни споразуми. Тајни договор конкурената о заједничком припремању и састављању понуда у поступку јавне набавке је облик рестриктивног споразума, као и намештене, односно лажирани понуде у поступцима јавних набавки (bid rigging), представљају посебан облик забрањених споразума, који се карактерише као тешка повреда конкуренције. Комисија може на основу члана 167. ЗЈН изрећи меру забране учешћа у поступку јавне набавке уколико се утврди да се учесник понашао супротно правилима конкуренције у поступку јавне набавке. Сектор за утврђивање повреда конкуренције броји девет запослених, а планирано је даље јачање административних капацитета у складу са препорукама Европске комисије и реалним потребама Комисије.

Управа за заједничке послове републичких органа (у даљем тексту: Управе за заједничке послове) је ЗЈН одређена као тело за централизоване јавне набавке за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе. Набавке које су предмет централизације, услове, начин планирања централизованих јавних набавки и спровођење поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове, као и списак наручилаца за које се спроводе централизоване набавке, ближе уређује Влада. У складу са Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, бр. 107/05, 109/05 - исправка, 57/11, 110/12 - УС, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 - УС, 106/15 и 10/16 - др. закон), централизоване јавне набавке за потребе здравствених установа, за одређене предмете набавки у складу са уредбом Владе, спроводи Републички фонд за здравствено осигурање.

2.2.2. Професионализација

ЗЈН предвиђа обавезу за сваког наручиоца да својим актом којим се уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Службенике за јавне набавке, као лица која су обучена за обављање послова јавних набавки, морају да имају сви наручиоци чија је укупна процењена вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25.000.000 динара. Према одредбама ЗЈН, службеник за јавне набавке је обавезно члан комисије за јавне набавке ако је процењена вредност јавне набавке већа од 15.000.000 динара⁹.

У периоду од 2010. до 2013. године, 1.810 лица стекло је сертификат за службеника за јавне набавке, која обављају послове јавних набавки на свим нивоима (републичком, регионалном, локалном). Од октобра 2014. године настављен је процес сертификације у складу са новим подзаконским актом, а сертификат је до краја 2015. године стекло 1.098 кандидата. Испит за службеника за јавне набавке сваког месеца, у складу са бројем пристиглих пријава, организује УЈН у сарадњи са Републичком комисијом. УЈН је припремила и на својој интернет страници објавила Приручник за полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, како би се кандидатима олакшала припрема за полагање испита. За разлику од претходног Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 116/08), када је само наручилац могао да пријави кандидата за полагање испита за службеника за јавне набавке, сада кандидат може бити свако заинтересовано лице, било да је пријављен за полагање испита од стране наручиоца, понуђача или да је друго заинтересовано лице само поднело пријаву за полагање испита. На тај начин обезбеђује се даље јачање капацитета за правилну примену прописа у области јавних набавки.

2.2.3. Надзор и спречавање корупције у јавним набавкама

УЈН, Републичка комисија, као и друге институције у области јавних набавки, у оквиру својих надлежности предузимају одговарајуће активности у циљу превентивног деловања и правилне примене прописа у области јавних набавки. УЈН припрема моделе (конкурсних документација, интерних аката, стандардних образаца огласа о јавним набавкама), упутства (за закључење оквирног споразума, за спровођење преговарачког поступка), смернице и друге алате намењене лицима која се баве спровођењем поступака јавних набавки и исте објављује на својој интернет страници (www.ujn.gov.rs), чиме се пружа стручна помоћ наручиоцима, олакшава и обезбеђује правилније поступање при спровођењу поступака јавних набавки. Такође, УЈН објављује одговоре на најчешће постављана питања заинтересованих корисника, као и ставове о најрелевантнијим темама које су се појавиле током примене ЗЈН, у оквиру рубрике „Најчешће постављана питања”. УЈН има call центар, који сваког радног дана заинтересованим странама, пре свега наручиоцима и понуђачима, омогућава правне и друге савете у вези примене ЗЈН, планирања набавки, кварталног извештавања наручилаца и Портала јавних набавки. Стручну помоћ УЈН пружа наручиоцима и у виду састанака.

Републичка комисија је развила нови начин претраге објављених одлука, који има за циљ да правну праксу овог органа на ефикасан начин учини доступном што већем броју

⁹ 121.951 евро прерачунато по курсу од 123 динара за 1 евро.

корисника (www.kjn.gov.rs). Такође, Републичка комисија посредством Листе електронских адреса – mailing list, обавештава заинтересована лица о правној пракси Републичке комисије, карактеристичним одлукама, начелним правним ставовима, упутствима за предузимање појединих процесних радњи и новинама у систему јавних набавки.

На интернет страници ДРИ (www.dri.rs) у оквиру рубрике „Последњи извештај”) објављују се извештаји о ревизији, који обухватају и јавне набавке, као и на који начин се наручиоци могу упознати са праксом ове институције.

Значајна координација и сарадња у виду организовања састанака, радионица и обука је успостављена између УЈН, Републичке комисије, ДРИ и Министарства финансија у циљу усаглашавања ставова у примени одредаба ЗЈН и размене информација.

Комисија за јавно-приватно партнерство остварује сарадњу са заинтересованим јавним телима (на националном и локалном нивоу) поводом реализације конкретних пројеката јавно-приватног партнерства. До сада је дато позитивно мишљење Комисије на 34 предлога пројеката јавно-приватног партнерства. Комисија је у 2013. години донела Методологију за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (value-for-money) у јавно-приватном партнерству и концесијама. Рад Комисије је у потпуности транспарентан и на свакој седници присуствују представници локалних самоуправа о чијим се иницијативама одлучује. У досадашњем раду, Комисија је остварила сарадњу са свим нивоима власти у циљу промовисања концепта јавно-приватног партнерства, а планирају се и обуке јавних тела за примену закона, где за то до сада нису постојали капацитети. У циљу имплементације одредаба Закона о ЈППК и подзаконског акта који се односи на вођење Регистра јавних уговора, на Порталу јавних набавки успостављен је Регистар јавних уговора, као јединствена електронска база о закљученим јавним уговорима. У Регистар јавних уговора унети су подаци о свим уговорима о јавно-приватном партнерству који су Министарству финансија достављени од стране јавних партнера. На овај начин реализована је активност дефинисана Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2015. године.

Поред превентивног деловања, институције у систему јавних набавки имају и одређене контролне и надзорне функције сходно својим надлежностима. Обавеза објављивања огласа о јавним набавкама, као и конкурсних документација за све поступке јавних набавки на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца довела је до повећане транспарентности. Увођење обавезе објављивања одлука наручиоца, којима се окончава поступак јавне набавке и планова јавних набавки довешће до даљег повећања транспарентности.

Учешће преговарачких поступака у којима се не објављује позив за подношење понуда у 2014. и првој половини 2015. године, уз претходно мишљење УЈН, сведено је на 5%, док је учешће отвореног поступка у укупној вредности закључених уговора износило 85% у 2014. години, односно 86% у првој половини 2015. године.

УЈН прикупља, обрађује, систематизује податке и информације које наручиоци достављају у складу са ЗЈН, на основу којих припрема посебне извештаје о спроведеним поступцима и закљученим уговорима, које доставља Влади и објављује на својој интернет страници и Порталу јавних набавки. Републичка комисија доставља Народној скупштини извештаје о свом раду, који садржи податке о поступцима јавних набавки који су поништени, податке о неправилностима које су честе у поступцима јавних набавки,

податке о спровођењу посебних овлашћења, статистику која је од значаја за праћење појава у поступку заштите права и др. Извештаји Републичке комисије доступни су на интернет страници овог органа.

УЈН може затражити од наручиоца извештај са додатним подацима, о сваком појединачном уговору о јавној набавци или поступку јавне набавке. У вршењу надзора над применом ЗЈН, сви наручиоци и понуђачи дужни су да доставе УЈН тражене информације и документе који су у њиховом поседу или под контролом, у року који одреди УЈН. Републичка комисија може да захтева од наручиоца да у одређеном року поднесе извештај и документацију о спровођењу одлуке Републичке комисије. УЈН подноси посебан годишњи извештај о спроведеном надзору над применом ЗЈН Влади и Народној скупштини. Од почетка примене ЗЈН поднета два извештаја, за 2013. и 2014. годину.

При вршењу надзора, УЈН пружа стручну помоћ и доставља тражене податке и разјашњења другим надлежним институцијама. У 2014. и 2015. години УЈН је тужилаштву доставила тражене информације и појашњења на 29 захтева, Министарству унутрашњих послова на 26 захтева и Агенцији за борбу против корупције на осам захтева. Размена информација, искустава и стручних знања предвиђена је и Меморандумом о сарадњи који је 2014. године закључен између УЈН, Министарства финансија, Републичке комисије, ДРИ, Министарства привреде, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције и Комисије за заштиту конкуренције у циљу континуиране координације активности у борби против корупције у систему јавних набавки. УЈН је у 2014. години са Републичким јавним тужилаштвом закључила Споразум о сарадњи и координацији активности у области откривања кривичних дела у јавним набавкама.

Према одредбама ЗЈН, наручиоци објављују одлуке о изменама уговора на Порталу јавних набавки и достављају извештаје о изменама уговора УЈН и ДРИ. Ови извештаји захтевају посебну анализу, за коју су неопходни додатни капацитети, посебно за УЈН, како би се разматрали сви достављени извештаји (у 2014. години достављено 810 извештаја, у 2015. години 1.145) и правовремено реаговало у случају уочених неправилности.

ЗЈН су предвиђени прекршаји наручиоца и понуђача, као и дужи рок застарелости прекршаја у јавним набавкама од три године од дана учињеног прекршаја. УЈН је одредбама ЗЈН добила надлежност за подношење захтева за покретање прекршајног поступка и од 1. марта 2014. године, када је на снагу ступио Закон о прекршајима („Службени гласник РС”, број 65/13), УЈН је поднела 35 захтева за покретање прекршајног поступка Републичкој комисији. Према одредбама ЗЈН и Закона о буџетском систему, прекршајни поступак пред Републичком комисијом може се покренути и на захтев ДРИ, као и на захтев Буџетске инспекције.

За неправилности утврђене по извештајима о ревизији које су спроведене у 2014. години ДРИ је током 2015. године поднела 129 захтева за покретање прекршајног поступка, за укупно 356 прекршаја. ДРИ је поднела и пет информација тужилаштву. Ради унапређења стања у области јавних набавки, а на основу утврђених неправилности, ДРИ је субјектима ревизије дала 87 препорука.

Одељење за буџетску инспекцију Министарства финансија је у 2014. и 2015. години извршило контролу код 19 различитих субјеката, те је у вези утврђених неправилности поднето пет прекршајних пријава, док су две пријаве у процесу доношења. У осталим предметима, чије су контроле рађене по захтевима или у сарадњи са

тужилаштвом, у којима су констатоване неправилности у вези јавних набавки, подаци су прослеђени надлежним тужилаштвима на даље поступање.

ЗЈН је прописано посебно поглавље које обухвата мере које се односе на спречавање корупције и сукоба интереса у јавним набавкама (чл. 21-30.) и то: обавезу сваког наручиоца да донесе интерни акт којим се ближе уређује начин планирања јавне набавке, спровођење поступка, извршење уговора и контрола јавних набавки; заштита интегритета поступка; пријављивање корупције УЈН, Агенцији за борбу против корупције и надлежном тужилаштву и заштиту лица која пријаве корупцију; обавезу понуђача да поднесу изјаву о независној понуди и дужност пријављивања повреде конкуренције Комисији за заштиту конкуренције, као и заштиту лица која на то указују; именовање грађанског надзорника за јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара; забрану закључења уговора у случају постојања сукоба интереса. Такође, предвиђена је обавеза за наручиоце, чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара¹⁰, да донесу интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама. Поступак јавне набавке који је закључен супротно одредбама ЗЈН о спречавању корупције и сукоба интереса је ништав. Изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15), предвиђено је објављивање интерних аката и интерних планова за спречавање корупције у јавним набавкама на интернет страницама наручилаца.

Комисија за заштиту конкуренције је 2011. године донела Упутство за откривање намештених понуда у поступцима јавних набавки, док је у 2012. години донела Мишљење о подношењу заједничке понуде у поступку хитне јавне набавке. Након ступања на снагу ЗЈН, Комисија је у јуну 2015. године, изнела став о примени члана 10. Закона о заштити конкуренције на одређене облике сарадње између учесника на тржишту у поступцима јавних набавки. Комисији за заштиту конкуренције је достављена 21 иницијатива, од којих је у пет случајева покренут поступак. Комисија тренутно разматра пет иницијатива.

У 2013. години због повреде члана 36. Закона о Агенцији за борбу против корупције, односно необавештавања Агенције о учешћу у поступцима јавних набавки покренуто је седам поступака, изречено је шест мера упозорења, поднето је шест захтева за покретање прекршајног поступка, а Прекршајни суд у Београду донео је пет осуђујућих одлука (новчана казна за правно и за одговорно лице). Током 2014. године покренут је један поступак због необавештавања Агенције о учешћу у поступку јавне набавке, изречена једна мера упозорења и поднет један захтев за покретање прекршајног поступка, с тим да је Прекршајни суд у Београду донео две одлуке, и то: једно решење о обустави поступка због застарелости (предмет из 2013. године) и једну осуђујућу пресуду. У 2015. години покренут је један поступак због необавештавања Агенције о учешћу у поступку јавне набавке и изречена је једна мера упозорења. Прекршајни суд у Београду донео је две осуђујуће пресуде (новчане казне за правно лице и за одговорно лице) и два решења о обустави поступка због застарелости.

Агенција је, у периоду од 2010. до 2015. године, примила укупно 214 представки у области јавних набавки, што је 4,5 % у односу на укупан број примљених представки (4714), те је и формирано 214 предмета које се односе на област јавних набавки. Агенција је, с обзиром на то да нема истражна овлашћења, проследила тужилаштву, односно полицији, већину представки у којима се указује на незаконитости приликом спровођења поступака јавних набавки (укупно 191 представка и један Извештај на испитивање). С тим

¹⁰ 8.130.081 евра прерачунато по курсу од 123 динара за 1 евро.

у вези, у два случаја надлежна тужилаштва поднела су оптужни предлог против одговорних лица, те се очекује исход поступка; у 129 предмета надлежна тужилаштва врше провере навода представки у вези са јавним набавкама, као и по наведеном Извештају; у 16 предмета надлежна тужилаштва обавестила су Агенцију да су представке односно кривичне пријаве одбачене и да у предметним представкама нема места покретању кривичног поступка. У 34 предмета Агенција је претходно прибавила податке и документацију од других државних органа, понуђача и наручиоца у поступцима јавних набавки; у 18 случајева се обратила УЈН и Републичкој комисији; 22 представке су неосноване (представка није прецизирана након остављеног рока подносиоцу да исту уреди; подносилац упућен да своја права оствари у управном поступку итд.), док је 18 предмета у раду (прикупља се потребна документација за даље поступање по представи). У четири случаја Агенција се обратила ДРИ, од којих је у једном случају добила одговор да је поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Једна од надлежности Агенције односи се на вршење надзора над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године у којима је предвиђен изванредан број мера у циљу унапређења регулативе, праксе и борбе против корупције у области јавних набавки, те је Агенција на свом интернет сајту (www.acas.rs) објавила годишњи извештај о спровођењу ове Стратегије и акционог плана за њено спровођење, који се односи на 2014. годину.

Такође, Агенција је надлежна и да координира израду планова интегритета органа јавне власти, као антикорупцијских планова који садрже мере за управљање ризицима од корупције, и да надзире њихову примену. Сваки орган јавне власти је у обавези да, на основу нацрта које је израдила Агенција, изврши самопроцену интегритета у својим институцијама и да, на основу ње, направи план мера и активности које треба да усвоји у периоду који одреди Агенција, како би ефикасно управљао ризицима од корупције у ризичним областима и процесима. Једна од области коју су, у склопу првог циклуса израде плана интегритета, процењивали сви органи јавне власти на свим нивоима, јесу јавне набавке, које су одређене као ризична област.

2.3. Правна заштита

Заштита права у поступцима јавних набавки у Републици Србији, заснива се на ЗЈН, као и донетим подзаконским актима. За спровођење поступака заштите права, од значаја су и други закони, а којима се уређују питања битна за предметну област, и то:

- Закон о ЈППК, који установљава надлежност Републичке комисије за вођење поступака заштите права у поступцима јавне набавке избора приватног партнера;
- Закон о општем управном поступку је супсидијарни закон који се сходно примењује у поступку заштите права, а на основу члана 148. став 5. ЗЈН, на питања која нису регулисана ЗЈН;
- Закон о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09), према чијим одредбама се води управни спор по поднетим тужбама на одлуке Републичке комисије;

– Закон о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13 и 13/16), који уз релевантне одредбе ЗЈН, установљава надлежност Републичке комисије да води прекршајне поступке у првом степену, за прекршаје предвиђене ЗЈН.

Област заштите права је у значајном делу усклађена са Директивом 2007/66/ЕЗ.

Поступак заштите права је двостепени поступак, који се покреће захтевом за заштиту права против сваке радње наручиоца у поступку јавне набавке. Активно легитимисани за подношење захтева за заштиту права су учесници у поступку јавне набавке (понуђач, подносилац пријаве, кандидат), заинтересовано лице које има интерес за доделу уговора односно оквирног споразума у конкретном поступку јавне набавке и које би претрпело или би могло да претрпи штету због поступања наручиоца противно одредбама закона, УЈН, ДРИ, државни правобранилац и грађански надзорник. О поднетом захтеву за заштиту права, у првом степену одлучује наручилац, а у другом степену Републичка комисија.

Рокови за подношење захтева за заштиту права предвиђени су одредбама члана 149. ЗЈН:

– седам дана је правило, односно три дана (поступак јавне набавке мале вредности, квалификациони поступак) пре истека рока за подношење понуда, када је захтевом за заштиту права оспорена врста поступка, садржина позива за подношење понуда или садржина конкурсне документације;

– десет дана од објављивања одлуке о додели уговора, одлуке о обустави поступка, одлуке о закључењу оквирног споразума или одлуке о признавању квалификације је правило, а пет дана од објављивања одлуке у поступку јавне набавке мале вредности.

Према одредбама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12 и 14/15), рокови за подношење захтева за заштиту права рачунали су се од дана пријема одлуке од стране понуђача. У циљу повећања ефикасности и транспарентности поступка јавне набавке, Законом о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/15), измењен је начин рачунања рокова за заштиту права, тако да се рокови не рачунају од дана пријема одлуке, већ од дана објављивања одлуке (одлуке о додели уговора, одлуке о обустави поступка, одлуке о закључењу оквирног споразума, одлуке о признавању квалификације) на Порталу јавних набавки.

Поступак заштите права се најпре покреће пред наручиоцем, који, као првостепени орган, у року од пет дана од дана пријема уредног захтева за заштиту права или усваја захтев за заштиту права или доставља одговор на захтев за заштиту права и комплетну документацију из поступка јавне набавке Републичкој комисији ради одлучивања о захтеву за заштиту права. Према одредбама Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/15), поднети захтев за заштиту права не задржава све даље активности наручиоца у поступку јавне набавке, тако да наручилац може да настави са одређеним активностима, али не може донети одлуку о додели уговора или другу одлуку којом се окончава поступак јавне набавке, односно не може закључити уговор о јавној набавци, пре окончања поступка заштите права.

Републичка комисија, као другостепени орган, одлучује о свим наводима и у границама поднетог захтева за заштиту права. По службеној дужности испитује да ли су испуњени законски услови за примену одређеног поступка јавне набавке, као и да ли су прекршене одредбе закона због којих се уговор може поништити или је уговор ништав.

У погледу институционалног уређења области правне заштите у Републици Србији, Републичка комисија је одредбама чл. 138, 140. и 141. ЗЈН образована као самосталан и независан орган Републике Србије који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. Чине је председник и осам чланова, изабрани на период од пет година од стране Народне скупштине, а после спроведеног јавног конкурса. Републичка комисија има обавезу достављања годишњег извештаја о раду Народној скупштини, са садржином прописаном одредбама ЗЈН.

Надлежности Републичке комисије одређене су одредбом члана 139. ЗЈН и обухватају:

1) Одлучивање о захтевима за заштиту права у свим поступцима јавних набавки (ревизија поступака јавне набавке у смислу Директиве 2007/66/ЕЗ);

2) Одлучивање у складу са посебним овлашћењима:

(1) праћење и контрола спровођења одлука које доноси (чл. 160. и 161. ЗЈН) - наручилац у одређеном року подноси извештај, документацију и изјаве представника о спровођењу одлуке Републичке комисије;

(2) изрицање новчаних казни наручиоцу и одговорном лицу наручиоца због процесне недисциплине у поступку заштите права, из пет законских основа, а у случају понављања процесне недисциплине, Републичка комисија може предложити разрешење одговорног лица;

(3) поништење уговора о јавној набавци из пет законских основа, а на основу поднетог захтева за поништење уговора (30 дана од дана сазнања за разлог поништења (субјективни рок), а најкасније у року од годину дана од закључења уговора (објективан рок);

(4) вођење прекршајног поступка у првом степену, по поднетом захтеву УЈН, ДРИ и другог овлашћеног органа. Против првостепеног решења о прекршају може се изјавити жалба Прекршајном апелационом суду.

Начин рада Републичке комисије је прописан ЗЈН и пословником о раду, те је предвиђено да у већима од три члана води поступак заштите права и спроводи посебна овлашћења, док у општој седници (председник и сви чланови) доноси Пословник о раду, начелне правне ставове, усваја извештаје о раду и финансијске извештаје, као и друге акте.

Чланом 158. ЗЈН је прописано да Републичка комисија у року од 20 дана доноси одлуку по поднетом захтеву за заштиту права. Закључком одлучује о процесним питањима: надлежност, благовременост, активна легитимација, уредност захтева за заштиту права, док решењем одлучује о мериторним питањима, па у целини или делимично поништава поступак јавне набавке или одбија захтев за заштиту права. Такође, Републичка комисија одлучује о трошковима поступка.

Одлуке Републичке комисије објављују се на Порталу јавних набавки и интернет страници Републичке комисије. Против одлука Републичке комисије може се тужбом покренути спор пред Управним судом који нема суспензивно дејство.

III. ПЛАН УСКЛАЂИВАЊА ЗАКОНОДАВНОГ И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ

3.1. Законодавни оквир

Влада је крајем октобра 2014. године усвојила Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године (у даљем тексту: Стратегија), са акционим планом, након чега ће се доносити годишњи акциони планови. Стратешки циљеви реформе јавних набавки у Републици Србији, поред потпуног усаглашавања домаћих прописа са директивама и другим актима ЕУ у области јавних набавки и њихово пуно спровођење у пракси, су и: изградња и развој јединственог система јавних набавки у Републици Србији; јачање конкуренције на тржишту јавних набавки; смањивање нерегуларности у систему јавних набавки; повећање економичности и ефикасности јавних набавки; промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама, учешћа МСП и иновација.

Стратегија предвиђа две фазе у процесу усклађивања националног законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ. У првој фази, која је предвиђена да траје до краја 2015. године, извршено је делимично усклађивање, и то изменама и допунама ЗЈН („Службени гласник РС”, број 68/15), које су ступиле на снагу 12. августа 2015. године. Овим изменама унапређене су одредбе ЗЈН у циљу што бољег спровођења начела јавних набавки, веће транспарентности и ефикасности поступака јавних набавки и настављен је процес даљег усклађивања са новим директивама 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ. Изменама и допунама ЗЈН, у складу са Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2015. године, претходила је анализа ефеката примене ЗЈН у пракси, као и анализа усаглашености ЗЈН са Директивом 2014/24/ЕУ и Директивом 2014/25/ЕУ. Поред тога, урађено је истраживање ставова предузећа о јавним набавкама у Републици Србији у 2014-2015. години.

Стратегијом су одређени планови, активности и временски оквир у којем Република Србија планира да се потпуно усагласи са захтевима из правних тековина ЕУ у области јавних набавки, што укључује правилан и потпун пренос правних тековина у другој фази процеса усклађивања, кроз доношење новог закона о јавним набавкама и закона о јавно-приватном партнерству и концесијама у последњем кварталу 2017. године. Током 2018. године, односно до уласка у ЕУ, предузимаће се мере и активности за обезбеђивање пуне примене усклађеног законодавства кроз одговарајуће институционалне и административне капацитете, на свим нивоима у Републици Србији, од републичког до локалног. Република Србија, ће се старати да својим каснијим мерама не доведе у питање достигнут ниво усклађености. У том правцу, у последњем кварталу 2018. године, Влада ће донети нову стратегију јавних набавки у Републици Србији.

У процесу усклађивања са правним тековинама ЕУ, Република Србија ће, кроз програме ЕУ IPA, TAIEХ, SIGMA, посветити посебну пажњу анализи начина на које ће државе чланице ЕУ преузимати одредбе нових директива које су усвојене у 2014. години. Ова анализа ће омогућити Републици Србији да одреди најбољи начин за увођење нових механизма из директива у домаћи правни оквир. Доношењу новог закона о јавним набавкама у последњем кварталу 2017. године претходиће и анализа ефеката примене ЗЈН у пракси.

У првом кварталу 2018. године биће донети сви потребни подзаконски и други акти за примену новог ЗЈН.

Значајна подршка будућем развоју области јавних набавки очекује се од пројекта техничке помоћи Европске уније (ИПА 2013), под називом: „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Републици Србији”, за који се очекује да отпочне 2016. године.

У процесу усклађивања ЗЈН са правним тековинама ЕУ, као и при хармонизацији осталих закона од значаја за област јавних набавки, посебно ће се водити рачуна о њиховој међусобној усаглашености.

3.1.1. Општи принципи

У области јавних уговора, законодавство Републике Србије је у значајној мери усклађено када је реч о општим принципима транспарентности, слободне конкуренције и једнаког третмана. Република Србија ће доношењем новог закона о јавним набавкама, у четвртм кварталу 2017. године, укинути предност дату домаћим понуђачима, која тренутно износи 5 пондера у случају критеријума економски најповољнија понуда, односно 5% у случају критеријума најнижа понуђена цена.

Даљим усклађивањем законодавства у области обухваћеној поглављем 5 – Јавне набавке, спровођењем успостављеног законодавног оквира, јачањем институционалних и административних капацитета на свим нивоима у Републици Србији, обезбедиће се примена општих принципа. Преглед основних активности и мера које Република Србија планира да предузме приказана је у овој преговарачкој позицији, Стратегији, за чију ће се реализацију доносити посебни годишњи акциони планови, као и другим акционим плановима које је донела Влада, а које садрже мере из области јавних набавки¹¹.

Република Србија ће, у процесу приступања Светској трговинској организацији (у даљем тексту: СТО), у завршном протоколу о приступању, преузети обавезу да приступи и споразуму СТО о владиним набавкама, у прелазном року који ће се дефинисати у самом протоколу о приступању. Приступање овом плурилатералном споразуму ће се преговарати у сарадњи и уз усаглашавање ставова са Европском комисијом. Остали уговори ће морати да се ускладе са правним тековинама ЕУ. Посебна пажња биће усмерена на усклађивање посебних изузећа која нису у складу са правним тековинама ЕУ, попут изузећа од примене ЗЈН која се спроводе у складу са међународним споразумима, која су према ЕУ дозвољена само изузетно. До уласка у ЕУ међународни споразуми ће се ускладити, ревидирати, по потреби изменити.

3.1.2. Додела уговора

Изменама и допунама ЗЈН у 2015. години настављен је процес усклађивања и узете су у обзир последње промене из Директива ЕУ које су усвојене у 2014. години. Активности предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних

¹¹ Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. Године; Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017; Финална верзија Акционог плана за преговарање Поглавља 23 која је усаглашена са последњим препорукама и потврђена од стране Европске комисије у Бриселу (www.mpravde.gov.rs).

набавки у Републици Србији за период 2014-2015. године, реализоване су у складу са планираном динамиком.

У децембру 2015. године, у складу са Стратегијом, Влада је усвојила Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину („Службени гласник РС”, број 113/15).

Посебна пажња у наредном периоду биће посвећена примерима најбоље праксе ЕУ, даљем подстицају за веће коришћење критеријума економски најповољније понуде и оквирних споразума, припреми модела, смерница и упутстава у циљу имплементације најбоље праксе ЕУ, предузимању активности у циљу јачања конкуренције и повећања просечног броја понуда у поступку јавне набавке, уз јачање праћења контроле поступака и разматрање праксе Суда правде Европске уније у области јавних набавки.

3.1.3. Комунални сектор

Прописи којима се уређују јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга у Републици Србији су у значајној мери усклађени са правном тековином ЕУ, а нарочито са Директивом 2004/17/ЕЗ. Међутим, неопходно је даље усклађивање са Директивом 2014/25/ЕУ.

У складу са Стратегијом и акционим планом за спровођење Стратегије извршена је анализа ЗЈН, анализа усклађености ЗЈН са новим директивама ЕУ и анализа оправданости да се набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга уреде посебним законом.

Наведене анализе представљају полазну основу за усклађивање законодавног оквира јавних набавки у овој области са Директивом 2014/25/ЕУ. У том погледу Република Србија ће приступити потпуном усклађивању појма наручиоца са поменутом Директивом и обухваћених делатности у тој области, усклађивању правила поступака и већих прагова за ову област, правила за оквирне споразуме, рокова у поступцима јавних набавки, као и свих осталих правила, тако да је до краја 2017. године, планирано потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ и Директивом 2014/25/ЕУ.

3.1.4. Концесије и јавно-приватно партнерство

Усклађивање у овој области захтеваће израду анализе законског оквира којим се уређују концесије и јавно-приватно партнерство и која ће обухватити следећа два корака:

- идентификацију неусаглашености Закона о ЈППК са правним тековинама ЕУ у другом кварталу 2017. године, нарочито са новом директивом 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији;
- идентификовање других закона којима се уређују области, као што су: саобраћај, енергетика и други који су од значаја за концесије и јавно-приватно партнерство у смислу Директиве 2014/23/ЕУ, као и утврђивање њихове усклађености са одредбама Директиве у другом кварталу 2017. године.

У четвртм кварталу 2017. године, на основу претходно спроведених анализа, извршиће се измене Закона о ЈППК и овим ће се омогућити пуна хармонизација овог важног дела законодавства са *EU acquis*.

Такође ће се извршити измене секторских закона, ако се анализом утврди да су потребне, у односу на одредбе правних тековина везане за концесије.

Према Закону о министарствима, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, обавља послове државне управе који се односе на концесије и јавно-приватно партнерство, с тим да је Стратегијом предвиђено да се у наредном периоду створе законски предуслови¹² да се послови државне управе који се односе на припрему, предлагање и спровођење прописа и мера у области концесија и јавно-приватног партнерства повере министарству надлежном за послове привреде.

Усклађивање са Директивом 2014/23/ЕУ приоритетни је правац реформи у овој области.

3.1.5. Електронске јавне набавке

У складу са Стратегијом предвиђено је да ће до краја 2017. године доћи до потпуног усклађивања прописа којима се уређују електронске набавке са правним тековинама ЕУ, односно са Директивом 2014/24/ЕУ и Директивом 2014/25/ЕУ.

Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину, дефинисане су мере и конкретне активности за даљи развој Портала јавних набавки, односно електронских јавних набавки у Републици Србији, и то:

- извршиће се унапређење Портала јавних набавки увођењем нових опција;
- унапредиће се *call-centar* Портала јавних набавки продужетком времена расположивог за пружање стручне помоћи корисницима;
- спровешће се обуке корисника Портала јавних набавки;
- извршиће се анализа и одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији, а на основу базних анализа које су извршене у 2015. години.

Након свих претходно извршених припремних активности у 2017. години започеће реализација пилот пројекат за електронско подношење понуда у области централизованих јавних набавки. У 2018. години почеће се са применом још једног пилот пројекта у који ће бити укључени и остали заинтересовани наручиоци, као корак даље ка пуној имплементацији система од стране свих заинтересованих корисника.

Примена одређених техника електронских набавки као што су е-лицитације и е-каталози, започеће пилот пројектима који ће се спровести истовремено са реализацијом пилот пројекта за електронско подношење понуда, односно најкасније до краја 2018. године.

Крајњи циљ у овој области јесте успостављање јединствене платформе електронских јавних набавки, са крајњим роком реализације до уласка у ЕУ.

Током читавог периода развоја електронских јавних набавки, спроводиће се интензиван програм обуке корисника, који подразумева практичне радионице, израду приручника и водича, а у складу са динамиком која ће бити утврђена једногодишњим акционим плановима за спровођење Стратегије.

Надлежне институције за развој система електронских набавки у Републици Србији биће УЈН која је задужена за управљање Порталом јавних набавки и Министарство трговине туризма и телекомуникација као институција надлежна за област електронских комуникација.

¹² Изменом Закона о министарствима.

Значајна подршка будућем развоју ове области очекује се од пројекта техничке помоћи Европске уније (ИПА 2013), под називом: „Подршка даљем унапређењу систему јавних набавки у Републици Србији”, за који се очекује да отпочне у 2016. години. У оквиру компоненте која се односи на развој електронских набавки предвиђена је израда анализе оправданости креирања платформе за електронске набавке посматрано са свих аспеката: правног, институционалног и техничког. Такође, пројектом је обухваћена и израда средњорочне стратегије развоја платформе електронских набавки, уз могућност спровођења пилот пројекта.

3.1.6. Одрживе јавне набавке

Политика која регулише област зелених и социјалних аспеката јавних набавки као и односа према МСП усаглашена је у значајној мери с одребама Директиве 2014/24/EУ.

У складу са Стратегијом предвиђено је да се даље промовишу „зелене набавке”. У трећем кварталу 2015. године припремљене су смернице за „зелене” набавке за наручиоце и понуђаче. Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину предвиђена је даља континуирана промоција „зелених набавки”. До краја 2017. године планиране су следеће активности: промовисање енергетске уштеде у сектору јавног саобраћаја и зграда којима располаже држава у циљу остваривања две групе циљева: економичности која се постиже по основу мање потрошње енергије и еколошког циља који се огледа у смањењу емисије гасова и мање емисије угљен-диоксида; израда метода израчунавања трошкова животног циклуса предмета набавке и израда модела стандардних „еколошких” техничких спецификација за одређене производе.

Промоција социјалних критеријума при доношењу одлука о јавним набавкама значи нове моделе сарадње приватног, јавног и цивилног сектора, као и допринос развоју предузетништва, нарочито МСП, као и социјалних предузећа. Такође, укључивањем социјалног аспекта јавних набавки остварују се циљеви инклузивног развоја и њихово комбиновање са еколошким критеријумима представља интегрисани приступ одрживом систему јавних набавки.

У циљу успешне примене социјалног аспекта јавних набавки у трећем кварталу 2015. године израђене су смернице за спровођење јавних набавки са предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, односно социјалним предузећима. У четвртом кварталу 2015. године промовисане су добре праксе примене социјалног аспекта у поступцима јавних набавки (нпр. могућност укључивања и других особа које су у неповољнијем положају: млади, незапослени дужи низ година, старије особе и други). До краја 2017. године биће предузети следећи кораци: подизање свести наручилаца и других заинтересованих страна о користима и могућностима оваквих набавки, јачање капацитета учесника у поступку и успостављање система за евалуацију и праћење.

У складу са роковима из Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2015. године у 2015. години одржане су две обуке за МСП, са циљем да се више укључе у поступке јавних набавки, и две радионице за кориснике Портала јавних набавки. Акционим плановима, које ће Влада доносити у наредним годинама за спровођење Стратегије, као мере и активности биће

такође предвиђене континуиране обуке за представнике МСП. Акционим планом за спровођење Стратегије у 2016. години предвиђена је даља континуирана обука МСП.

Куповина иновативних производа, услуга и радова је од кључне важности за унапређење ефикасности и квалитета пружања јавних услуга. У наредном периоду (до краја 2017. године) као посебан поступак јавне набавке увешће се иновативно партнерство како би наручиоци имали могућност набавки иновативних производа, услуга или иновативних радова. Стратегијом је предвиђено да ће се до краја 2017. године подстицати иновације путем мера за увођење иновативног партнерства у складу са Директивом 2014/24/ЕУ и израде приручника о иновативним набавкама.

3.1.7. Набавке у области одбране и безбедности

Прописи којима се уређују јавне набавке у области одбране и безбедности у Републици Србији су у значајној мери усклађени са правном тековином ЕУ. Ипак, потребно је даље усклађивање са Директивом 2009/81/ЕЗ.

У складу са Стратегијом, извршена је анализа оправданости да се набавке у области одбране и безбедности уреде посебним законом. И након измена и допуна Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/15), задржано је решење да се набавке у области одбране и безбедности уређују са ЗЈН и подзаконским актом донетим у складу са овим законом.

Даље усклађивање са Директивом 2009/81/ЕЗ биће вршено пре свега у делу потпуног усаглашавања изузетака од примене ЗЈН са изузетима које прописује Директива, као и усаглашавања са посебностима које Директива прописује имајући у виду специфичности предмета набавки у овој области.

Усклађивање са правним тековинама ЕУ је планирано до краја 2017. године.

3.1.8. Општи речник набавки (ОРН) и стандардни образци

Република Србија је од 1. априла 2013. године у потпуности преузела постојећу правну тековину ЕУ којом се дефинише Општи речник набавки. Потпуно усклађивање је извршено са Уредбом о Општем речнику набавки Европске комисије, Европског парламента и Савета број 2195/2002, као и Уредбом Европске комисије 213/2008 којом се мења Уредба (ЕЗ) бр. 2195/2002 Европског Парламента и Савета о Општем речнику јавних набавки (у даљем тексту: ЦПВ) и Директиве 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ Европског Парламента и Савета о поступцима јавних набавки у погледу ревизије ЦПВ. Што се тиче стандардних образаца за објаву, Република Србија у овој области засад није ускладила своје законодавство са правним тековинама ЕУ.

Република Србија је у потпуности спремна да прати измене и врши усклађивање у складу с ЕУ законодавством и начинима примене везане за област Општег речника јавних набавки и стандардних образаца за објаву. Директна примена стандардних образаца биће могућа тек од дана приступања Републике Србије ЕУ. Усклађивање законодавства у области која се односи на стандардне образце за објаву биће обављено у последњем кварталу 2017. године, како је предвиђено стратешким документима Владе.

Значајна подршка даљем развоју ове области очекује се од пројекта техничке помоћи Европске уније (ИПА 2013), под називом: „Подршка даљем унапређењу систему јавних набавки у Републици Србији”.

3.2. Институционални оквир и административни капацитети

3.2.1. Институционални оквир

У Републици Србији је успостављена адекватна институционална структура за спровођење правних тековина ЕУ у области јавних набавки. Потребно је даље јачање капацитета како би се, у роковима предвиђеним за усклађивање, обезбедио правилан и потпун пренос правних тековина ЕУ. Кључни изазов за Републику Србију биће у јачању капацитета за пуну и ефикасну примену правних тековина ЕУ, на свим нивоима, као и јачање капацитета за унапређење праћења, надзора и сузбијање нерегуларности у области јавних набавки.

Капацитети УЈН ће бити додатно ојачани, повећањем броја и побољшањем структуре запослених, уз обезбеђивање адекватних техничких капацитета, како би се обезбедиле: кључне функције израде политика јавних набавки¹³; израда нацрта закона о јавним набавкама и подзаконских аката усклађених са правним тековинама ЕУ за спровођење друге фазе процеса усклађивања; припрема модела, упутстава и других оперативних алата за спровођење поступака јавних набавки и пружање стручне помоћи наручиоцима и понуђачима; координација свих кључних институција за успешно одвијање преговора у оквиру Поглавља 5 - Јавне набавке; сертификација и професионализација службеника за јавне набавке; даљи развој Портала јавних набавки; унапређење праћења и надзора над применом ЗЈН; унапређење система за анализу, припрему извештаја о јавним набавкама и показатеља праћења реформе јавних набавки.

У четвртном кварталу 2015. године припремљена је анализа потреба у погледу јачања кадровских и техничких капацитета УЈН, у складу са постојећим надлежностима, како би се у другом кварталу 2016. године, на основу спроведене анализе, попунио потребан број радних места¹⁴.

У трећем кварталу 2017. године биће припремљена нова анализа потреба у погледу јачања капацитета УЈН у циљу обезбеђивања ефикасног спровођења и примене правних тековина ЕУ.

Републичка комисија ће до краја 2017. године, у складу са систематизованим радним местима и одобреним кадровским планом ојачавати своје капацитете до броја предвиђеног правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места (85 радних места).

Координација и сарадња између УЈН, Републичке комисије, ДРИ и Министарства финансија, у виду организовања састанака, радионица и обука, наставиће се у континуитету у циљу усаглашавања ставова у примени одредаба ЗЈН и размене информација.

У складу са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године, предузете су активности на функционалном унапређењу рада буџетске инспекције (мера 3.4.), што подразумева

¹³ УЈН за Владу припрема предлоге годишњих акционих планова за спровођење Стратегије за 2016, 2017. и 2018. годину; за највећи број мера и активности у области јавних набавки, предвиђених акционим плановима, као носилац активности и одговорна институција одређена је УЈН.

¹⁴ Активност 2.2.8.3. из Финалне верзије Акционог плана за преговарање Поглавља 23 која је усаглашена са последњим препорукама и потврђена од стране Европске комисије у Бриселу (www.mpravde.gov.rs).

обезбеђење капацитета и функционалност буџетске инспекције кроз спровођење процене стручних, административних и институционалних капацитета у Министарству финансија (четврти квартал 2015. године) и ревизију законодавног оквира за рад буџетске инспекције која је компатибилна са концептом интерне финансијске контроле у јавном сектору (четврти квартал 2015. године).

У циљу обезбеђења ефикаснијег пружања стручне помоћи при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства ојачаће се кадровски капацитети Комисије за јавно-приватно партнерство у 2017. години.

Поред тога, унапредиће се сарадња и координација Комисије за јавно-приватно партнерство са другим регулаторним институцијама у области јавних набавки. Успоставиће се непосреднија сарадња између Комисије за јавно-приватно партнерство и УЈН у размени информација и пружању међусобне стручне помоћи како у фази одобравања пројекта, тако и у фази реализације пројекта. Комисија за јавно-приватно партнерство и УЈН ће заједнички спроводити едукацију потенцијалних корисника о јавно-приватном партнерству, а пре свега оних на нивоу локалне самоуправе, где је раскорак између постојеће експертизе и очекиваног броја потенцијалних пројеката највећи.

Комисија за јавно-приватно партнерство ће заједно са Републичком комисијом, чија је надлежност установљена за вођење поступака заштите права у поступцима јавне набавке избора приватног партнера, радити на промовисању „добре праксе” у области јавно-приватног партнерства и концесија међу заинтересованим потенцијалним корисницима. Ове две институције ће сарађивати на едукацији заинтересованих страна, међусобном усклађивању ставова и размени релевантних информација.

Комисија за јавно-приватно партнерство ће сарађивати са Министарством трговине, туризма и телекомуникација, односно са министарством надлежним за послове привреде када област јавно-приватног партнерства и концесија буде у надлежности тог министарства, на измени Закона о ЈППК и његовом усклађивању са правним тековинама ЕУ. Такође ће се остварити блиска сарадња на обезбеђивању предуслова за пуну примену прописа, припремом подзаконских аката и других неопходних докумената.

УЈН ће наставити да припрема и објављује моделе, упутства, смернице, приручнике за наручиоце и понуђаче, као и друге алате намењене лицима која се баве спровођењем поступака јавних набавки.

За запослене у УЈН, Републичкој комисији и Министарству финансија обезбедиће се континуирано стручно усавршавање, упознавање са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, „добром праксом” која је успостављена у земљама ЕУ у примени *acquis communautaire*, као и са одлукама Суда правде Европске уније. Запослени у институцијама јавних набавки наставиће да преносе нова знања лицима која спроводе јавне набавке код наручилаца, што ће омогућити развој „добре праксе” ЕУ у области јавних набавки у Републици Србији.

У том погледу значајна подршка се очекује кроз програме ЕУ IPA, TAIEX, SIGMA.

3.2.2. Професионализација

У складу са роковима из Акционог плана за спровођење Стратегије у 2015. години, одржано је више обука, и то: две обуке за МСП са циљем да се више укључе у поступке јавних набавки; две радионице за кориснике Портала јавних набавки; укупно осам обука

за представнике наручилаца које су се односиле на разматрања најчешћих питања из области јавних набавки, као и питања у вези са планирањем и спровођењем централизованих јавних набавки, актуелна питања у светлу измена и допуна ЗЈН на националном и локалном нивоу; обука за судије, тужиоце и представнике полиције на тему унапређења откривања и сузбијања корупције у јавним набавкама; радионица за представнике медија са циљем едукације новинара о актуелним темама из области јавних набавки ради квалитетнијег извештавања јавности о питањима из ове области; две обуке за руководиоце у оквиру организације наручилаца. Обуке су одржане од стране УЈН, као и Републичке комисије и ДРИ. Представници ДРИ одржали су предавања за представнике локалне власти, као и за кориснике средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

Обуке ће наставити да се спроводе континуирано у складу са акционим планом за спровођење Стратегије.

Процес сертификације службеника за јавне набавке (основни ниво у складу са делом 2.2.2. Професионализација), спроводиће се у континуитету, у складу са одредбама ЗЈН и подзаконског акта, и бројем пријава лица заинтересованих за полагање испита и стицање сертификата за службеника за јавне набавке. На тај начин обезбеђује се даље јачање капацитета за правилну примену прописа у области јавних набавки. Након Измена и допуна ЗЈН из августа 2015. године полагање испита за службеника за јавне набавке настављено је без прекида.

До краја 2017. године биће уведен виши ниво сертификације, којим би службеници за јавне набавке стицали сложенија и шира знања у области јавних набавки, која укључују и упознавање са „добром праксом” у земљама ЕУ, чиме се обезбеђује стварање и јачање капацитета за примену нових директива.

На основу Акционог плана за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину, УЈН ће спроводити обуке за заинтересоване стране (наручиоце, понуђаче, полицију, тужилаштво, судство, невладин сектор, новинаре), планирано је спровођење укупно 20 обука.

За понуђаче ће се организовати обуке, у сарадњи са Привредном комором Србије и регионалним привредним коморама, прилагођене њиховим стварним потребама, како би се подстицало њихово веће учешће у поступцима јавних набавки што има непосредан ефекат на јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, као и да би се обезбедило да могу ефикасно да заштите своја права у поступцима јавних набавки.

Република Србија ће посебну пажњу посветити јачању капацитета за имплементацију и примену на свим нивоима, од републичког до локалног, како би се након процеса правног усклађивања обезбедило спровођење правних тековина ЕУ. У ту сврху, УЈН ће у 2017. години, на основу претходно спроведене анализе, припремити национални програм обука у области јавних набавки, за све заинтересоване стране и различите циљне групе, са различитим приступима, врстама обука и специјализованим програмима и модулима.

Поред општих програма обуке, предвидиће се и посебни, специјализовани програми који ће бити намењени циљним групама, као што су: руководиоци, службеници за јавне набавке, као и лица која посредно учествују у поступку набавке код наручиоца, попут техничких лица. Специјализовани програми обуке биће намењени и посебним областима, као што су: енергетика, здравство и други, као и појединим питањима од интереса за више наручилаца.

За представнике институција из области јавних набавки ће се припремити и организовати радионице ради заједничког стручног усавршавања по појединим областима релевантним за примену ЗЈН и Закона о ЈППК. Поред тога, организоваће се радионице на којима ће учествовати представници институција за јавне набавке и представници правосудних органа како би се, кроз разматрање питања из области примене ЗЈН, унапредио ниво знања и повећала ефикасност процесуирања случајева кршења прописа којим се уређују јавне набавке.

Организоваће се тренинг-семинари и радионице са циљем да се новинари и представници организација грађанског друштва упознају са законским решењима у области јавних набавки и добром праксом у примени тих решења. Такође ће се организовати и специјализовани семинари намењени развоју истраживачког новинарства у циљу објективног извештавања у области јавних набавки, као и семинари намењени младима који су исказали интерес за јавне набавке и сузбијање корупције у овој области.

3.2.3. Надзор и спречавање корупције у јавним набавкама

Један од стратешких циљева реформе јавних набавки у Републици Србији је смањивање нерегуларности у области јавних набавки.

Поред континуираних активности на превентивном деловању, институције у систему јавних набавки наставиће са контролним и надзорним функцијама сходно својим надлежностима.

Интернет странице УЈН и Републичке комисије ће се континуирано унапређивати, како би се обезбедила доступност информација, алата и упутстава који се користе у практичном спровођењу поступка јавних набавки.

УЈН је у четвртом кварталу 2015. године припремила методологију за унапређење праћења и надзора над применом ЗЈН. За вршење надзора, УЈН ће користити податке објављене на Порталу јавних набавки и интернет страницама наручилаца, кварталне извештаје наручилаца о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавној набавци, укључујући и извештаје о изменама уговора, дописе које наручиоци и понуђачи достављају УЈН, дописе од других надлежних институција (тужилаштво, полиција, Агенција, Републичка комисија, ДРИ), одлуке Републичке комисије и извештаје ДРИ, дописе невладиних организација и других заинтересованих лица, информације из медија.

За праћење примене мера надзора и контроле јавних набавки, које врше УЈН и Републичка комисија, као показатељи користиће се извештај УЈН о спроведеном надзору над применом ЗЈН и извештај о раду Републичке комисије.

ДРИ ће повећати број извештаја о ревизији, односно обухват јавних средстава, а самим тим и јавних средстава која су обухваћена јавним набавкама.

При вршењу надзора, УЈН ће наставити да пружа стручну помоћ и доставља тражене податке и разјашњења другим надлежним институцијама (тужилаштво, полицији и Агенцији).

Посебна пажња биће посвећена ефикасном санкционисању злоупотреба у јавним набавкама, као и адекватној сарадњи надлежних институција, укључујући и надлежно тужилаштво, полицију, судство. У ту сврху, у складу са донетим акционим плановима, биће реализоване обуке за припаднике тужилаштва, полиције и судије у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага и ефикаснијег процесуирања случајева нерегуларности и корупције у јавним набавкама.

До краја 2016. године биће припремљен документ у коме ће бити дат свеобухватан преглед надлежности институција (УЈН, Републичке комисије, ДРИ, Министарства финансија, полиције, тужилаштва, судства) у вези са јавним набавкама и дати конкретни предлози како ефикасније размењивати податаке између институција у циљу унапређења праћења процеса јавних набавки и предузимања адекватних мера у случају утврђених неправилности.

У четвртм кварталу 2016. године биће формирана јединствена база података о поднетим пријавама и исходу спроведених поступака по тим пријавама, као и другим предузетим мерама о праћењу, надзору и контроли јавних набавки код свих релевантних институција као и о исходима тих мера, коју администрира Управа за јавне набавке¹⁵. Реализација дате активности предвиђена је Меморандумом о сарадњи који је у 2014. години потписан између УЈН, Министарства финансија, Републичке комисије, ДРИ, Министарства привреде, Агенције, Савета за борбу против корупције и Комисије. Носиоци дате активности су УЈН и друге институције потписнице овог меморандума. На тај начин обезбедиће се и континуирана координација активности у сузбијању нерегуларности у систему јавних набавки.

УЈН ће у другом кварталу 2017. године спровести анализу ефеката примене свих механизма за праћење, надзор и контролу јавних набавки¹⁶ и дати препоруке у погледу измена ЗЈН, предвиђених за четврти квартал 2017. године, као и препоруке у погледу других прописа повезаних са овим законом, како би се отклонила евентуална ограничења за пуну примену мера за праћење, надзор и контролу ЗЈН.

Питање корупције је посебно разматрано у Поглављу 23 – Правосуђе и основна права, с тим да ће посебна пажња бити посвећена овом питању и у Поглављу 5 – Јавне набавке.

Имајући у виду да се сузбијање нерегуларности у јавним набавкама спроводи кроз различите мере које прожимају све фазе процеса јавне набавке (планирање, спровођење поступка јавне набавке и извршење уговора), те да се питање сузбијања нерегуларности и борбе против корупције и сукоба интереса не може сматрати искључиво питањем спровођења посебних антикорупцијских мера, већ као циљ који се остварује кроз различите аспекте реформе система јавних набавки (као што је повећање транспарентности, боље планирање, јасне процедуре, функционални систем заштите права), УЈН ће у другом кварталу 2017. године спровести анализу ефеката примене свих антикорупцијских мера предвиђених ЗЈН и у складу са анализама дати препоруке за измене ЗЈН, предвиђених за четврти квартал 2017. године.

УЈН ће испратити испуњавање обавезе наручилаца, чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, у погледу доношења и објављивања интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама.

УЈН и ДРИ ће наставити са подношењем захтева за покретање прекршајног поступка, за прекршаје прописане ЗЈН.

Јачање интерне контроле јавних набавки обезбеђује се кроз јачање интерне ревизије, која је предвиђена у Поглављу 32 – Финансијски надзор, реализацијом мера

¹⁵ Активност 2.2.8.3. из Финалне верзије Акционог плана за преговарање Поглавља 23 која је усаглашена са последњим препорукама и потврђена од стране Европске комисије у Бриселу (www.mpravde.gov.rs).

¹⁶ Активност 2.2.8.2. из Финалне верзије Акционог плана за преговарање Поглавља 23 која је усаглашена са последњим препорукама и потврђена од стране Европске комисије у Бриселу (www.mpravde.gov.rs).

предвиђених Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (активности под 3.2.3. Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ), као и Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. година (мера 3.3. Унапређење система финансијског управљања и контроле коришћења јавних средстава и интерне ревизије).

У трећем кварталу 2017. године УЈН ће припремити методологију анализе ризика у вршењу контроле јавних набавки.

3.3. Правна заштита

Услед константног пораста броја примљених предмета, и тенденције наставка повећања и у будућности, посветиће се додатна пажња даљем повећању ефикасности рада и наставити јачање капацитета запослених уз преузимање искустава добре праксе од других сличних органа из земаља ЕУ и земаља у окружењу.

Републичка комисија ће до краја 2017. године, у складу са систематизованим радним местима и одобреним кадровским планом од стране Министарства финансија и уз добијене сагласности надлежног Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, ојачавати своје капацитете до броја предвиђеног правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места (85 радних места¹⁷).

Такође, до краја 2016. године ће се додатно побољшати степен информисаности опште и стручне јавности о раду Републичке комисије, што је планирано постићи кроз ефикаснију претрагу одлука Републичке комисије објављених на интернет страници, затим, кроз достављање значајне правне праксе и новина у систему јавних набавки путем Newsletter што већем броју заинтересованих лица уз објављивање збирки карактеристичних одлука и начелних правних ставова.

У оквиру ефикасног и транспарентног остваривања надлежности Републичке комисије, наставиће се координација и сарадња са другим надлежним органима у земљи уз унапређење међународне и посебно, регионалне сарадње.

Потпуно усклађивање са Директивом 2007/66/ЕЗ основни је правац реформе у овој области, што укључује и усаглашавање са праксом - пресудама Суда правде Европске уније у области јавних набавки.

Потпуно усклађивање са Директивом 2007/66/ЕЗ спровешће се у четвртном кварталу 2017. године.

Републичка комисија је главни корисник шестомесечног IPA 2012 *Twinning light* пројекта Европске уније „Јачање заштите права у поступцима јавних набавки у Републици Србији”, а почетак пројектних активности се очекује крајем јануара 2016. године. Основни циљ *Twinning light* пројекта је допринос побољшању система заштите права у поступцима јавних набавки у Републици Србији, јачање административних капацитета Републичке комисије, као и унапређење и хармонизација законодавства са правним тековинама ЕУ и најбољом праксом из ове области.

¹⁷ Функције председника и чланова Републичке комисије се не убрајају у систематизована радна места.

IV. ПРИХВАТАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА

Република Србија прихвата тековине ЕУ у Поглављу 5 – Јавне набавке и биће у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 13. маја 2014. године. Република Србија ће спровести преостале правне тековине, тј. тековине настале након подношења ове преговарачке позиције, до ступања у чланство ЕУ, у складу са резултатима преговора у овом поглављу.

Република Србија не захтева специфична прилагођавања у овом поглављу.