# Анализа дужности Управе за јавне набавке и утврђивање слабости у раду Управе за јавне набавке и систему јавних набавки са посебним освртом на антикорупцијске активности

Београд

Јануар 2014

Данило Пејовић и Немања Ненадић

Транспарентност Србија

Садржај

[Анализа дужности Управе за јавне набавке и утврђивање слабости у раду Управе за јавне набавке и систему јавних набавки са посебним освртом на антикорупцијске активности 1](#_Toc388957127)

[О анализи 4](#_Toc388957128)

[Увод – контекст анализе 4](#_Toc388957129)

[Сажетак 6](#_Toc388957130)

[Систем јавних набавки 9](#_Toc388957131)

[Садржај Стратегије реформе система јавних набавки са посебним освртом на антикорупцијске одредбе 9](#_Toc388957132)

[Слабости Акционог плана за спровођење Стратегије 23](#_Toc388957133)

[Примена Стратегије и Акционог плана 28](#_Toc388957134)

[Главни налази о стању система јавних набавки 29](#_Toc388957135)

[Општи оквир за структурирање јавне управе 32](#_Toc388957136)

[Обављање послова Управе за јавне набавке 54](#_Toc388957137)

[Послови Управе за јавне набавке 54](#_Toc388957138)

[Начин организовања Управе за обављање задатака 62](#_Toc388957139)

[Извршење послова Управе за јавне набавке 66](#_Toc388957140)

[1.Надзор над применом Закона 66](#_Toc388957141)

[2. Доношење позаконских аката 67](#_Toc388957142)

[3. Учешће у припреми прописа из области јавни набавки 68](#_Toc388957143)

[*4. Давање мишљења и тумачења примени појединих одредби Закона* 69](#_Toc388957144)

[*6. Списак наручилаца, према подацима из извештаја и евиденција о јавним набавкама које поседује* 71](#_Toc388957145)

[7. Учешће у изради плана за борбу против корупције 71](#_Toc388957146)

[8. Именовање грађанских надзорника 72](#_Toc388957147)

[9.Модели оквирних споразума 73](#_Toc388957148)

[10. Давање сагласност на одлуку, односно споразум из чл. 48. и 50. овог закона 73](#_Toc388957149)

[11. Прописивање образаца огласа 73](#_Toc388957150)

[12. Списак негативних референци 73](#_Toc388957151)

[13. Прописивање начина вођења евиденције и сачињавања извештаја о јавним набавкама 74](#_Toc388957152)

[14. Сачињавање тромесечног, полугодишњег и годишњег извештај о јавним набавкама 74](#_Toc388957153)

[15. Прописивање начина и програма стручног оспособљавања и начина полагања стручног испита за службеника за јавне набавке и вођење регистра службеника за јавне набавке 75](#_Toc388957154)

[16. Управљање Порталом јавних набавки 75](#_Toc388957155)

[17. Предузимање мере ради развоја и унапређења система јавних набавки 75](#_Toc388957156)

[18. Подношење захтева за заштиту права 76](#_Toc388957157)

[19. Обавештавање Државне ревизорске институције и буџетске инспекције о утврђеним неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама 77](#_Toc388957158)

[20. Покретање прекршајних поступака када на било који начин сазна да је учињена повреда овог закона која може бити основ прекршајне одговорности 77](#_Toc388957159)

[21. Покретање поступака за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци 78](#_Toc388957160)

[22. Припремање модела одлука и других аката које наручилац доноси у поступку јавне набавке 78](#_Toc388957161)

[*23.* *Прикупљање статистичких и других податка о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини* 78](#_Toc388957162)

[24. Објављивање и дистрибуција одговарајуће стручне литературе 79](#_Toc388957163)

[25. Прикупљање информација о јавним набавкама у другим државама 79](#_Toc388957164)

[26. Припремање планова и нормативних аката и уз сагласност Владе предузимање других активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки 79](#_Toc388957165)

[27. Сарадња са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки 80](#_Toc388957166)

[28. Сарадња са другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. 81](#_Toc388957167)

# О анализи

Ова анализа је део ширег пројекта - „Функционални систем за борбу против корупције у јавним набавкама у Републици Србији“[[1]](#footnote-2) који се спроводи у периоду јул 2013-март 2014. Њен циљ је да утврди које су основне одлике и слабости у систему јавних набавки уопште са посебним освртом на задатке и капацитете Управе за јавне набавке

# Увод – контекст анализе

Управа за јавне набавке основана је првим Законом о јавним набавкама, који је донет у Србији, 2002 године. У протеклих дванаест година Управа није успоставила капацитете довољне за реализацију својих задатака. Закон о јавним набавкама је у више наврата мењан, а два пута су измене и допуне биле толиког обима да је донет нови Закон (2008. и 2012). Надлежности Управе за јавне набавке су тим изменама редефинисане, а до најзначајнијих измена је дошло 2012, када су овлашћења Управе битно повећана. С друге стране, неке надлежноси овог органа су остале исте као што су биле и 2002, а да капацитети ни за обављање тих дужности нису обезбеђени у потпуности до данашњег дана. Капацитети Управе су се мењали понајвише у зависности од тренутних политичких односа доносилаца одлука, а не према стварним потребама, односно овлашћењима и задацима које је Управа имала или добијала.

Проблем неусклађености капацитета органа управе са њиховим стварним потребама обављања задатака не односи се само на Управу за јавне набавке, нити је изузетак, већ много пре правило у Србији. С друге стране, општа је оцена да је јавни сектор у Србији предимензиониран. Управо у време израде овог истраживања, јавност у Србији сазнаје податке о броју запослених код корисника јавних средстава (близу 800 хиљада), при чему ни Министарство финансија, нити било који други државни орган до сада није знао поуздано о којем броју људи је реч. Одсуство прецизних евиденција, само за себе, речито говори о размерама овог проблема. Упоредо са тиме, јавност Србије већ годинама добија информације о лошој организованости јавног сектора, о постојању „сувишних агенција“, преклапању надлежности између класичних органа државне управе и органа и организација којима су поверени поједини послови. Међутим, те приче никада нису на прави начин конкретизоване. Штавише, када се озбиљније начне та тема постаје јасно да је најчешће реч о причама са краткорочним дометом (нпр. за потребе вођења изборне кампање) и да не постоји, не само списак „сувишних агенција“, већ ни јасна представа код доносилаца одлука о томе шта ће се све под тим појмом подразумевати. У вези са овим питањима, одговоре би, по логици ствари, требало да пружи Стратегија реформе јавне управе која је пред усвајањем. Међутим, постоје озбиљни разлози за сумњу да ће она имати такве ефекте.

Новим Законом о јавним набавкама, који је ступио на снагу 1. априла 2013. године, Управа је добила бројна нова овлашћења и послове, који су излистани у члану 136. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 124/2012) и додатно објашњени у другим одредбама тог закона. Поједине обавезе које Управа за јавне набавке има проистичу из других прописа и аката (стратегије које су усвојиле Народна скупштина и Влада, закони који се односе на све органе државне управе).

Правно – институционално гледано Управа за јавне набавке је од момента оснивања посебна организација у систему државне управе Србије, која обавља стручне послове у области јавних набавки. Поред осталих Управа врши надзор над применом Закона, доноси подзаконске акте, контролише примену појединих поступака. То значи да Управа не ради у оквиру ни једног министарства, али у ширем смислу, она припада организационој структури извршне власти. У складу са тиме, директора, заменика директора и помоћнике директора у Управи поставља и разрешава Влада Србије, Управа подноси извештаје о раду Влади и за њу су обавезујући закључци које доноси Влада. У пракси, имајући у виду специфичност послова које Управа обавља, као и чињеницу да дуго времена није постојао ни један независни државни орган који би се бавио питањима јавних набавки, Управа је често перципирана као један од независних органа. То је био и један од разлога због којих је 2011. године јавност у Србији бурно реаговала на покушаје да се кроз измене Закона о јавним набавкама статус Управе промени и да она постане организациони део Министарства финансија.

У систему јавних набавки, кључан документ, који би требало да послужи као основа за изградњу и структурисање активности државних органа јесте Стратегија за унапређење система јавних набавки у Републици Србији[[2]](#footnote-3). Међутим, овај документ не може у потпуности да обезбеди остваривање тог циља. Мада су многи делови Стратегије квалитетно написани, поједина питања нису довољно детаљно обрађена (на пример, проблем набавки које се спроводе без примене Закона о јавним набавкама). Још већи проблем представља акциони план, који је припремљен без јавне расправе и консултација са кључним органима и који не садржи адекватан осврт на многе активности из саме Стратегије. Осим тога, све и да је реч о најбољим могућим документима, требало би их мењати зато што је у међувремену дошло до битних измена Закона о јавним набавкама и другим променама у систему јавних финансија. До сада није рађена темељна анализа слабости система нити анализа примене Стратегије и Акционог плана, већ се само спорадично могу наћи подаци о примени појединих активности.

# Сажетак

У систему јавних набавки у Републици Србији, дошло је до битног унапређења у правном оквиру. Та унапређења су углавном у складу са циљевима зацртаним у Стратегији реформе система јавних набавки из 2011, али сама та стратегија није била носилац промена, већ су оне великим делом биле узроковане и интересовањем политичког фактора за спречавање корупције у јавним набавкама, као теми која побуђује велико интересовање јавности.

Главни напредак је остварен у повећању транспарентности, објављивањем великог броја информација на иновираном Порталу јавних набавки. Међутим, и даље су бројни случајеви (око 10%), у којима наручиоци нису објавили обавезне документе. Могућност објављивања корисних података када то по Закону није обавезно (планови набавки, процењена вредност) се изразито ретко користи. Друга област напретка огледа се у повећању конкуренције, али је и даље недовољан и нижи од очекивања. Тај напредак је омогућен повећањем транспаретности код набавки мале вредности и строжијим правилима за спровођење преговарачког поступка.

Планирање није довољно реалистично, а на њега се лоше одражавају и проблеми са буџетским приходима. И даље се не користе неки од механизама који су мање познати наручиоцима (електронске јавне набавке, конкурентни дијалог, централизоване јавне набавке).

Законски оквир је унапређен и кроз подзаконске акте, међу којима је најзначајнији *Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца,*из децембра 2013,на основу којег би сви наручиоци требало да уреде процес планирања и контроле јавних набавки. С друге стране, још увек нису усвојени План борбе против корупције у јавним набавкама ни уредба Владе којом би требало ближе уредити спровођење јавних набавки у области одбране и безбедности. Нови Закон о прекршајима је потврдио дужи рок застарелости због кршења Закона о јавним набавкама, чиме би требало да буде отклоњен тај чест проблем из праксе.

Кључни недостатак система је и даље чињеница да је примена закона искључена код веома вредних набавки, као што су набавке које се финансирају кроз међудржавне споразуме или кроз кредите међународних финансијских институција. То доводи до апсурдних ситуација – да се строге контроле и правила о конкуренцији примењују код набавки вредних 3 хиљаде евра, а да се путем директних договора одређује ко ће изводити радове вредне 300 милиона евра.

Стратегија за реформу система јавних набавки треба да буде иновирана. Антикорупцијска стратегија предвиђа мере за област јавних набавки, али су неке од њих погрешно разрађене кроз акциони план, а проблем постоји и са Стратегијом реформе јавне управе. Потребно је допунити Закон о буџетском систему и Кривичног законика (ново кривично дело у вези са јавним набавкама, које није добро формулисано).

Нови институт грађанског надзорника је примењен код неколико набавки које су вредније од милијарду динара, али о њиховим извештајима још увек нису расправљали надлежни скупштински одбори.

Републичка комисија за заштиту права је битно повећала ефикасност свог рада у решавању захтева за заштиту права, али се тек очекује већа активност овог органа у поништавању незаконитих уговора и у прекршајним поступцима. Државна ревизорска институција је започела „ревизију сврсисходности” на одабраном узорку (службена путовања), али налази још увек нису саопштени. И ревизија ДРИ за 2012. је утврдила бројне случајеве кршења основних правила о јавним набавкама (нпр. неосновано искључење конкуренције, набавке које су спроведене без испуњења услова). Још увек не постоји евиденција о имплементацији нових правила у вези са поништавањем уговора, кршењем правила, нити у вези са кажњавањем забрањеног договарања између понуђача.

Управи за јавне набавке још увек недостају кадрови, да би у потпуности могле да врше функцију надзора над процесом јавних набавки. Стање знатно боље када је реч о Републичкој комисији за заштиту права и ДРИ а једнако лоше кад је реч о буџетским инспекцијама и интерним ревизијама**.** Тако је, на пример, Управа за јавне набавке, која је добила значајна нова овлашћења надзора над применом Закона код не мање од 5000 наручилаца, ојачана за свега седам службеника, и то тек пола године након што је почела примена Закона.

Проблеми у организацији Управе за јавне набавке, као посебне организације и дела државне управе Републике Србије у многоме су слични са проблемима већине других органа. Не постоји ни законска обавеза нити пракса да се упоредо са доношењем прописа испланирају и капацитети који ће бити потребни за њихово спровођење. Иако Управа постоји већ готово четрнаест година, она никада није имала довољно ресурса за обављање законских задатака, а надлежности су јој у међувремену битно проширене, нарочито доношењем ЗЈН из 2012.

Правни оквир за димензионирање државне управе у складу са потребама извршења послова које управа има постоји, али се не примењује. Разлози за то су вишеструки. Први је доминација политичких разлога код одређивања броја органа државне управе и послова који ће поједини од њих обављати. Последица оваквог приступа је да политички волунтаризам при оснивању и расподели послова између органа управе, као и између органа управе и других организација и служби не подлеже контроли ефективној контроли са становишта преклапања надлежности и најекономичнијег обављања задатака.

Други разлог долази из круга финансијских ограничења за финансирање свих активности којима државна управа треба да се бави. У таквим околностима, нема преиспитивања утемељености и ваљаности постојећег стања, већ се оно узима као основа за планирање трошкова и у будућности.

Трећи разлог је у вези са финансијским а огледа се у природној тежњи органа управе да очувају постојеће капацитете. Будући да реформски кораци не залазе у питање оправданости постојећег стања државне управе, а промене се предлажу управо од стране органа који би требало да се реформишу, нема ни изгледа да се такво стање промени.

Четврти разлог је чињеница да се прописане норме о припреми аката о систематизацији и кадровских планова не поштују у довољној мери, а да се контролна функција коју у том погледу имају Министарство (правде и) државне управе и Служба за управљање кадрова не остварује, како због доминације политичких чинилаца при изради ових аката, тако и због недовољних капацитета контролних институција.

Пети разлог је околност да подаци о учинку и капацитету органа управе и даље нису довољно познати јавности нити је јавна управа подвргнута адекватном надзору са становишта тог учинка и остваривања задатака које има на основу прописа. Ово се посебно односи на слаб квалитет планова рада и извештаја о раду, на њихово необјављивање и неупоредивост, на одсуство расправе о тим документима, како у парламенту тако и у јавном дискурсу.

Осим наведених чинилаца, када је реч о Управи за јавне набавке проблем представља чињеница да дужности овог органа нису довољно прецизно формулисане. Надлежности више представљају попис овлашћења, то јест, радњи које Управа може да предузме, али углавном је недефинисано у којим ситуацијама ће Управа бити у обавези да се користи тим овлашћењима (нпр. шта све треба да предузме у контексту надзора над применом Закона) и у којем обиму. Пошто се не може све прописати Законом, одговор на ова питања би требало да пруже планови за спровођење контролних и других активности. Ти планови би требало да одражавају потребу да се на оптималан начин обезбеди провера поштовања Закона (нпр. превентивна провера одговарајућег узорка наручилаца) а не да одражавају тренутне могућности за обављање такве контроле. Само такви планови могу да представљају аргументовано образложење потреба за запошљавањем људских ресурса. У стварности, не само да ресурса нема довољно, већ је упитно да ли би, све и да су досадашњи захтеви Управе у погледу акта о систематизацији и запошљавању планираних кадрова били услишени, било обезбеђено вршење свих задатака овог органа на најбољи могући начин.

Током прве године примене Закона, Управа је испунила готово све задатке које је имала на регулаторном плану, обавила је веома важну функцију у „одбрани“ Закона од захтева за неоправданим изузимањем и успоставила је функционалан Портал јавних набавки са знатно већим бројем докумената. Међутим, вршење надзорне функције је било недовољно, због чега је до сада изостала и примена механизама за санкционисање прекршилаца (прекршајни поступци, поступци за заштиту права, оглашавање ништавости уговора), што је једнако важан задатак овог органа и једнако важан чинилац и показатељ успешности читавог система јавних набавки.

# Систем јавних набавки

## Садржај Стратегије реформе система јавних набавки са посебним освртом на антикорупцијске одредбе[[3]](#footnote-4)

Септембра 2011 Влада је утврдила ову Стратегију, заједно са Акционим планом, који је „њен саставни део“. Због обима корупције у јавним набавкама посебно поглавље је посвећено овом питању, али су и други делови Стратегије значајни да би се боље разумео начин на који би се та борба могла водити.

У уводним реченицама говори се о вредности јавних набавки у Републици Србији. Међутим, ти подаци су непотпуни, зато што су сачињени на основу показатеља о пријављеним и објављеним јавним набавкама. Оне набавке које су изузете из система или које су спроводили наручиоци који о томе нису обавештавали Управу за јавне набавке нису обухваћени, тако да је укупна вредност набавки вероватно већа.

Циљеви стратегије дефинисани су на следећи начин:

*Полазећи од значаја јавних набавки и стратешког опредељења Републике Србије за приступање ЕУ, циљ Стратегије је:*

*1) унапређивање јединственог система јавних набавки у Републици Србији;*

*2) повећање ефикасности система јавних набавки;*

*3) смањивање нерегуларности у систему јавних набавки;*

*4) усаглашавање са директивама и другим актима ЕУ;*

*5) подстицање одрживог економског развоја Републике Србије и раст животног стандарда грађана.*

У приказу актуелног стања у Стратегији утврђене су конкретне слабости у закону или у примени законских решења, од којих су нека изузетно значајна и за борбу против корупције:

*У досадашњој примени ЗЈН уочене су одређене слабости, и то:*

*1) поступак јавне набавке је сувише административно захтеван, на шта указује велики број неуспешно спроведених поступака из формалних разлога;*

*2) ЗЈН прописује сувише обавезних услова за учешће у поступку јавних набавки, чиме се смањује број потенцијалних учесника у поступку и ограничава конкуренција;*

*3) доказивање испуњености услова је, због недостатка јединствених и лако приступачних јавних евиденција, веома отежано, што такође утиче на смањено учешће понуђача у поступцима јавних набавки;*

*4) преговарачки поступак треба учинити још јаснијим и транспарентнијим;*

*8) недовољна транспарентност код спровођења набавки мале вредности, која указује на потребу увођења обавезе њиховог оглашавања на Порталу јавних набавки и увођења правила код одабира потенцијалних наручилаца који ће бити позивани да дају понуде;*

*9) недовољно разрађена мерила за примену појединих елемената критеријума економски најповољније понуде;*

*10) могућности електронског оглашавања нису искоришћене до краја – штампаним оглашавањем продужава се поступак јавне набавке;*

*11) подношење понуда електронским путем и електронске лицитације нису заживеле у пракси.*

Поред слабости које су приказане у овој Стратегији, постоје још неке које су аутори Стратегије пропустили да утврде, као што су:

* Неадекватна решења којима се изузимају из примене Закона набавке које се спроводе средствима из кредита;
* Недовољно јасан статус набавки чија је вредност испод минимума предвиђеног за набавке мале вредности (да ли је у потпуности искључена примена Закона или не);
* Недовољно прецизне одредбе о могућности измене уговора (нпр. да ли је могуће изменити било шта друго осим цене);
* Неусклађеност уредби које уређују поверљиве набавке са одредбама ЗЈН и онемогућавају примену законских начела;
* Слабости подзаконских аката, донетих на основу ЗЈН, које се огледају у недовољној или неадекватној разради законског текста или одредбама које могу створити недоумицу код лица која их спроводе, због чега је потребно да се измене и допуне.

Посебну пажњу Стратегија поклања и питањима која нису уређена кроз Закон о јавним набавкама али се у ЕУ уређују истим директивама. У питању су концесије и јавно – приватна партнерства. У овим областима се корупција може развити једнако као и код јавних набавки и донети сличне последице. У Србији су нарочито велики проблем јавно-приватна партнерства будући да тренутно нису уопште уређена (за концесије постоји правни оквир, али је застарео). Та неуређеност се у пракси тумачи као могућност да се уговори о јавно-приватним партнерствима закључују без икаквих ограничења или правила, што је погрешно. Наиме, кроз уговоре о јавно-приватном партнерству се суштински заобилазе одредбе других прописа, оних који уређују располагање јавном имовином, јавне набавке или трошење буџетских средстава и одсуство регулативе би пре требало тумачити као непостојање основа да се такви уговори закључују уопште него као правну могућност да се то чини. О концесијама и јавно-приватним партнерствима се у Стратегији говори на следећи начин:

*Предмет регулисања Директива 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ које уређују област јавних набавки у ЕУ, су и концесије радова. Уговори који су предмет регулисања наведених директива, уговори о јавним набавкама и уговори о концесији радова, сматрају се јавним уговорима и на њих се примењује исти режим додељивања прописан тим директивама. ЗЈН не обухвата уговоре о концесијама, који су регулисани Законом о концесијама из 2003. године (у даљем тексту: ЗОК). У ЗОК недостају позивања на ЗЈН, а сам закон садржи дефиницију концесије која не одговара дефиницији из директиве ЕУ. Такође, Закон о комуналним делатностима из 1998. године, на посебан начин уређује уступање обављања комуналних делатности предузећу или предузетнику (концесија услуга). Посебан пропис о јавно-приватним партнерствима (у даљем тексту: ЈПП) не постоји.*

*Министарство надлежно за концесије и јавно-приватна партнерства (Министарство економије и регионалног развоја) припрема предлог новог ЗОК, који би требало да буде достављен Народној скупштини на усвајање до краја 2011. године.*

*Циљ Стратегије у погледу концесија и јавно-приватних партнерстава је да се обезбеди да:*

*1) ЗОК буду обухваћени и концесије радова и концесије услуга, укључујући и комуналне услуге;*

*2) ЗЈН и ЗОК покривају све врсте јавних уговора (у смислу директива ЕУ);*

*3) се јасно дефинише који пројекти ЈПП потпадају под режим ЗЈН, а који под режим ЗОК, те да се на тај начин искључи могућност уговарања пројеката ЈПП као неке треће категорије уговора, нерегулисана у ова два закона;*

*4) се прошире надлежности Републиче комисије за заштиту права упоступцима јавних набавки и на уговоре закључене у складу са ЗОК.*

Стратегија добро утврђује да је потребно изменити и неке друге прописе како би се оствариле суштинске реформе у систему јавних набавки и сродних области. Између осталог, уочене су потребе за изменом следећих прописа:

*1) Закон о буџетском систему – потребно је решити питање планирања средстава у случају вишегодишњих уговора, односно питање финансирања једногодишњих уговора чије се трајање не поклапа са календарском годином;*

*3) Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општегинтереса – потребно је ускладити области од општег интереса са правом ЕУ и обезбедити делотворније механизме контроле пре одобравања програма рада јавних предузећа у делу који се односи на јавне набавке;*

*4) Закон о комуналним делатностима – потребно је искључити одредбе којима се прописује процедура доделе уговора, односно упутити на процедуре прописане ЗЈН и ЗОК;*

*5) Закон о прекршајима – потребно је продужити рок за покретање прекршајног поступка;*

*6) Закон о регистрацији привредних субјеката – потребно је увести јединствену евиденцију о подацима који чине обавезне услове за учешће понуђача у поступцима јавних набавки;*

*7) Закон о јавној својини – овим законом уредити питање својине државе, територијалне аутономије, односно локалне самоуправе и начин управљања јавном својином што је од посебног значаја за област концесија и јавно-приватних партнерстава.*

*Циљ Стратегије је да се обезбеди да други закони, који задиру у правну суштину, права и статус правних субјеката и спровођење ЗЈН и ЗОК, буду усклађени тако да чине шири подстицајни регулаторни оквир који подржава закључење и извршење јавних уговора.*

Иако Стратегија добро утврђује потребу за изменама појединих прописа, списак није потпун. На пример, у вези са изменама Закона о буџетском систему и прописа који су на основу њега донети потребно је :

* + обезбедити већу јавност процеса припреме буџета, укључујући и део средстава који ће бити издвојен за потребе реализације јавних набавки;
  + требало би преиспитати Закон и подзаконске акте у делу који се односи на планирање буџета и класификацију буџетских расхода и по потреби је изменити тако да расходи који треба да се реализују кроз јавне набавке буду јасније уочљиви;
  + кроз овај закон или кроз Закон о јавним набавкама требало би утврдити правила поступања код набавки на које је искључена примена ЗЈН – нпр. набавке испод вредности која је прописана за набавке мале вредности
  + кроз ЗЈН или Закон о буџетском систему и подзаконске акте који су на основу њих донети, треба да јасно ставе у везу појам «истоврсне» јавне набавке са одређеном буџетском класификацијом;
  + кроз овај закон или кроз ЗЈН би требало уредити недвосмислено обавезе наручилаца приликом планирања набавки (нпр. анализа и документовање потреба за набавкама), као и обавезе у вези са извршењем уговора о јавним набавкама;
  + кроз измене овог или других одговарајућих прописа требало би обезбедити да лица која о томе имају сазнања указују на случајеве незаконитог трошења или нерационалног планирања и трошења буџетских средстава (нпр. заштита од одмазде, награда у виду дела спречене или надокнађене штете и слично)

Када је реч о јавним набавкама у области одбране и безбедности, Стратегија ово питање разматра искључиво у контексту усаглашености са директивама ЕУ. Међутим, у потпуности се занемарује неусаглашеност уредаба које уређују поверљиве набавке са актуелним Законом о јавним набавкама и не види се на који начин ће ово питање бити решено у будућности.

Институције у систему јавних набавки

Део Стратегије који се односи на институције које постоје у оквиру система јавних набавки није довољно добар. С једне стране, у овом делу се идентификују те институције и надлежности неких од њих. Међутим, из Стратегије се уопште не може видети каква се улога планира за све те институције у новом устројству, које треба да буде успостављено након доношења Стратегије, то јест да ли ће ови органи добити нека нова задужења или изгубити нека од постојећих.

Закључци о томе шта је потребно урадити гласе:

*За унапређење институционалног оквира система јавних набавки неопходно је:*

*1) одредити Министарство финансија као носиоца преговора о свим питањима из поглавља 5 (Јавне набавке) са ЕУ у име Владе;*

*2) побољшати и успоставити ефикаснију координацију између свих институција у систему јавних набавки;*

*3) образовати координациону групу коју ће чинити представници свих релевантних институција, а чији рад ће координирати Министарство финансија, која ће помагати у преговорима са ЕУ у области јавних набавки;*

*4) повећати капацитете главних институција у систему у складу са објективним критеријумима ради обављања свих послова из надлежности институција - адекватан број стручног особља, просторни, технички и информатички основи за ефикасан рад;*

*5) повећати видљивост рада свих институција у систему јавних набавки чиме се обезбеђује и неопходна препознатљивост од стране шире јавности.*

Из овог описа би се могло закључити да је намера доносилаца Стратегије да све институције задрже садашње послове које обављају и да буду ојачане кадровски ради обављања тога посла. Насупрот томе, представници Министарства финансија су септембра 2011 најавили крупне институционалне промене (нпр. укидање Управе за јавне набавке). Такође, самом стратегијом се предвиђа оснивање новог тела, које би спроводило централизоване јавне набавке, а које се уопште не помиње у овом делу Стратегије.

Јачање капацитета осталих учесника у систему

Стратегија уочава потребу и за јачањем других субјеката који учествују у систему јавних набавки – органа власти (наручилаца) и понуђача (фирми), али и медија и невладиног сектора. Стратегија је у одређеној мери разрадила питања јачања капацитета наручилаца и понуђача, али не говори ништа о томе на који начин би медији и цивилно друштво били ојачани или укључени у овај процес.

Професионализација

Као превенција корупције, али још пре, као средство за унапређење квалитета и ефикасности рада, Стратегија помиње и професионализацију у области јавних набавки, а пре свега обуку службеника који се тиме баве. Имајући у виду значај који добро обучени службеници за јавне набакве могу имати у борби против корупције, као и њихову улогу у изградњи интегритета јавних институција уопште, и ове делове Стратегије треба имати у виду при изради антикорупцијских планских аката.

*Како постојећи систем сертификације пружа основно знање о функционисању јавних набавки даљим развојем система сертификације:*

*...*

*2) омогућити службеницима за јавне набавке да стекну знања о припреми за спровођење поступака јавних набавки која смањује ризик од намештања понуда и о индикаторима намештених понуда;*

*3) унапредити систем сертификације конкретнијим описом послова које обавља службеник за јавне набавке и смањити износ процењене вредности јавне набавке у којој је обавезно учешће службеника за јавне набавке као члана комисије за јавне набавке како би се допринело остварењу циљева и начела Закона, спречавању злоупотреба и јачању одговорности службеника;*

*4) побољшати информисаност (успостављањем форума о јавним набавкама, унапређивањем е-билтена и сл.) у циљу решавања питања практичне примене Закона и других прописа;*

*...*

*6) унапредити статус службеника за јавне набавке како би се на овим пословима ангажовали и задржали високо квалитетни кадрови што је од кључног значаја за остварење ефикасних и регуларних јавних набавки;*

*7) усвојити**етички кодекс у области јавних набавки**са циљем успостављања стандарда етичког понашања, јачања етике јавних служби и јачања поверења грађана у јавне службе;*

*8) подстицати и подржавати оснивања**удружења службеника за јавне набавке и других лица која се професионално баве јавним набавкама****,*** *у складу са посебним законом, која би имала за циљ јачање професионализма и етичких стандарда у области рада у јавним набавкама, омогућавање националног и међународног повезивања и умрежавања и омогућавање да се чује глас практичара у јавним набавкама.*

Као што се може видети, овај део Стратегије садржи и решења која могу бити инспиративна приликом креирања решења за борбу против корупције уопште, будући да се наглашава потреба за уређењем статусних питања службеника који раде на местима где могу бити изложени корупцији у већем обиму него други, о доношењу етичког кодекса за ове службенике као и о њиховом сталешком удруживању, које, између осталог може да доведе до подизања стандарда поступања у оквиру вршења ових важних послова.

У оквиру великог поглавља које говори о унапређењу система јавних набавки прво се разматра повећање ефикасности поступака.

Ови делови Стратегије значајни су и са становишта борбе против корупције. Наиме, кроз мере за повећање ефикасности уједно се смањује број бирократских захтева и број прилика у којима долази до интеракције између органа власти и понуђача (укидање непотребних процедура).

Електронске набавке

Електронске набавке се посматрају у оквиру посебне целине, мада су непосредно везане за остваривање два циља – повећање ефикасности и повећање транспарентности. Као такве оне су непосредно повезане и са борбом против корупције. Са једне стране, кроз спровођење електронских набавки се смањује број прилика да до корупције уопште дође (мање додирних тачака јавног и приватног сектора, укидање непотребних процедура), а с друге стране се повећава транспарентност целокупног поступка. Ово може бити добар узор и при креирању антикорупцијских решења у другим областима.

Повећање транспарентности

Стратегија директно говори о повећању транспарентности. Оно се у контексту јавних набавки посматра пре свега као средство за постизање веће конкуренције и већих уштеда, али је значај за спречавање корупције кроз повећање јавне одговорности такође очит. Стратегија помиње и неке конкретне облике повећања транспарентности, али их недовољно разрађује (на пример, у другим деловима Стратегије се помиње и обавеза објављивања података о набавкама мале вредности).

Централизација јавних набавки

У контексту борбе против корупције, централизовано одлучивање доноси контроверзне последице. С једне стране, монопол у процесу доношења одлука доводи до тога да цена корупције буде већа (јер не постоје алтернативна решења). С друге стране, децентрализација одлучивања доводи до тога да се корупција може јавити на више места и у више ситуација. На пољу јавних набавки централизацију треба посматрати пре свега као начин да се остваре уштеде, како у самом администрирању јавним набавкама, тако и кроз мање цене до којих доводи веће надметање, а не као меру борбе против корупције.

Оквирни споразуми

Оквирни споразуми су, као што се и објашњава у Стратегији, једна од мера које могу да обезбеде већу ефикасност јавних набавки и смањује број процедура јавних набавки које се спроводе. С друге стране, они у одређеној мери ограничавају конкуренцију за поједине послове и као и централизоване јавне набавке доносе могућност да се кроз један акт корупције утиче на већи број јавних набавки одједном, па се могу сматрати и мером која повећава ризик од настанка корупције или макар њене потенцијално штетне ефекте.

Зелене набавке и социјални аспект јавних набавки

Укључивање разматрања елемената који нису везани за начела јавних набавки приликом одлучивања о томе шта ће бити набављено неминовно доводи до трошкова за наручиоце, како у виду повећања цене коју морају да плате за добро, услугу или радове тако и кроз повећану цену администирања јавних набавки. Није ретка пракса у свету да се кроз јавне набавке стимулише нпр. домаћа индустрија, а и Закон Републике Србије садржи још увек преференцијале за домаће понуђаче и робу домаћег порекла. То доводи и до повећаног ризика од настанка корупције, зато што подразумева додатно администрирање, нпр. у виду прикупљања потврда о томе да је роба заиста домаћег порекла. На сличан начин, на економичност јавних набавки се може одразити укључење других елемената, попут еколошких или социјалних, о чему говори Стратегија.

Нема сумње да држава може да обезбеди остваривање еколошких и социјалних циљева и на друге начине а не кроз јавне набавке, нпр. тиме што ће прописати обавезујуће еколошке стандарде појединих роба, или тако што ће из буџета субвенционисати производњу еколошких производа, тако што ће додељивати социјалну помоћ и субвенције за привредна друштва којима остварује неке социјалне циљеве. Међутим, увођење еколошких и социјалних разматрања у јавне набавке непотребно оптерећује и иначе сложен процес одлучивања у овој области новим елементима које треба оцењивати (осим разних мерила за процену економски најповољније понуде) и која захтевају додатна стручна знања лица која припремају конкурсну комисију и оцењују понуде. Уколико је ово оцењивање у вези са прибављањем потврда и додатним процедурама оно повећава и могућност да дође до корупције, поред тога што доводи до штетних последица на плану повећања трошкова јавних набавки.

Сузбијање нерегуларности

Велико поглавље о сузбијању нерегуларности у јавним набавкама почиње разматрањем борбе против корупције. На почетку се објашњава на који начин може доћи до корупције у јавним набавкма и на који начин се против корупције може борити, а уједно се успоставља веза и са другим поглављима Стратегије:

*До корупције у јавним набавкама може доћи у разним фазама поступка јавне набавке и у разним видовима. Због тога се питање борбе против корупције не може сматрати искључиво питањем спровођења специфичних антикорупцијских мера, већ као циљ који прожима разне аспекте реформе система јавних набавки (нпр. транспарентност, мониторинг). Једнако треба имати у виду да против корупције делују и сви други механизми који воде ка остваривању основних начела јавних набавки, чак и када им борба против корупције као таква није примарни циљ. Наиме, са становишта економичности јавних набавки је свеједно да ли се набавља непотребна роба или услуга плаћа скупље зато што је неки службеник код наручиоца био корумпиран или зато што није савесно радио свој посао – штета је иста. Самим тим, уколико се реформским мерама постигне боље планирање и управљање поступцима јавних набавки, биће и мање простора за корупцију. Дакле, борбу против корупције схватамо као циљ који је вредан и сам по себи, због друштвене опасности коју ова појава носи, али још више, као средство које ће помоћи да целокупан систем јавних набавки у Републици Србији буде ефикаснији и да пружи боље резултате.*

Затим се у Стратегији представља постојеће стање, односно описују се непосредне антикорупцијске мере у Закону о јавним набавкама и ситуација са применом тих мера:

*5.1.1. Постојеће непосредне антикорупцијске мере из ЗЈН*

*Антикорупцијско правило из ЗЈН се показало као непрактично и до сада није било примењивано у пракси, и самим тим, није могло имати ефекта на сузбијање корупције у јавним набавкама. Будући да је извесно да корупције у јавним набавкама има, ово правило треба допунити. Претпостављени разлог непримењивања је одсуство веродостојних доказа који би указивали наручиоцима да је дошло до корупције у вези са јавном набавком коју спроводе. Одредба би се могла прецизирати у вези са самим појмом „веродостојног доказа”. Још значајније је, међутим, створити делотворне механизме за сазнање о томе да је неко покушао да корупцијом наруши процес јавне набавке. То могу бити посебне мере намењене за заштиту лица која би пружила таква сазнања или доказе, отварање посебних мејл адреса или телефонских линија за пријављивање таквих случајева (унутар наручилаца или унутар неког спољног надзорног органа), као и посебне стимулације намењене лицима која обавесте наручиоца или контролни орган о томе да је неки понуђач или друго лице покушао да подмићује или вршио притисак на наручиоца у вези са јавном набавком.*

У овом кратком приказу се, као што се може видети, указује на потребу јединог члана Закона о јавним набавкама који говори директно о сузбијању корупције. Међутим, поред тога, предлажу се и мере које могу бити од користи при разматрању начина борбе против корупције и у другим процесима и другим сегментима друштва.

У Стратегији се корупција и борба против корупције даље разматрају по разним фазама процеса јавне набавке:

*5.1.2. Корупција при планирању набавки*

*Корупција до које дође приликом планирања јавних набавки је мање приметна, зато што се одиграва у процесу који није уређен посебним процедурама. Процес планирања буџета за јавне набавке је повезан са планирањем буџета за друге потребе и стога није предмет посебне дискусије и разматрања. До корупције у планирању набавки долази на више начина.*

*Први је да се планира набављање добара, услуга или радова који нису потребни, или су мање потребни од других предмета набавке. Други вид корупције у планирању набавки огледа се у неправилном одабиру поступка јавне набавке који ће бити примењен (посебно преговарачког који ограничава конкуренцију) или одређивања превисоке планиране вредности набавке. Трећи вид корупције у вези са планирањем набавке су ситуације када наручилац или лица која за њега раде само неким потенцијалним понуђачима дају више података о предмету будућих набавки, што овима омогућава значајну предност у доба када поступак набавке почне (на пример, тако што могу унапред да сами прибаве робу и тако остваре предност по основу бржег рока испоруке).*

*Посебни начини за сузбијање корупције у планирању набавки су следећи:*

*1) стандардизовање идентификације потреба за набавкама кад год је то могуће (нпр. да ће се набавка аутомобила вршити након што пређу одређени број километара или доживе озбиљно оштећење тако да више нису функционални) чиме се избегава самовоља доносилаца одлука код одређивања предмета и количине набавке у одређеној години или поступку;*

*2) обавезна припрема образложења у вези са тим зашто је одређена набавка планирана, зашто је планирана у неком неконкурентном поступку и како се дошло до процене вредности набавке;*

*3) интерна провера планова набавки код наручиоца;*

*4) објављивање свих релевантних информација које су наручиоцу познате у вези са планираним набавкама у моменту израде планова набавки.*

Као што се може видети, мере које се предлажу се односе на 1) смањење дискреционих овлашћења при одлучивању о јавним набавкама, то јест, у овом случају о потреби да се нешто набавља уопште; 2) увођењу механизама за полагање рачуна (јавну одговорност) о томе због чега се нешто набавља уопште, због чега се набавља у одређеном поступку, како се процењује вредност набавке; 3) јачање механизама надзора и контроле; 4) транспарентност информација као средство за постизање јавне одговорности.

*5.1.3. Корупција у поступку јавне набавке*

*Током спровођења поступка јавне набавке до корупције може доћи на много начина и у вези са сваком радњом наручиоца. Полазећи од општих начела за борбу против корупције у јавним набавкама, мере које ће бити спроведене се могу поделити на неколико група:*

*1) искључење и смањење утицаја „људског фактора” на ток поступка јавне набавке или поједине радње, обавезним коришћењем електронских набавки и електронских лицитација кад год постоје техничке могућности и законски услови за то;*

*2) утврђивање, пријављивање и ефикасно решавање сукоба интереса код свих лица укључених у поступак јавне набавке, док сама набавка траје;*

*3) увођење делотворних механизама законске заштите узбуњивача у јавном и у приватном сектору, која укључује заштиту у случају упозоравања на неправилности унутар органа или организације, обавештавање спољних надзорних тела и целокупне јавности у одређеним случајевима;*

*4) увођење кривичног дела „незаконитог богаћења” из члана 20, Конвенције УН против корупције у правни систем и подвргавање лица која учествују у поступцима набавки могућој одговорности за то кривично дело (увећање имовине које се не може објаснити законитим приходима).*

О начинима сузбијања корупције током самог поступка јавне набавке има најмање речи у овој Стратегији, између осталог и зато што је ова фаза најдетаљније уређена постојећим прописима. Међутим, мере које се предлажу могу имати далекосежан значај, не само код сузбијања корупције у јавним набавкама већ и у другим областима, зато што се могу постићи једино кроз измене других прописа. Дакле, први сет мера одоси се на смањење могућности да до корупције уопште и дође, искључивањем појединих процедура у којима се може очекивати да би се то могло десити. Друга врста мера односи се на сукоб интереса, дакле превентивно средство које није довољно развијено у овој веома специфичној области.

Трећа врста мера се односи на заштиту узбуњивача, за којом постоји потреба како у домену јавних набавки, тако и шире.

Четврта врста мера се директно позива на увођење кривичног дела „незаконитог богаћења“ из члана 20 Конвенције УН у правни систем. Будући да је на овај начин увођење ове мере постало део стратешких планова Републике Србије то ће олакшати прописивање таквих мера и у другим антикорупцијским стратешким актима, а на крају и у самом Кривичном законику.

*5.1.4. Корупција након закључења уговора*

*До корупције након закључења уговора може доћи у вези са мењањем одредаба самог уговора, одобравањем испуњења које није у складу са уговором, некоришћењем средстава обезбеђења и других правних средстава која стоје на располагању наручиоцу због неиспуњења уговора или ради ћутања наручиоца о слабом испуњењу уговора ради заштите пословних интереса понуђача.*

*Полазећи од општих антикорупцијских начела, активности би се могле поделити у следеће групе:*

*1) уређивање система интерне контроле код наручилаца пре него што плаћање буде одобрено и извршено;*

*2) сачињавање извештаја о реализованим набавкама и постигнутим циљевима, и њихово објављивање у оквиру Завршног рачуна, Извештаја о раду или посебног документа;*

*3) укидање могућности дискреционог одлучивања код реализације средстава финансијског обезбеђења због неиспуњења уговорних обавеза;*

*4) објављивање података о понуђачима који нису реализовали уговор о јавној набавци онако како је било предвиђено на начин који ће их учинити доступним свим наручиоцима у будућности;*

*5) увођење обавезе за пријављивање ситуација у којима уговор о јавној набавци треба да буде оглашен ништавим и обавезе покретање поступка за оглашавање уговора ништавим од стране сваког органа који о томе добије обавештење;*

*6) увођење провере правилности и целисходности јавних набавки у обавезни део годишњи програма рада Државне ревизорске институције;*

*7) детаљно објављивање података о свим расходима који се плаћају са буџетских расходних ставки које би по својој природи могле да представљају јавне набавке, али се не реализују у поступку јавне набавке, како би неоправдано изузимање из примене ЗЈН постало лакше уочљиво;*

*8) обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела;*

*9) измена Закона о прекршајима како би се предвидео дужи рок застаревања за прекршаје прописане ЗЈН;*

*10) обука прекршајних судија ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје прописане ЗЈН.*

Мере које се предлажу за фазу након закључивања уговора о јавној набавци, као што се и наглашава, полазе од основних поставки начина за борбу против корупције. Те мере нису искључиво везане за измене Закона о јавним набавкама већ и за измене других прописа или одговарајуће поступање у пракси. Неке мере су контролно-надзорног карактера (нпр. прва), друге повећавају јавну одговорност (нпр. друга), треће смањују дискреционо одлучивање (нпр. трећа мера), четврте повећавају транспарентност (четврта мера), пете се односе на превентиву и едукацију (нпр. осма мера). Због свега овога, мере које су представљене у овој Стратегији могу послужити као добар узор и код креирања других антикорупцијских стратешких аката.

Заштита права

Ефикаснији поступак заштите права

Овај део Стратегије указује на неке од препрека за ефикаснији рад Комисије за заштиту права и као такав, само посредно може утицати на борбу против корупције. Међутим, друга мера која се предлаже (повећање таксе ради спречавања вишеструко неуспешног оспоравања поступка јавне набавке) је веома дискутабилна. Наиме, број понуђача који се одлучује да поднесе захтев за заштиту права је и иначе много мањи од броја оних који уочавају неправилности у конкурсној документацији или процедури јавних набавки. Свако повећање такси за подношење захтева неминовно би се одразило на то да број поступака пред Комисијом буде још мањи и да самим тим, још мањи број нерегуларности које могу бити узроковане корупцијом остане сакривен. С друге стране, пенали у случају неосованог оспоравања поступка, односно плаћање трошкова поступка у случају губитка спора (слично као у судским поступцима) могу бити разложно решење.

Мере које се предлажу у вези са транспарентнијим радом Комисије јесу од значаја и за борбу против корупције. Наиме, свака ситуација у којој се не зна шта се дешава са предметом који је у току, поготово у ситуацијама када постоје кашњења у раду по предметима може да подстакне корупцију, то јест покушај да се недозвољеним средствима утиче на то да се одређени предмет брже или спорије реши. С друге стране, објављивање података о поступцима у току омогућава да се обезбеди јавна одговорност независног органа који на тим предметима ради (у овом случају Комисије за заштиту права). Такође, обајављивање одлука Комисије може да помогне и генерално у уочавању образаца злоупотреба у јавним набавкама.

Исто се може рећи и кад је реч о мерама које су намењене ефикаснијој контроли извршења одлука Комисије. На трагу тих решења се могу креирати и антикорупцијске мере у другим областима. Наиме, Комисија располаже многим корисним подацима о нерегуларностима и логично је да та своја сазнања подели са другима или да има могућности да их сама санкционише. На тај начин се, кроз ефикасније санкционисање остварују и значајни превентивни ефекти.

Мере које се предлажу ради унапређења контроле очигледне превентивне ефекте у борби против корупције. Такође, успешнија интерна контрола и интерна ревизија би допринела и повећању броја случајева у којима се нерегуларности у јавним набавкама откривају. Интерна контрола може бити нарочито значајна у фазама планирања набавки и извршења уговора. И иначе, механизме интерне финансијске контроле треба увек узимати у обзир при креирању антикорупцијских мера у појединим институцијама.

У области ревизије (екстерне и интерне) Стратегија јасно уочава главне проблеме појединих институција и служби (ДРИ, интерне ревизије) и њихову улогу у систему јавних набавки. Ово је очигледан пример како се кроз планирање снажнијих ресурса може обезбедити ефикаснија контрола а последично и превентива у борби против корупције.

Стратегија се осврће и на питање заштите конкуренције у поступцима јавних набавки. Закључивање споразума између потенцијалних понуђача, стварање картела или договарање око конкретне јавне набавке не представљају корупцију, осим ако и представници органа власти нису укључени у такво договарање. Дакле, реч је о једној појави која је по ефектима слична корупцији (нпр. плаћа се скупља цена, неко од понуђача остварује корист на штету буџета) али је суштински другачија. Нека решења која се предлажу могу бити инспиративна и на пољу борбе против корупције, а нарочито оно према којем би учесник у незаконитом споразуму био ослобођен одговорности уколико би случај пријавио Комисији за заштиту конкуренције.

*Повећање транспарентности*

***...***

*С обзиром на наведено, требало би у изменама ЗЈН прописати:*

*1) рокове, форму и садржину годишњих планова набавки наручилаца;*

*2) обавезу благовременог објављивања планираних набавки на Порталу јавних набавки;*

*3) обавезу да наручиоци, у оквиру својих кварталних извештаја, доставе Управи и податке о јединичним ценама за одређене предмете набавки;*

*4) обавезу објављивања информација о реализованим негативним референцама на основу података прикупљених од наручилаца;*

*5) да обавезан део конкурсне документације укључује потписану изјаву понуђача о независно утврђеној понуди;*

*6) да се у јавном позиву за прикупљање понуда упозоре понуђачи о свим санкцијама у случају намештања понуда;*

*7) да се резервише право да се не закључи уговор уколико постоји сумња да резултат надметања није конкурентан;*

*8) да се наручиоци обавежу да пријаве Комисији за заштиту конкуренције сваки примећени индикатор о намештеној понуди.*

Иако се не налазе у оквиру поглавља о борби против корупције, већ у засебном, готово све мере које се помињу на овом месту имају снажан антикорупцијски ефекат. Поред тога, ваља приметити да су у Стратегији изузетно добро утврђене слабе тачке у систему. Таква оцена се нарочито односи на утврђивање јединичне цене производа и објављивање података о томе. На тај начин се јавности која је заинтересована да контролише процес јавних набавки омогућава да лакше прате поступање органа власти и уоче сумњиве ситуације.

У оквиру поглавља о подизању свести предлажу се мере које имају едукативни карактер и на тај начин могу превентивно деловати ради спровођења ефикаснијих јавних набавки. Такође, подизање знања о модалитетима јавних набавки и уоченим неправилностима може да делује превентивно против корупције тиме што повећава знања и шири круг потенцијалних монитора овог процеса. Због тога и ови делови Стратегије могу да послуже као узор за креирање неких антикорупцијских мера у другим областима.

## С**лабости Акционог плана за спровођење Стратегије**[[4]](#footnote-5)

**О документу**

*Акциони план Стратегије развоја јавних набавки* усвојен је истог дана када и Стратегија развоја јавних набавки, на седници Владе Републике Србије одржаној 12. септембра 2011. Стратегија и Акциони план објављени су тек 22. септембра 2011. Док је за саму Стратегију организована јавна расправа, односно, био је објављен њен нацрт и било је омогућено да заинтересована лица дају коментаре током јула месеца 2011, након истека тог рока није било ништа објављено, ни о разматрању предлога током јавне расправе, чак ни након што су се у јавности појавили детаљи из акционог плана.

**Структура Акционог плана**

Акциони план је стуктуриран тако да садржи списак активности које треба предузети, именоване „предлагаче“ тих активности, рокове за спровођење активности (по појединим кварталима, почев од последњег квартала 2011 па до краја 2014. године, укључујући и неке континуиране активности), именован орган који „усваја“, рок за усвајање и резултат активности.

У вези са овим свакако треба рећи да је највећа грешка у Акционом плану то што се именују предлагачи и „усвајачи“, уместо *спроводилаца* појединих активности. Наравно, у ситуацијама када се активност своди на предлагање неког прописа, ове категорије су оправдане. Међутим, многе активности се односе на нешто друго, па је и назив погрешан, што доводи до апсурдних последица.

Друга велика мањкавост Акционог плана јесте то што се може уочити да постоји велика неједнакост третмана које су поједини делови Стратегије имали унутар Акционог плана. Услед тога је јасно на који начин и када ће се остварити неки циљеви из Стратегије и отклонити неки недостаци постојећег правног и институционалног оквира на које Стратегија указује, док су други делови недовољно обрађени.

Трећи проблем је у вези са чињеницом да нека битна питања ни у самој Стратегији нису на адекватан начин третирана. То се понајпре може уочити на питању институција које имају улогу у систему јавних набавки, где се, ни из саме Стратегије не може јасно видети каква је визија будућег устројства овог система, док је актуелно стање само делимично описано, то јест описана је улога само неких битних актера.

**О појединим активностима**

**Законодавни оквир**

За последњи квартал 2011 били су предвиђени и припрема и усвајање измена и допуна Закона о јавним набавкама. Будући да у самој Стратегији није назначено тачку по тачку шта све треба променити у Закону, али да је идентификовано доста проблема или недостатака правног оквира, очигледно је да је реч о веома обимном послу који треба пажљиво припремити, укључујући и одржавање јавне расправе о тим питањима, будући да измене не могу бити мале ако се жели решавање свих утврђених проблема. Читав посао свакако отежава што неке битне ствари нису утврђене у Стратегији, на пример, каква се улога предвиђа за поједине институције у будућем устројству, већ се тај посао оставља писцима измена и допуна Закона.

Предвиђа се такође изричито измена два подзаконска акта, о обавезним елементима конкурсне документације и поступку јавних набавки мале вредности, у првом кварталу 2012, док се за остале подзаконске акте предвиђа само усклађивање са одредбама измењеног Закона о јавним набавкама. Међутим, промене су потребне у свих девет подзаконских аката из ове области, као што је Транспарентност – Србија утврдила још пре две године, у првим месецима након њиховог доношења. У другим деловима Стратегије помиње се пак изричито потреба измене или доношења још неких подзаконских аката.

За последњи квартал 2011 била је предвиђена израда приручника за наручиоце, за понуђаче и новинаре. „Предлагач“ тих докумената било би Министарство финансија, „у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“, а „усвајач“ такође Министарство финансија. Предвиђено време доношења ових аката чини се превише кратким, имајући у виду да би приручници требало да буду израђени на основу измењеног и допуњеног Закона и да о тим изменама тек треба дискутовати.

За трећи квартал 2012. било је предвиђено достављање предлога за „одговарајуће измене“ Закона о буџетском систему, Закона о јавном дугу, Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Закона о регистрацији привредних субјеката, као и доношење Закона о комуналним делатностима, Закона о јавној својини и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. Доношење измена закона предвиђено је за први квартал 2012 а за доношење нових за четврти квартал 2012. Посебан куриозитет јесте предвиђање да се у току трећег квартала 2011, који је био на измаку у моменту усвајања овог акционог плана, припреми последњи поменути закон. Симптоматично је да се код Закона о јавним набавкама говори о „неопходним“ а код осталих прописа које треба мењати о „одговарајућим“ изменама. Ако се неопходност у првом случају сагледава у контексту потребе спровођења Стратегије, остаје нејасно зашто то није учињено и са осталим прописима. С друге стране, остаје могућност да је до ове терминолошке неједнакости дошло и превидом писаца Акционог плана, и да та разлика нема никакво практично значење.

**Институционални оквир система јавних набавки**

У оквиру овог поглавља прво се предвиђа доношење одлуке о координатору преговора са ЕУ у оквиру поглавља 5 (јавне набавке). Такву одлуку је требало да предложи Министарство финансија а донесе Влада, у другом, односно трећем кварталу 2012. Остаје нејасно због чега би се са овом одлуком чекало толико времена у односу на доношење Стратегије, Акционог плана, па и измена Закона. Дилема је утолико већа зато што се улога координатора самом Стратегијом предвиђа за Министарство финансија.

Друга активност односи се на „сачињавање протокола, односно другог документа којим се уређује начин међусобне сарадње са Комисијом за заштиту конкуренције, који би припремило Министарство финансија. Ова активност је нејасна, јер се не види ко је друга страна у овом протоколу и на шта би се сарадња уопште односила. Исту мањкавост садрже и активности које следе а које се односе на закључивање протокола са Агенцијом за борбу против корупције („котупције“ у Акционом плану), Државном ревизорском институцијом и Привредном комором Србије.

Доношење одлуке о оснивању Координационе групе за преговоре са ЕУ у оквиру поглавља 5 предвиђено је за четврти квартал 2012. а за први квартал 2013. подношење полугодишњег извештаја о људским капацитетима у органима, односно организацијама, чији су представници чланови Координационе групе за преговоре са ЕУ у оквиру поглавља 5 (Јавне набавке), чији резултат може бити и предлог за унапређење људских капацитета. Потпуно је нејасно због чега би се питање потреба за капацитетима институција које се баве јавним набавкама разматрало тек у контексту праћења тог система за потребе ЕУ интеграција. Потреба за снажењем људских ресурса тих институција је препозната већ годинама уназад и видљива је из извештаја Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту права и Управе за јавне набавке, као и из доступних података о структури самог Министарства финансија.

И осма активност има великих нелогичности. Њоме се наиме предвиђа да ће се „Израдити интерне процедуре, којима се утвруђује улога и механизам контроле сврсисходности јавних набавки“. Међутим као извршилац се помиње Министарство финансија које ће у трећем кварталу 2012. године да „предложи“ (само себи) а у 4. кварталу да усвоји такве процедуре. Наравно, не треба пуно говорити о томе да се појам интерних процедура код јавних набавки може односити логички једино на наручиоце (то јест сваког наручиоца посебно) а не на Министарство финансија као једног од наручилаца.

Следећа активност је израда Упутства о начину коришћења Портала јавних набавки коју врши „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“. Овај Портал већ годинама функционише и води га Управа за јавне набавке, тако да је нејасно због чега такав приручник Управа не би такође израдила. Такође, логично би било да Управа за јавне набавке као специјализована организација успостави и Форум о јавним набавкама, те припреми и дистрибуира Е-билтен, док се у Акционом плану наводи да ће те послове вршити такође „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“.

12. активност из овог поглавља – израда Етичког кодекса јавних набавки са циљем успостављања стандарда етичког понашања, која је планирана за 3. квартал 2012, звучи веома необично, поготово када се зна да је такав етички кодекс *већ промовисан* од стране Управе за јавне набавке(мада не и званично усвојен од неког тела, јер за то не постоји правни основ) током 2011.

У овом поглављу (о институцијама) из непознатих разлога нашле су се и измене и допуне Правилника о начину стицања сертификата за службенике, планиране за први квартал 2012, уместо да је о њима речено нешто у поглављу о прописима (исто важи и за Етички кодекс, који, иако није пропис, свакако још мање може бити институција).

У овом поглављу је уочљиво да се не третирају суштинска питања реформе – шта ће која институција у будуће радити у систему јавних набавки, а то се, да ствар буде још лошија, ни из саме Стратегије не види,.

**Унапређење система јавних набавки**

У оквиру овог поглавља планирају се следеће активности:

* Увести Јединствени речник набавки (ЦПВ) са системом за претраживање на Портал јавних набавки - (користи се ћирилица за енглеску скраћеницу)
* Донети Уредбу о начину примене Јединственог речника набавки
* Унапредити цалл центра за пружање услуга за коришћење Портала јавних набавки – користи се „центра“ уместо центар уз непотребно енглеско “цалл”, уместо «центар за информисање». „Предлагач“ овог унапређења је „Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки“ а „усвајач“ Министарство финансија, што је језички нелогично. Такође, ако се говори о унапређењу центра за пружање услуга за коришћење Портала јавних набавки, који води Управа за јавне набавке, није логично ни то што се та Управа не помиње (па макар и тако што би било речено да неко други преузима тај посао од ње).
* Измене Правилника о начину поступања са електронским понудама и начину спровођења електронске лицитације у поступцима јавних набавки – Ове измене су више него потребне јер је правилник нејасан и у великој мери непримењив. Међутим, не само што се ова активност не налази међу изменама прописа, где јој је место, већ је планирана за 1. и 2. квартал 2014. године!
* Спровести Пројекат електронског повезивања органа, односно организација које издају одговарајућа документа понуђачима – Планирано тек за крај 2013.
* Спровести Пилот пројекат електронског тендера – планирано тек за 3. квартал 2014.
* Спровести Пројекат имплементације е-набавки (ово подразумева и систем регистрације понуђача, и унапређивање система претраживања, и информациону безбедност и сл.) – планирано тек за 2014.
* Израдити Студију о одређивању могућих набавних категорија у оквиру централизованог система јавних набавки – планирано за последњи квартал 2012.
* Предложити скуп набавних категорија у оквиру централизованих јавних набавки – Овде се јавља занимљива ствар, услед погрешне терминологије која се користи у Акционом плану. Активност која се састоји у предлагању предлаже (дакле „предлаже предлагање“) Министарство финансија, и то само себи!
* Донети Одлуку о скупу набавних категорија и наручиоцима који ће бити укључени у централизоване јавне набавке – планирано тек за крај 2013 и почетак 2014.
* Израдити Приручник за примену социјалног аспекта јавних набавки – Ова активност која је нејасна са становишта оствиравања циљева и начела јавних набавки, планирана је за 2013. Наиме, увођење социјалних или било каквих других аспеката у јавне набавке неминовно доводи до нарушавања начела ефикасног коришћења јавних средстава и конкуренције. С друге стране, остваривање социјалних и других циљева остварује се кроз друге мере које држави стоје на располагању или кроз прописивање минималних стандарда (нпр. еколошких).
* Организовати обуку за примену зелених набавки и социјалног аспекта јавних набавки

**Сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки**

Ово поглавље садржи следеће активности:

* Донети подзаконски акт о начину планирања јавних набавки – ова активност очигледно спада у измене или доношење прописа и налази се на погрешном месту. С друге стране, за сваку похвалу је то што су писци Акционог плана уочили потребу за доношењем посебног акта у овој области.
* Извршити измене и допуне Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама – исто као и претходно
* Подизати свест руководилаца о њиховој улози и управљачкој одговорности – овде је предвиђено да Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки предлаже себи, а онда усваја „подизање свести руководилаца“. Планиране су три радионице годишње, без јасне назнаке о коликом броју обучених руководилаца би требало да се ради.
* Организовати радионице за наручиоце (14 радионица) – овде је план сличан као по претходној тачци, с тим да се у претходној говори о континуираној обуци и 3 радионице укупно, а овде о континуираној обуци са 14 радионица, дакле без прецизирања рока, што би могло да значи до краја реализације Стратегије.
* Организовати радионице за понуђаче (8 радионице) – Исто као и претходно
* Организовати Кампању о значају транспарентности у поступку јавних набавки – кампања се планира за последњи квартал следеће, 2012. године, треба да је предложи Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки и да је „усвоји“ Министарство финансија. Из Акционог плана се не види ко би кампању спроводио и на које циљне групе би била усмерена.
* Креирати интерактивни тест знања из области јавних набавки – Ово је занимљива активност. Мањкавости су сличне као и у претходној тачци.
* Израдити планер јавних набавки – слично као и претходно; планирано тек за годину дана након измена Закона, што је нелогично, осим ако промене Закона не буду почеле да се примењују тек годину дана након усвајања.
* Спровести Пројекат борбе против корупције у ситему јавних набавки – активност такође треба да предложи Министарство финансија у сарадњи са другим надлежним органима из система јавних набавки и да га усвоји исто то Министарство, крајем 2012 и почетком 2013. Нема никаквих назнака у чему би се пројекат у ствари састојао, да ли би се антикорупцијске активности спроводиле пре и после одређеног периода.

Приступ сузбијању нерегуларности у систему јавних набавки који је овде био планиран је очигледно непримерен размерама проблема, што иде до граница неозбиљног. Тешко је наиме другачије окарактерисати план да се нерегуларности (што је појам под који је ваљда требало да буду обухваћене и ситне грешке почињене из незнања и злоупотребе службеног положаја) сузбијају само путем „кампање о значају транспарентности у поступку“, разним едукативним мерама и кроз спровођење тромесечног пројекта борбе против корупције са непознатим садржајем. Ова мањкавост је утолико већа када се узме у обзир да су поглавља о сузбијању корупције у самој Стратегији солидно разрађена, а мере које се тамо помињу нису наишле на адекватан одзив у Акционом плану.

## Примена Стратегије и Акционог плана

Сама Стратегија и Акциони план нису предвидели механизам за праћење њиховог остваривања, што битно отежава анализу примене ових стратешких аката. Међутим, и без званичних података на ову тему, очигледно је да ови стратешки документи нису представљали носилац промена у систему у протеклих неколико година. И када су оствариване неке активности које су у складу са оним што је написано у Стратегији или Акционом плану, то је био само резултат појединачне воље а не плод системског механизма. Одсуство система за праћење и система одговорности за неизвршење обавеза из стратегија и акционих планова је и иначе најчешћа слабост стратешких аката у Србији.

Најочигледније су разлике у односу на динамику активности која је била предвиђена Акционим планом. До најкрупнијих промена у систему јавних набавки је дошло кроз измену и примену новог Закона о јавним набавкама. Међутим, до тих измена је дошло тек 2012. године, измене није припремало Министарство финансија, већ су усвојене на предлог посланичке групе Српске напредне странке, при чему је концепт тог акта у неким битним елементима различит од оног који је био планиран у време доношења Стратегије и Акционог плана (нпр. у погледу улоге и статуса Управе за јавне набавке). С друге стране, многе од промена до којих је дошло у систему јесу у складу са Стратегијом. То је нарочито приметно у вези са усклађивањем закона са релевантним прописима Европске Уније, давањем снажног акцента потреби да се обезбеди боља контрола планирања и извршења јавних набавки, стварањем законских предуслова за спровођење централизованих јавних набавки, повећањем транспарентности кроз објављивање додатних информација на Порталу јавних набавки итд.

Потреба да се план реформе система јавних набавки ажурира препозната је и у другим стратешким актима који су у међувремену доношени (нпр. у Националној стратегији за борбу против корупције у периоду 2013-2017) и припрема тих измена је почела у време сачињавања ове анализе.

## Главни налази о стању система јавних набавки

Након доношења новог Закона о јавним набавкама, као најзначајнијег антикорупцијског прописа који је усвојен у мандату Владе из 2012, донео је битна побољшања на нивоу правног оквира и у пракси, али његова примена још увек није у потпуности обезбеђена. Успех закона у многоме зависи од делотворности надзора. Међутим, капацитети Управе за јавне набавке, која томе треба да да кључни допринос и даље недовољни.

Главни напредак је **остварен у повећању транспарентности**, објављивањем великог броја информација на иновираном Порталу јавних набавки. Међутим, како показују прелиминарни налази истраживања које је спровела ТС, и даље су бројни случајеви (око 10%), у којима наручиоци нису објавили обавезне документе. Могућност објављивања корисних података када то по Закону није обавезно (планови набавки, процењена вредност) се изразито ретко користи. На тај начин се показује, као што је било и у време примене претходног Закона (из 2008), да не треба препуштати наручиоцима избор око тога да ли да објаве неку од корисних информација о јавним набавкама, већ да то, ако је у питању јавни интерес, треба да буде утврђено као законска обавеза.

Такође, прелиминарно истраживање показује да је **повећана конкуренција** у поступцима јавних набавки, што је последица смањења удела преговарачких поступака током друге половине 2013. године, али и нових правила о набавкама мале вредности. Наиме, нови закон је донео строжија правила и делотворнију претходну контролу оправданости спровођења преговарачких поступака, као и правила на основу којих више нема стимуланса да се набавке мале вредности намештају (обавезно објављивање на Порталу, као и за набавке велике вредности). Такође, постоје индиције да се значајан проценат измена уговора не објављује на Порталу јавних набавки, као и да се уговори мењају и у ситуацијама када за то не постоји основ у конкурсној документацији.

Међутим, да је конкуренција још увек недовољна показује податак да у набавкама мале вредности само 40% понуда долази од фирми које нису директно позване да дају понуде а да „непозвани“ добијају тек једну четвртину таквих уговора. **Планирање није довољно реалистично**, а на њега се лоше одражавају и проблеми са буџетским приходима. У око 40% поступака који су праћени, примећене су значајније уштеде у односу на процењену вредност. Изузетно је мали број измена уговора о јавним набавкама које су објављене, а наручиоци су у великом броју случајева неосновано тражили примену преговарачког поступка.

И даље не постоји пракса да се користе електронске јавне набавке (електронска лицитација и подношење понуда електронским путем). Главни разлог би могла да буде чињеница да коришћење ових метода не представља законску обавезу ни у случајевима када постоје услови за њихову примену. Слична је ситуација и са конкурентним дијалогом – и када постоје услови за примену овог поступка, наручиоци се радије одлучују за примену преговарачког поступка након објављивања јавног позива, који им је ближи, будући да постоји као законска могућност још од 2002.

Законски оквир је унапређен и кроз подзаконске акте, међу којима је најзначајнији *Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца,*из децембра 2013,на основу којег би сви наручиоци требало да **уреде процес планирања и контроле** јавних набавки. План борбе против корупције у јавним набавкама су припремиле Управа за јавне набавке и Агенција за борбу против корупције, али га Влада још увек није усвојила. Још увек **није усвојена ни уредба Владе** којом би требало ближе уредити спровођење јавних набавки **у области одбране и безбедности**. Нови Закон о прекршајима је потврдио дужи рок застарелости због кршења Закона о јавним набавкама, што је био велики проблем у пракси.

**Међутим, примена закона је искључена код веома вредних набавки, као што су набавке које се финансирају кроз међудржавне споразуме или кроз кредите међународних финансијских институција,** што и даље представља кључну мањкавост система јавних набавки у целини. Апсурдност ове ситуације се огледа у томе што се нова строга правила примењују на набавке чија је вредност 3000 евра, што се уводе посебни механизми контроле за набавке финансиране из буџета у вредности од око 9 милиона евра, а да се истовремено, кроз међудржавне споразуме непосредно одређује добављач радова у вредности од 300 милиона евра.

Само део ових проблема ће се решити кроз имплементацију Стратегије за борбу против корупције. Ажурирање Стратегије за реформу система јавних набавки и пратећег акционог плана је у току. Међутим, и друге промене су још увек неопходне, нарочито измене Закона о буџетском систему (посебно у смислу планирања), и Кривичног законика (ново кривично дело у вези са јавним набавкама, које није добро формулисано). Стратегија реформе јавне управе у садашњем тексту је у директној супротности са Законом о јавним набавкама, јер се у њој оспоравају надзорна овлашћења Управе за јавне набавке и отвара простор за сукоб надлежности између те посебне организације и Министарства финансија.

Нови институт грађанског надзорника је примењен код неколико набавки које су вредније од милијарду динара, али о њиховим извештајима још увек нису расправљали надлежни скупштински одбори.

Републичка комисија за заштиту права је битно повећала ефикасност свог рада у решавању захтева за заштиту права, али се тек очекује већа активност овог органа у поништавању незаконитих уговора и у прекршајним поступцима. Државна ревизорска институција је започела „ревизију сврсисходности” на одабраном узорку (службена путовања), али налази још увек нису саопштени. И ревизија ДРИ за 2012. је утврдила бројне случајеве кршења основних правила о јавним набавкама (нпр. неосновано искључење конкуренције, набавке које су спроведене без испуњења услова). Још увек не постоји евиденција о имплементацији нових правила у вези са поништавањем уговора, кршењем правила, нити у вези са кажњавањем забрањеног договарања између понуђача.

**Управи за јавне набавке још увек недостају кадрови, да би у потпуности могле да врше функцију надзора над процесом јавних набавки.** Стање знатно боље када је реч о Републичкој комисији за заштиту права и ДРИ а једнако лоше кад је реч о буџетским инспекцијама и интерним ревизијама**.** Тако је, на пример, Управа за јавне набавке, која је добила значајна нова овлашћења надзора над применом Закона код не мање од 5000 наручилаца, ојачана за свега седам службеника, и то тек пола године након што је почела примена Закона.

# Општи оквир за структурирање јавне управе[[5]](#footnote-6)

**Правни оквир**

Устав Републике Србије посвећује државној управи четврто поглавље петог дела, у оквиру чланова 136 и 137. Чланом 136, ст. 1 прописано је да је „државна управа самостална, да је везана Уставом и законом“, те да је „за свој рад одговорна Влади.“

У ставу 2 овог члана каже се да „послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом.“ Ко су та министарства и органи одређено је Законом о државној управи, Законом о министарствима и појединим прописима на основу којих су успостављене тзв. „посебне организације“ и прописани њихови послови.

У ставу 3 овог члана Устава каже се да се „послови државне управе и број министарстава одређују законом.“ У питању су Закон о државној управи и Закон о министарствима. Овај други акт се, по обичају, мења приликом сваког формирања Владе, како би одговорио адекватније политици за коју се та Влада залаже или, како би се, без обзира на политику коју ће Влада водити, прилагодио постигнутом коалиционом договору између партија које ће чинити Владу.

Ове уставне одредбе се непосредно одражавају и на димензионирање државне управе. Оне нису занемарљив чинилац, али уједно и чинилац којем се у јавном дискурсу придаје више важности него што га заиста има. Када год се оснује неки орган државне управе, било да је реч о министарству или посебној организацији, то се неминовно одражава на бројност и структуру запослених у њој. Тај утицај је међутим ограничен на повећање броја оних функционера, службеника и намештеника који морају постојати у сваком органу и организацији, без обзира на обим посла.

У ставу 4 члана 136 прописује се да «унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе» као и њихову организацију прописује Влада.

Овом уставном одредбом је утврђена подела надлежности између разних државних органа која је од значаја и за димензионирање државне управе. Дакле, с једне стране, Скупштина, доносећи законе утврђује које све послове државна управа треба да обави и поставља основне стандарде у погледу начина на који ће то да учини. Скупштина такође одређује колико ће бити органа државне управе и који ће то органи бити. С друге стране, Влада, којој државна управа одговара за свој рад, одређује својим актима начела организовања унутар сваког органа државне управе.

Закон о државној управи (Службени гласник Републике Србије број 79 из 2005) утврђено је да је државна управа «део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије». Ова законска дефиниција је унеколико различита од Уставне – док се у највишем правном акту говори о самосталној државној управи, која за свој рад одговара органу извршне власти – Влади, у закону се државна управа недвосмислено одређује као део извршне власти.

У члану 1 Закона се каже и који могу бити органи државне управе – то су министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.

Органи управе и њихов делокруг могу бити одређени само законом (члан 2). Према члану 3, непосредни надзор над радом органа државне управе врши Влада, посредни Народна скупштина (преко надзора над радом Владе и чланова Владе). Судови, преко управног спора «надзиру законитост појединачних аката органа државне управе донесених у управним стварима».

Члан 6 Закона прописује да се средства за рад органа државне управе обезбеђују у буџету Републике Србије. Ова одредба јавну управу ставља у положај релативне независности од такси и других давања које плаћају корисници њених услуга. Наиме, процес прикупљања средстава за рад државне управе је одвојен од процеса расподеле тих средстава. Чак и када неки орган управе «добро зарађује», будући да се за услуге које пружа наплаћује велики број такси, тај приход није намењен само раду тог органа, већ и за оне код којих наплата иде лоше или није ни предвиђена. У ствари, обезбеђивање наплате је такође у рукама појединих органа државне управе којима је то основна функција (нпр. Пореска управа).

Значај обезбеђивања финансирања је велики на димензионирање државне управе. Тај значај се одражава на неколико начина. Као прво, у ситуацији када средстава има довољно, врло је важно да се правилно процене средства која сваки орган управе мора да добије да би могао успешно да одговори својим задацима. Обезбеђивање плата за потребан број запослених је само један аспект финансирања, поред кога треба водити рачуна и о набавци техничких средстава за рад управе, најму простора, ангажовању стручних лица са стране за обављање појединих задатака, превозним средствима и другоме. Међутим, знатно се чешће може очекивати да процес финансирања пати од аномалија. Не само да се лако може десити да неке финансијске потребе нису узете у обзир или да су погрешно одмерене, већ су могуће и ситуације у којима државна управа добија на основу закона послове и задатке а да финансијска средства која су потребна за њихово обављање уопште не постоје. Такав недостатак финансијских средстава се затим нужно одражава на димензионирање државне управе и квалитет њеног рада, при чему је могуће развити мноштво сценарија, од којих ћемо побројати неке: а) орган управе извршава само делимично своје задатке; б) орган управе неке задатаке (приоритетне) извршава у потпуности, а друге у потпуности занемарује; в) орган управе се не оснива, иако је то потребно ради извршења прописа.

Када финансијских средстава нема довољно, штетност последица ће зависити од способности и спремности доносилаца одлука да утврде потребе и одреде приоритете. Ово одређивање се врши и на микро – нивоу, унутар сваког органа државне управе, али и на нивоу целе државе, будући да се из исте касе финансирају сви органи државне управе. До дисторзије може да дође из разних разлога. На пример, код одређивања приоритета политичка разматрања могу да добију превагу над свим другима, што води јачању капацитета оних органа државне управе којима се даје приоритет уз занемаривање других органа и, последично, послова које ти органи треба да обављају.

Међутим, чинилац који најчешће може да се појави као елемент дисторзије бисмо могли назвати «инерцијом». Инерција је тежња да се при расподели финансијских средстава и димензионирања управе пође од постојећег стања а не од потреба. Код расподеле финансија у условима буџетских ограничења инерција се огледа у томе да је за сваки орган управе полазиште ниво средстава која су том органу стајала на располагању и које је утрошио претходне године. Захтеви за више средстава не наилазе на разумевање, чак ни у случају да је уочено и аргументовано да је потребно уложити додатна средства ради остваривања задатака или ако се број задатака повећао. Евентуалне уштеде које је орган остварио у претходној години третирају се као аргумент да је у новој години потребно мање средстава а не као доказ домаћинског пословања. С друге стране, уколико орган задржи своје захтеве за средствима на прошлогодишњем нивоу, има велике шансе да захтеви буду услишени, без обзира на то што се обим задатака које треба да обави смањио или зато што је, нпр. услед технолошких иновација, за остваривање тих задатака потребно мање средстава него раније. Код одређивања потребног броја запослених ова инерција је још лакше уочљива – полазиште је затечено стање, без обзира на то што је оно засновано на превазиђеним мерилима и приоритетима и околностима који су се у међувремену променили, или зато што ни у почетном моменту процене потреба нису добро извршене.

Послови које ће државана управа обављати такође су у основи дефинисани Законом о државној управи. То су следеће врсте послова:

* Учествовање у обликовању политике Владе (припрема прописа)
* Праћење стања (прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена)
* Извршавање закона, других прописа и општих аката
* Решавање у управним стварима
* Инспекцијски надзор - органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени
* Старање о јавним службама
* Развојни послови - подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе
* Прикупљање и проучавање података у областима из свог делокруга, сачињавање анализа, извештаја, информација и других материјала, вршење стручних послова из њиховог делокруга

*Учешће у обликовању политике Владе*

На основу члана 12 органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства. Као што се може видти из ових одредаба, органи управе само учествују у креирању политике Владе а не одређују коначно обличје те политике. Ово ограничење је двојако. С једне стране, Влада као колективно тело и носилац извршне власти, јесте орга који доноси коначну одлуку и о прописима које су поједини органи управе припремали и о стратегијама и другим мерама које су ти органи предложили. Међутим, осим овог разликовања које се огледа у степену и хијерархији одлучивања, постоји још једна разлика – неке политичке одлуке, које су од значаја и за димензионирање државне управе, доносе се било у оквиру саме Владе, било у неформалним форумима партија које чине владајућу коалицију, било у оквиру Народне скупштине. То су одлуке на основу којих се одређује којим ће се пословима државна управа уопште бавити, који ће органи државне управе бити установљени и које ће области деловања имати приоритет.

Када је пак реч о учешћу у обликовању политике Владе, као послу који врши државна управа, и значају тог посла за димензионирање државне управе, може се рећи следеће: сваки орган државне управе који би требало да припрема подзаконске акте мора имати и службенике који ће се бавити тим питањима. У већини случајева ће као основа за одређивање потреба за службеницима ове врсте моћи да послуже прописи који су донети на другим нивоима власти. На пример, имајући у виду да се самим законима мора одредити који су то подзаконски акти који се морају донети ради извршења појединих закона, биће јасно колико ће бити потребно запослених у одређеном периоду за обављање овог посла. У идеалној ситуацији, на основу политике коју Влада намерава да спроводи у одређеној области, требало би да буде јасно и који ће предлози закона бити припремани у наредне четири године и колико ће људи бити потребно ангажовати за те послове. Исто важи и за припрему стратешких аката. Међутим, ипак ваља имати у виду да планирање није у потпуности могуће извршити унапред, односно, да се потреба за новим службеницима може јавити и у току мандата једне Владе, на основу проблема који се уоче у одређеној области.

При свему овоме треба имати на уму да однос између Владе и органа државне управе није једностран, без обзира на то што би се из слова закона могло закључити другачије. Наиме, у пракси често долази до тога да службеници органа управе и сами, независно од било какве политичке одлуке, предлажу доношење неких прописа или стратешких аката.

Чланом 13 Закона је прописано да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена. Ова, веома значајна активност државне управе, обухвата потенцијално најшири обухват активности и најлакше «пада као жртва» недостатка ресурса. Наиме, појам «праћења» и «утврђивања стања», није довољно одређен и може се тумачити на веома различите начине. Нешто лакше «ухватљиви» су појмови «предузимања мера» или предлагања да такве мере предузме Влада. На пример, «предузимање мера» би се могло односити на појачање надзора у одређеној области, где је уочено да често долази до кршења закона или предлагање измена одредбе за коју је уочено да се често заобилази или злоуоптребљава.

Димензионирање државне управе се непосредно одражава на извршење овог задатака двојако. Уколико државна управа располаже слабијим капацитетима, већа је вероватноћа да ни проучити последице утврђеног стања нити поднети предлоге да се то стање поправи. Уколико су пак капацитети за праћење снажнији, могло би се десити да то праћење буде интензивније, да буде уочено више значајних чињеница које изискују реакцију државне управе и да онда уочена потреба за ангажовањем државне управе буде још снажнија. Другим речима, при обављању овог задатака органа државне управе, више рада доводи до тога да буде још више посла за државну управу.

Чланом 14 уређено је извршавање прописа. Тај посао није изричито дефинисан ни само као овлашћење ни као обавеза, већ се констатује да «органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (у даљем тексту: извршни послови).»

Правилно димензионирање државне управе у вези са извршењем ових задатака је предуслов њиховог успешног обављања. Први корак на том пољу би требало да буде идентификација прописа које треба извршити, евиденција које треба водити и слично. Други део посла је утврђивање потреба за извршење задатака из појединих прописа. Када је реч о новим прописима, таква роцена би требало да буде саставни део анализе ефеката коју су предлагачи обавезни да врше. Када је пак реч о постојећим прописима, процена потреба би требало да се заснива пре свега на претходном искуству и другим чиниоцима о којима државна управа води рачуна, када прати стање у области свог делокруга. Као минимум би требало узети онај број службеника који је неопходан да би орган државне управе одговорио својим задацима у роковима који су постављени законом и другим актима у очекиваном броју случајева одређене врсте. Уколико се покаже да је број таквих случајева у пракси знатно већи или знатно мањи, ресурсе би требало кориговати и у току године, на пример, кроз привремено повећање броја запослених (на одређено време) или привремено премештање запослених на послове где је потреба за њиховим ангажовањем већа.

Члан 18 говори о инспекцијском надзору. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени. Инспекцијски надзор уређује се посебним законом. Међутим, закон који се у овом члану помиње још увек није донет (тренутно је у припреми). На неодређено време остављене су на снази одредбе Закона о државној управи из 1992 које уређују инспекцијски надзор.

Питање димензионирања јавне управе свој значај можда и најбоље показује на примеру инспекцијског надзора. Само онда када се узме у обзир колико има субјеката које треба надзирати на основу неког прописа, колико често то треба чинити да би се постигли оптимални ефекти, колико детаљан и на шта усмерен тај надзор треба да буде, колика учесталост се може очекивати пријава које ће водити ванредним инспекцијским прегледима и друге чиниоце од значаја, може се одредити и колико ће бити потребно инспектора за обављање овог посла. Сваки другачији приступ неминовно води непотпуном остваривању инспекцијске функције, а самим тим и недовољном остваривању прописа у пракси.

Чланом 19 Закона, у задатак државне управе је стављено стара «да се рад јавних служби одвија према закону.» Слично као код инспекцијског надзора, органи државне управе би требало да и овде буду димензионирани тако да могу да одговоре задацима (у зависности од броја јавних служби и послова које оне обављају а чији рад треба пратити.

Чланом 20 Закона одређено је да «органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.» Ова дужност државне управе свакако може да изискује знатно ангажовање људских ресурса, у зависности од тога колико је захтевна политика Владе у одређеној области.

Члан 21 Закона говори о осталим стручним пословима које органи државе врше. Као пример наведено је да «органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.» Слично као и у оквиру претходне тачке, како би државна управа могла да изврши ове корисне задатке, потребно је да за то има и одговарајуће људске ресурсе. Међутим, колики ће ти ресурси бити, пре свега зависи од политике коју Влада води и жеље да одређеној области поклони већу или мању пажњу.

Ваља приметити да се код обављања послова из члана 20 и члана 21 Закона, државна управа често може ослонити и на спољне сараднике или друге институције ван државне управе које се баве одређеном облашћу. При димензионирању државне управе за потребе обављања оваквих послова треба брижљиво одмерити трошкове спрам користи, имајући у виду да ли је потребно анализе, извештаје и информације сачињавају људи који ће све време бити у радном односу у државној управи или је могуће искористити ресурсе који постоје ван државне управе за те послове, периодично, када се потреба за тако нечим јави.

Законодавац је дао смернице и за стварање посебних организација. Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Врсте посебних организација су секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације с друкчијим називом. Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове. Посебна организација може стећи својство правног лица кад је то законом одређено. Посебном организацијом руководи директор, који за свој рад одговара Влади.Посебна организација може имати заменика директора, који за свој рад одговара директору. Посебна организација има једног или више помоћника директора, који за свој рад одговарају директору.

Унутрашње уређење и систематизација радних места у органима државне управе заснивају се на начелима која одређује Влада уредбом. Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у министарству и органу у саставу доноси министар, у посебној организацији - директор, а у стручној служби управног округа - начелник управног округа. Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места не може ступити на снагу док на њега Влада не да сагласност (члан 43).

У члану 63 каже се да су «министарства и посебне организације дужни да сачине годишњи план рада, ради припреме годишњег плана рада Владе». Исто тако, «министарства и посебне организације подносе Влади најмање једном годишње извештај о свом раду, који садржи опис стања у областима из њиховог делокруга, податке о извршавању закона, других општих аката и закључака Владе и податке о предузетим мерама и њиховом дејству».

Значај ових докумената за димензионирање државне управе и процену да ли је оно у прошлости било добор изведено је велики, или би макар требало да буде. Наиме, из извештаја би требало да се види да ли су са постојећим ресурсима и у којој мери испуњени планирани задаци, а из планова да се види да ли су за испуњење задатака обезбеђени одговарајући ресурси. Будући да смо већ објаснили да у многим случајевима, органи државне управе не могу да покрију током године све случајеве одређене врсте (на пример, не могу да изврше надзор над свим обевзницима из неког закона који је из њихове надлежности), битно је планирати у којој мери ће извршити овај задатак у току године и сагледати да ли је оно што је планирано и испуњено.

На тражење физичких или правних лица, органи државне управе дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана. Мишљења органа државне управе нису обавезујућа (члан 80). Органи државне управе дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднету притужбу орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор. Орган државне управе дужан је да најмање једном у 30 дана разматра питања обухваћена притужбама (члан 81).

Значај ових одредаба за димензионирање државне управе огледа се пре свега у потреби поштовања рокова који су задати самим законом. С обзиром на то да се не може унапред знати колико ће стићи захтева за издавање мишљења или притужби на рад органа управе, број и структура запослених који ће се тиме бавити може се одредити на основу искуства из ранијих година.

**Правилници о систематизацији радних места**

Како би државна управа ове послове могла да испуни, она треба да има одговарајућа овлашћења и капацитете. Под капацитетима се могу подразумевати људски ресурси (одговарајући број и стручност), потребна финансијска средства и материјални ресурси, просторије и њихова опремљеност итд.

Када је реч о људским ресурсима, кључна фаза у планирању потреба јесте доношење аката о систематизацији радних места, броју извршилаца који ће радити на тим радним местима, опису послова за свако радно место, опису потребних квалификација итд.

Начним припреме правилника о систематизацији прописан је *Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.*

На основу ове уредбе (члан 3), унутрашње уређење и систематизација радних места морају:

1) да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему;

2) да буду прилагођени целини послова органа;

3) да обезбеде делотворан и складан рад органа и делотворан надзор над радом унутар органа;

4) да обезбеде брзо и делотворно остваривање права и правних интереса странака;

5) да омогуће груписање истоврсних или сродних и међусобно повезаних послова у одговарајуће унутрашње јединице у органу;

6) да обезбеде јавност рада органа.

Унутрашње уређење органа и систематизација радних места у њему одређују се правилником. Правилник доноси министар, односно директор посебне организације, уз сагласност Владе. Ако министарство има орган управе у саставу министарства (у даљем тексту: орган у саставу), део правилника који се односи на орган у саставу министру предлаже директор органа у саставу.

Правилник се састоји од дела којим се одређује унутрашње уређење органа и дела којим се систематизују радна места. Део правилника о унутрашњем уређењу органа садржи:

1) унутрашње јединице у органу, њихов делокруг и међусобни однос;

2) руковођење унутрашњим јединицама;

3) овлашћења и одговорности руководилаца унутрашњих јединица;

4) начин сарадње органа с другим органима и организацијама.

Део правилника о систематизацији радних места садржи:

1) број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових послова;

2) број радних места по сваком звању (за државне службенике) и свакој врсти радних места (за намештенике);

3) називе радних места, описе послова радних места и звања (за државне службенике), односно врсте (за намештенике) у које су радна места разврстана;

4) потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место;

5) услове за запослење на сваком радном месту.

Члан 8 налаже да правилник мора бити усклађен с донесеним кадровским планом. У вези са начином доношења кадровског плана донета је посебна уредба о којој се више говори у тексту који следи.

Члан 10 одређује које су то унутрашње јединице. Основна унутрашња јединица је сектор. Посебне унутрашње јединице су секретаријат и кабинет министра. Уже унутрашње јединице су одељење, одсек и група.

Кључне одредбе у вези са припремом Правилника налазе се у члану 29 Уредбе:

Припреми правилника претходи припрема документационе основе за припрему правилника (у даљем тексту: документациона основа).

У документационој основи се:

1) наводе одредбе закона и других прописа којима је одређен делокруг органа;

2) наводе послови државне управе које орган врши;

3) приказује обим, врста и сложеност послова органа у години која претходи припреми документационе основе;

4) наводе разлози и образлаже предлог за преуређење органа;

5) наводи број државних секретара и државних службеника који раде на положају у органу, број радних места по сваком звању (за државне службенике) и свакој врсти радних места (за намештенике) и број државних службеника и намештеника који је потребан на сваком радном месту;

6) образлаже потреба за наведеним бројем државних службеника и намештеника.

Руководилац је дужан да правилник заснује на стању које је утврђено у документационој основи. Руководилац доставља правилник и документациону основу на мишљење Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству финансија и Служби за управљање кадровима (члан 31).

Израда документационе основе и провера њене потпуности од стране појединих државних органа су у постојећем систему практично једина, и као што ћемо видети, недовољна, гаранација да ће државна управа бити димензионирана у складу са потребама.

Први сегмент, навођење одредаба прописа којима је одређен делокруг органа за који се доноси систематизација, треба да послужи да се идентификују обавезе органа управе (нпр. у којим областима примењује и прати спровођење прописа). Други сегмент служи да се прецизније наведу послови државне управе које орган врши. На овом месту би требало приказати којим се пословима орган стварно бави. Трећи сегмент документационе основе је приказ обима, врсте и сложености послова које је орган вршио у претходној години. Дакле, као што идентификација прописа треба да укаже чиме би се све орган управе могао бавити и чиме би требало да се бави, а навођење послова приказ стварног стања, тако би овај приказ требало да пружи нумеричке и наративне показатеље о активностима спровођеним током претходне године и по томе је близак извештају о раду. У четвртом сегменту документационе основе треба представити разлоге и образложити предлоге за измену организационе структуре органа управе. Ти разлози могу бити промена прописа којим се уређује делокруг органа, уочена потреба да се неким питањима посвети више пажње у будућем раду, уочене могућности да се радни процес унутар органа унапреди и слично. Пети сегмент подразумева дужност да се наведе број функционера, службеника и намештеника који је потребан на сваком радном месту. Најзад, шести, и најважнији сегмент јесте образлагање потребе за наведеним бројем државних службеника и намештеника. Очиледно је да се те потребе могу ваљано образложити једино ако се узме у обзир и брижљиво образложи колико је службеника потребно за обављање сваког специфичног посла који орган треба да обави. И обавеза руководиоца да правилник заснује на стању које је утврђено у документационој основи, има смисла једино ако је сама та документациона основа правилно и брижљиво сачињена.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу дужно је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник (члан 32):

1) ако правилник није усаглашен са законом или другим прописом из области уређења државне управе;

2) ако сматра да уређење органа које се предвиђа правилником није рационално;

3) ако се правилником предвиђа образовање подручне јединице органа супротно условима који су одређени Уредбом о управним окрузима или ако се предвиђа да се у окружној подручној јединици врши неки посао државне управе који није допуштен.

Као што се може видети, провера коју врши Министарство је двојака. С једне стране, Министарство се стара о усаглашености акта о систематизацији са другим прописима (први и трећи разлог за ускраћивање сагласности). Међутим, са становишта димензионирања органа управе најважнији је други разлог, који није детаљније образложен – питање да ли је уређење органа које се предвиђа правилником рационално. Очигледно, о тој рационалности Министарство може да суди једино ако је документациона основа ваљано припремљена и ако оно што пише у акту о систематизацији логично произлази из документационе основе. Од степена капацитета самог Министарства да овакве провере врши, зависиће и у којој мери ће пред органима управе стварно постојати тест „рационалности“ организовања.

Министарство финансија дужно је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник ако у буџету Републике Србије нису обезбеђена средства за све државне службенике и намештенике који су, према правилнику, потребни органу (члан 33).

Провера коју врши Министарство финансија делује директно против остваривања начела димензионирања органа управе у складу са потребама. Кроз негативно мишљење Министарства финансија улази се у зачарани круг: орган управе има потребу за већим финансијским средствима да би обавио задатке које мора да изврши на основу прописа; орган управе не може да добије нова средства за реализацију систематизације радних места, зато што она нису предвиђена у буџету; систематизација не може да се одобри нити спроведе до измене закона о буџету. Из ових разлога се променама у систематизацији приступа паралелно са променом или доношењем новог буџетског акта. Међутим, и ту се као препрека може јавити став Министарства финансија, оличен у Упутству за припрему буџета, да се висина издатака за поједине органе управе заснива на прошлогодишњој, уз могући изузетак „због спровођења нових политика“. Овакав став би био у реду, када би се могло тврдити да је почетно стање издатака утврђено према стварним потребама органа управе. Међутим, таква анализа никада није утврђена, тако да се евентуалне грешке начињене давних дана само преносе у наредне године. Последица је да органи којима је заиста потребно више људи и финансијских средстава немају могућност да прошире своје капацитете, а да други органи, којима се обим посла битно умањио и чије су потребе за радном снагом мање него што им се из буџета одобрава, и даље настављају да троше колико су и ранијих година.

Служба за управљање кадровима дужна је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник:

1) ако поступак разврставања радних места државних службеника и намештеника није правилно спроведен, посебно ако су мерила за процену радног места погрешно примењена;

2) ако коначни описи радних места не садрже све прописане елементе или ако је неправилно одређен неки елемент коначног описа радног места;

3) ако се предвиђа да на радним местима у звању вишег саветника и самосталног саветника ради више од 10% државних службеника, односно више од 20% државних службеника;

4) ако правилник није усклађен с донесеним кадровским планом.

Провере које врши СУК су већим делом формалне, што се нарочито односи на тачке 2 до 4. У оквиру тачке 1 та провера би могла да има и суштинскији карактер, имајући у виду сву сложеност поступка примене мерила за процену радних места. Међутим, као и по питању провера које врши Министарство за државну управу, и овде се може поставити питање у којој мери је СУК кадра да провери примену мерила за свако конкретно радно место а поготово, колико је то у могућности да учини на основу података који се прилажу у оквиру документационе основе.

Пошто прибави мишљења Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства финансија и Службе за управљање кадровима, руководилац доноси правилник и доставља га на сагласност Влади. Влади се уз правилник достављају и документациона основа, прибављена мишљења и писмено изјашњење о разлозима због којих нису прихваћене примедбе које су у својим мишљењима изнели Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство финансија и Служба за управљање кадровима. Правилник на који је Влада дала сагласност орган доставља Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству финансија и Служби за управљање кадровима (члан 35).

Да би органи државне управе правилно сачинили акт о систематизацији, морају се придржавати Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника (Службени гласник Републике Србије број 117 из 2005).

Радна места у органима деле се на положаје и извршилачка радна места. Положаји су радна места која подразумевају овлашћења и одговорности везане за вођење органа и усклађивање рада у њему. Извршилачка радна места су сва остала радна места у органима, укључујући и радна места руководилаца ужих унутрашњих јединица. Положаји се разврставају у групе, а извршилачка радна места у звања.

Положаји и извршилачка радна места описују се у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органу (у даљем тексту: правилник). Поред тога, у правилнику се за свако извршилачко радно место наводи и звање у које је оно разврстано.

Разврставање положаја у групе заснива се на процени обима овлашћења и обима одговорности које сваки положај има с обзиром на прописе о раду органа у коме се положај налази. Положаји се разврставају у пет група.

Извршилачка радна места разврставају се тако што се на опис свих послова радног места примене мерила за процену радног места и потом одреди звање које најбоље одговара радном месту. Звања у која се разврставају радна места одређена су Законом о државним службеницима, и то су: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.

Мерила за процену радног места су: сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност. Сложеност послова је мерило којим се изражава ниво општости правила (технике, логике, права и слично) на којима су утемељени послови, слобода стваралаштва и коришћење нових метода у раду. Самосталност у раду је мерило којим се изражава у којој мери се посао врши по општим или појединачним усмерењима и упутствима руководиоца и у којој мери се врши под његовим надзором. Одговорност је мерило којим се изражава колико послови утичу на остваривање циљева рада органа, што најпре подразумева одговорност за сопствене послове и одлучивање, али може да укључи и одговорност за одређивање и распоређивање радних задатака и надзор над њиховим извршавањем. Пословна комуникација је мерило којим се изражава врста контаката у раду и њихов значај за остваривање циљева рада органа. Компетентност је мерило којим се изражавају знања, радно искуство и вештине које су потребне за делотворан рад на радном месту.

Састављање описа радног места састоји се од две фазе: састављања претходног описа радног места и састављања коначног описа радног места. Претходни опис радног места саставља се током припреме новог или измене важећег правилника, када се уводи ново радно место, спајају радна места или мења звање које је одређено постојећем радном месту. Коначни опис радног места саставља се после анализе претходног описа радног места и разврставања радног места и уноси се у правилник.

Елементи од којих се састоји претходни опис радног места су: основни подаци о радном месту, сврха радног места, опис свих послова радног места, компетентност неопходна за радно место и предлог звања у које би се радно место разврстало.Основи подаци о радном месту садрже: назив радног места, назив радног места које је непосредно надређено радном месту, називе радних места која су непосредно подређена радном месту, звања у која су она разврстана и број државних службеника који раде на тим радним местима. Сврха радног места садржи објашњење због чега је, са становишта остваривања циљева унутрашње јединице или органа, радно место потребно. Опис свих послова радног места садржи опис свих послова који се раде на радном месту и проценат времена које се проведе у вршењу сваког посла појединачно. Компетентност неопходна за радно место садржи знања, радно искуство и вештине које су потребне за делотворан рад на радном месту. Предлог звања у које би се радно место разврстало одређује се пошто се сачине сви остали елементи претходног описа радног места и представља полазну основу за разврставање.

Претходни опис радног места саставља се пошто се проучи важећи правилник и унутрашње уређење органа, уређење и делокруг унутрашње јединице и опис постојећих радних места у њој. Претходни опис радног места саставља државни службеник који је одговоран за руковођење унутрашњом јединицом у органу или други државни службеник кога секретар министарства одреди. Он је одговоран за тачност података у претходном опису радног места и за правилност претходног описа радног места.

Претходни опис радног места доставља се аналитичару радних места, као државном службенику који је у органу задужен за анализу радних места. У министарству постоји најмање један аналитичар радних места, који је непосредно подређен секретару министарства или државном службенику задуженом за кадровска питања кога секретар министарства одреди.

Аналитичар радних места анализира садржину претходног описа радног места и ради тога прикупља све податке који су потребни да би испитао међусобну усклађеност свих елемената од којих се састоји претходни опис. Аналитичар радних места посебно анализира опис сваког посла и проверава да ли је за сваки од њих правилно одређен проценат времена које се проведе у вршењу сваког од њих појединачно, сагледава описане послове са становишта сврхе радног места, унутрашњег уређења, делокруга и циљева органа и после свега утврђује да ли су описани послови заиста битни и међусобно усклађени. Аналитичар радних места узима у обзир и кадровски план органа и сарађује са руководиоцем унутрашње јединице у којој се радно место налази, државним службеницима који су надлежни за припрему кадровског плана и извршење буџета и са Службом за управљање кадровима.

Ако сматра да елементи од којих се састоји претходни опис радног места нису међусобно усклађени, да описани послови нису битни за радно место нити међусобно усклађени, аналитичар радних места дужан је да претходни опис врати на поновно састављање, да укаже на неусклађености и да захтева да се унесу неопходне измене. Ако лице које је одговорно за правилност претходног описа радног места сматра да не постоји ниједан разлог због којег би претходни опис требало вратити на поновно састављање, одлуку о даљем поступку доноси секретар министарства или државни службеник задужен за кадровска питања кога секретар министарства одреди.

Ако сматра да ни поновни претходни опис радног места није правилно састављен, аналитичар радних места о томе обавештава секретара министарства. Секретар министарства, после разговора с лицем које је одговорно за правилност претходног описа радног места, може издати налог како да се отклоне неусклађености у претходном опису, да се претходни опис поново састави или да се отпочне с разврставањем претходног описа радног места.

Пошто анализира садржину претходног описа радног места и утврди да не постоји ниједан разлог због којег би претходни опис требало вратити на поновно састављање, аналитичар радних места почиње разврставање претходног описа радног места у звање које му најбоље одговара. Чак и ако сматра да претходни опис није правилно састављен, аналитичар радних места дужан је да почне разврставање ако му то наложи секретар министарства или државни службеник задужен за кадровска питања кога секретар министарства одреди.

У члану 30 Уредбе каже се да ће „Служба за управљање кадровима израдити неколико стандардних описа радних места за свако звање да би се олакшало разврставање радних места.“ Стандардни описи радних места су примери описа типичних радних места у којима су сва мерила тако испуњена да се радно место може разврстати у једно звање. У стандардним описима радних места сви послови који се раде на типичном радном месту тако су описани да примена свих мерила на сваки посао омогућава да сваки посао, а тиме и цело радно место буду развстани у само једно звање.

Аналитичар радних места почиње разврставање тако што претходни опис радног места упоређује са стандардним описом радног места. Аналитичар радних места као полазну основу узима звање које је предложено у претходном опису радног места и, примењујући сва мерила на опис сваког посла из претходног описа, пореди те описе са описом послова из стандардног описа радног места за звање које одговара звању које је предложено у претходном опису. Потом одређује за сваки посао из претходног описа звање у које би тај посао био разврстан ако би се разврставање састојало само од примене свих мерила на опис тог посла и, на крају – утврђује да ли је звање у које би била разврстана већина послова из претходног описа истоветно звању које је предложено у претходном опису. У супротном, аналитичар радних места прекида поређење са стандардним описом радног места за звање које одговара звању које је предложено у претходном опису и почиње поређење претходног описа са стандардним описом радног места за неко друго звање.

Разврставање поређењем претходног описа радног места са стандардним описом радног места завршено је ако је већина описаних послова чији је укупан проценат времена који се проведе у њиховом вршењу већи од 60% разврстана у исто звање као сви послови из стандардног описа радног места. Као звање у које се радно место разврстава одређује се звање које је истоветно звању из стандардног описа радног места. Потом се саставља коначни опис радног места.

Ако упоредна анализа претходног описа радног места са стандардним описом радног места не омогући разврставање, аналитичар радних места примењује сва мерила (мерило сложености послова, самосталности у раду, одговорности, пословне комуникације и компетентности) на опис сваког посла из претходног описа радног места. Једно мерило примењује се на опис једног посла тако што се опис тог посла упоређује са описом тог мерила унутар сваког звања (вишег саветника, самосталног саветника, саветника, млађег саветника), а када се сва мерила примене на опис тог посла, одређује се звање у које би он био разврстан ако би се разврставање састојало само од примене свих мерила на опис тог посла.

Ако би после примене свих мерила на опис истог посла, тај посао био разврстан у различита звања (нпр. према мерилу сложености – у звање вишег саветника, према мерилу одговорности – у звање саветника, а према мерилу самосталности – у звање вишег саветника итд.), аналитичар радних места покушава да одреди јединствено звање поређењем свих звања у која је тај посао разврстан, а ако у томе не успе, прекида примену мерила на опис тог посла и прелази на примену мерила на опис неког другог посла. Аналитичар радних места наставља прекинуту примену мерила тек пошто примени остала мерила на опис осталих послова. Потом, аналитичар радних места саставља посебну изјаву у којој се одређује звање у које би сваки посао из претходног описа радног места био разврстан када се на њега примене сва мерила.

Као звање у које се радно место разврстава одређује се звање које је одређено за већину послова из претходног описа радног места, ако је проценат времена које се проведе у њиховом вршењу већи од 60%. У супротном, претходни опис радног места поново се саставља.

Ако аналитичар радних места није у стању да разврста радно место и одреди му звање, обавестиће о томе секретара министарства. Секретар министарства дужан је да разговара с лицем које је одговорно за правилност претходног описа радног места и да после тога одлучи о томе да ли ће издати налог да се претходни опис радног места врати на поновно састављање или ће предложити руководиоцу органа да се укине радно место, да се не уводи ново радно место, да се не спајају радна места или да радно место остане у звању у коме је и било.

Коначни опис радног места саставља се пошто се радном месту одреди звање. Поред елемената из претходног описа радног места, коначни опис радног места садржи и назив звања у које је радно место разврстано. Коначном опису радног места прилажу се и све посебне изјаве у којима је одређено звање у које би сваки посао из претходног описа био разврстан када се на њега примене сва мерила. Коначни опис радног места одобрава секретар министарства или државни службеник задужен за кадровска питања кога секретар министарства одреди.

Правилником не може бити одређено да на радним местима у звању вишег саветника ради више од 10% државних службеника, нити да у звању самосталног саветника ради више од 20%.

Да коначни описи радних места, примена мерила и поступак разврставања радних места буду уједначени и једнообразни у министарствима, посебним организацијама, службама Владе, стручним службама управних округа и Републичком јавном правобранилаштву, стара се Служба за управљање кадровима тако што даје мишљење на њихове правилнике.

Служба за управљање кадровима дужна је да у свом мишљењу предложи Влади да не да сагласност на правилник ако поступак разврставања радних места није правилно спроведен, посебно ако су мерила погрешно примењена, ако коначни опис радног места не садржи све елементе одређене овом уредбом, ако је неки елемент коначног описа радног места неправилан или ако је одређено да на радним местима у звању вишег саветника и самосталног саветника ради више државних службеника него што је то допуштено.

Уредба о припреми кадровског плана у државним органима (Службени гласник Републике Србије број 08 из 2006), на следећи начин прописује шта кадровски план треба да прикаже:

1) постојећи број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на неодређено време;

2) постојећи број државних службеника и намештеника по сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на одређено време због повећаног обима посла;

3) постојећи број приправника у органу по степенима стручне спреме;

4) број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који је потребан органу у радном односу на неодређено време у години за коју је кадровски план донесен;

5) број државних службеника и намештеника чији је пријем у радни однос на одређено време потребан органу због повећања обима посла у години за коју је кадровски план донесен;

6) број приправника по степенима стручне спреме чији је пријем потребан органу у години за коју је кадровски план донесен.

Попуњавање радних места у органу, пријем у радни однос на одређено време због повећаног обима посла и пријем приправника у орган допуштени су само ако се уклапају у донесени кадровски план. Кадровски план доноси се у року од 30 дана од дана објављивања закона о буџету Републике Србије у „Службеном гласнику Републике Србије” и важи једну буџетску годину. У случају доношења ребаланса буџета, којим се предвиђа промена износа намењеног за плате или промена броја службеника, мења се и кадровски план.

Сваки орган сам припрема нацрт свог кадровског плана. Орган припрема нацрт кадровског плана истовремено кад припрема предлог свог финансијског плана.

Нацрт кадровског плана органа заснива се на процени остварења кадровског плана за текућу годину, промени пословних процеса која се планира у органу и потреби да се повећа или смањи број државних службеника и намештеника и да се њихова радна места друкчије опишу и разврстају због тога што се мења начин рада и обим послова органа.

Нацрт кадровског плана састоји се од табеларног дела и образложења.

Табеларни део нацрта кадровског плана приказује:

1) постојећи број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на неодређено време;

2) постојећи број државних службеника и намештеника по сваком звању и свакој врсти радних места који су у радном односу у органу на одређено време због повећаног обима посла;

3) постојећи број приправника у органу по степенима стручне спреме;

4) број државних службеника и намештеника по сваком положају, сваком звању и свакој врсти радних места за који се планира да ће бити у радном односу у органу на неодређено време на крају године за коју се кадровски план припрема;

5) број државних службеника и намештеника чији се пријем у радни однос на одређено време у органу планира због повећања обима посла у години за коју се кадровски план припрема;

6) број приправника по степенима стручне спреме чији се пријем у орган планира у години за коју се кадровски план припрема.

У образложењу нацрта кадровског плана наводе се подаци о остварењу кадровског плана за текућу годину, разлози због којих треба да се повећа или смањи број државних службеника и намештеника у радном односу на неодређено време, разлози због којих треба да се њихова радна места друкчије опишу и разврстају, а ако се планира да се државни службеници и намештеници примају у радни однос на одређено време – и разлози због којих се очекује повећан обим посла.

Сваки орган доставља нацрт свог кадровског плана Министарству финансија истовремено с предлогом свог финансијског плана. Органи управе достављају ове акте и Служби за управљање кадровима.

Служба за управљање кадровима проверава да ли су нацрти кадровских планова министарстава, посебних организација, служби Владе и стручних служби управних округа припремљени према одредбама уредбе и ако утврди недостатке, даје упутства како да се они отклоне.

Ако се Министарство финансија сагласи с висином буџетских средстава која би била потребна за спровођење нацрта кадровског плана, припрема нацрта кадровског плана органа је окончана и сматра се да је он усклађен с нацртом закона о буџету Републике Србије. Ако се Министарство финансија не сагласи с висином буджетских средстава која би била потребна за спровођење нацрта кадровског плана, оно предлаже како да се измени нацрт кадровског плана. Ако се орган сагласи с предложеном изменом, припрема нов нацрт кадровског плана и доставља га Министарству финансија, а ако се не сагласи, дужан је, пошто о спору одлучи Влада при разматрању нацрта закона о буджету, да нацрт свог кадровског плана усклади са ставом Владе.

Усклађеност попуњавања радних места с кадровским планом надзире у свим органима управна инспекција. Служба за управљање кадровима прати спровођење кадровског плана у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа приликом спровођења интерног и јавног конкуса у њима. Влада може затражити од Службе за управљање кадровима и управне инспекције извештај о спровођењу кадровског плана у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа и ако утврди да се одступило од кадровског плана, може да наложи предузимање одговарајућих мера.

Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији (Службени гласник Републике Србије број 104 из 2009), донет је са циљем рационализације броја запослених у државној управи а његово усвајање повезивано је са преговорима које је Србија водила са Међународним монетарним фондом. Овим законом одређен је укупан максималан број запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање.

*Стратегија реформе државне управе*

У претходној Стратегији реформе државне управе и акционом плану за њено спровођење у периоду 2009 – 2012 није било много речи о димензионирању јавне управе у складу са потребама. Најближе овој теми је питање рационализације државне управе. Тако се, у оквиру «очекиваног ефекта» «1. Унапређена организациона структура и повећана ефикасност рада органа државне управе» констатује да «до сада у државној управи на основу спроведених функционалних анализа нису спроведене одговарајуће препоруке проистекле из тих анализа већ су се промене дешавале као засебне иницијативе различитих пројеката.» Каже се такође да је у 2008 години у Министарству за државну управу и локалну самоуправу започет пројекат «у оквиру кога ће се развити методологија за спровођење функционалних анализа». Као резултати овог напора предвиђени су усвајање методоголије за спровођење функционалних анализа, спровођење функцоналних анализа у пилот министарствима до краја 2009 године, спровођење препорука произашлих из функционалних анализа, да органи државне управе примењују стандардизовану методологију кроз консултативни процес са сви заинтересованим странама, да руководиоци органа државне управе имају активно учешће у спровођењу функционалне анализе итд. Такође је предвиђено спровођење функционалних анализа у свим органима државне управе до краја 2012 године, као и измене правилника о систематизацији на основу ових анализа.

*Функционалне анализе у Србији*

Према подацима до којих смо током спровођења пројекта дошли, у претходних десетак година су више пута рађене функционалне анализе појединих органа управе. Заједничка одлика је била то што је израда таквих анализа била финансирана од стране међународних организација. Међутим, методологије које су примењимаване нису биле истоветне.

Анализе су вршене у следећим органима:

2002 у Министарству здравља, од стране Савета за државну управу и фонда УНДП за изградњу капацитета

2003 у секретаријатима и кабинетима четири министарства (Министарство науке, технологије и развоја, Министарство рударства и енергетике, Министарства за урбанизам и изградњу, Министарства пољопривреде и водопривреде, уз подршку Владе Краљевине Холандије. Препоруке су дате за свако министарство, као и опште препоруке које се односе на целокупан систем јавне управе. Ова публикација је била објављена на енглеском и на српском језику, али више није доступна путем интернета (вероватно због гашења домена Агенције за реформу државне управе, након гашења тог тела и окончања пројеката из којих је њен рад финансиран.

2005 – Министарство за државну управу и локалну самоуправу предузело је анализу сопствених постојећих капацитета. Ова анализа је рађена у оквиру пројекта подршке од стране Владе Краљевине Норвешке. Ни овај пројекат није довео до жељених резултата, како се наводи, због одсуства адекватне подршке унутар Министарства у то време.

2005 – Министарство правде је спроводило анализу уз финансијску помоћ Шведсе агенције за развој. Анализом су биле обухваћене службе министарства које су надлежне за односе са правосудним органима.

2006 – Анализа је вршена у Служби за заједничке послове Владе и генералном секретаријату Владе

2009 – Анализе су рађене у Министарству за државну управу и локалну самоуправу и Министарству спољних послова (у оквиру заједничког пројекта Министарства за државну управу и локалну самоуправу, УНДП и СИДА)

На интернету је доступна и публикација *Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији – методологија за спровођење функционалне анализе у органима државне управ,* која је припремљена у оквиру овог пројекта и која је доступна на адреси:

<http://www.drzavnauprava.gov.rs/view_file.php?file_id=470>

Из ове публикације преносимо делове текста у којима се више говори о слабостима у примени претходно урађених функционалних анализа у Републици Србији:

«Све функционалне анализе које су до сада спроведене биле су **једнократне иницијативе које су у највећој мери покретале међународне донаторске организације**. У складу са позитивним искуствима других држава које су прошле кроз транзицију, у примени функционалне анализе као једног из скупа инструмента за спровођење реформе државне управе, међународне донаторске оргнаизације су покушале да функционалну анализу уведу у примену и у Србији. Међутим, већина функционалних анализа које су инициране на овај начин спроведена је у изолацији или је представљала тек једну од активности под окриљем већих пројеката. Због ширине контекста таквих пројеката, функционална анализа није могла бити уочена као алатка за подршку у бављењу и одлучивању у вези са стварним проблемима везаним за реформе. Ово је свакако био један од фактора који су утицали на то да се у претходном периоду није остварила иниституционализација функционалне анализе у оквиру система државне управе. Спровођењем функционалне анализе као једнократне активности није могуће остварити пун потенцијал њене примене. Да би се обезбедила одржива, циклична и на стварној потреби заснована примена, неопходно је, наравно уз одговарајућу политичку подршку, обезбедити интегрисање функционалне анализе у систем државне управе.

Важан моменат у претходним искуствима спровођења функционалних анализа јесте непостојање политичког консензуса на нивоу Владе поводом усмеравања промена у целокупном систему државне управе. Ово указује на то да је политичка воља да се уведе систематичан и ефикасан начин управљања у органима државне управе била прилично слаба. Искуства из других земаља показала су да је ово један од кључних фактора успешне интеграције функционалне анализе у систем.

Проблем **осећаја власништва над процесом спровођења функционалне анализе** пресудно утиче на успех процеса. Без јасног власништва над процесом промена, промена неће ићи у добром правцу. Уопштено посматрано, прецизним дефинисањем надлежности у овој области неког органа државне управе или, уколико се дође до закључка да је то сврсисходније, оснивањем посебног органа државне управе или службе Владе која ће бити задужена искључиво за процес функционалне анализе, решио би се проблем осећаја власништва. Тако би се створили услови за везивање процеса спровођења фунционалне анализе и процеса планирања буџета и уопште планирања рада.

У до сада спроведеним функционалним анализама, у највећем броју случајева **изостало је објашњавање циљева функционалне анализе**. Имајући у виду да се функционална анализа, као и свака друга промена, међу државним службеницима доживљава као претња, овај процес треба да им буде јасно објашњен. Функционална анализа је инструмент за реформе који се користи како би се побољшала ефикасност и ефективност система државне управе. Јасно и директно објашњавање циљева државним службеницима и широј јавности не би само промовисало концепцију функционалне анализе као такве, већ би изградило и подстицајну средину за овај процес. Искуства неких држава указују да је један од главних фактора за успех функционалне анализе интересовање јавних медија који покривају широку јавност, што говори у прилог потреби јасног објашњавања циљева функционалне анализе (или процеса промена) свим заинтересованим странама.»

**Закључци и препоруке**

Правни оквир за димензионирање државне управе у складу са потребама извршења послова које управа има постоји, али се не примењује. Разлози за то су вишеструки. Први је доминација политичких разлога код одређивања броја органа државне управе и послова који ће поједини од њих обављати. Последица оваквог приступа је да политички волунтаризам при оснивању и расподели послова између органа управе, као и између органа управе и других организација и служби не подлеже контроли ефективној контроли са становишта преклапања надлежности и најекономичнијег обављања задатака.

Други разлог долази из круга финансијских ограничења за финансирање свих активности којима државна управа треба да се бави. У таквим околностима, нема преиспитивања утемељености и ваљаности постојећег стања, већ се оно узима као основа за планирање трошкова и у будућности.

Трећи разлог је у вези са финансијским а огледа се у природној тежњи органа управе да очувају постојеће капацитете. Будући да реформски кораци не залазе у питање оправданости постојећег стања државне управе, а промене се предлажу управо од стране органа који би требало да се реформишу, нема ни изгледа да се такво стање промени.

Четврти разлог је чињеница да се прописане норме о припреми аката о систематизацији и кадровских планова не поштују у довољној мери, а да се контролна функција коју у том погледу имају Министарство за државну управу и локалну самоуправу и Служба за управљање кадрова не остварује, како због доминације политичких чинилаца при изради ових аката, тако и због недовољних капацитета контролних институција.

Пети разлог је околност да подаци о учинку и капацитету органа управе и даље нису довољно познати јавности нити је јавна управа подвргнута адекватном надзору са становишта тог учинка и остваривања задатака које има на основу прописа. Ово се посебно односи на слаб квалитет планова рада и извештаја о раду, на њихово необјављивање и неупоредивост, на одсуство расправе о тим документима, како у парламенту тако и у јавном дискурсу.

Препоруке које би могле да послуже за поправљање таквог стања су следеће:

1. Утврђивање политичког консензуса о броју и надлежностима органа државне управе који би обезбедио стабилност на дужи рок
2. Преиспитивање надлежности органа државне управе и других тела ради утврђивања евентуалног дуплирања овлашћења и задатака и укидање појединих органа или појединих послова које они обављају
3. Утврђивање правилног димензионирања државне управе као елемента акционог плана за реализацију Стратегије реформе државне управе
4. Ширење круга информација које се морају припремити у оквиру документационе основе за израду правилника о систематизацији, укључујући и конкретнију идентификацију свих послова које орган управе мора да обави на основу прописа и стратешких аката, проверу да ли су сви ти послови покривени систематизацијом радних места и да ли су покривени на оптималан начин, израда образложења предложеног акта које би укључивало и податке на основу којих се дошло до оптималног броја извршилаца
5. Јачање контролних механизама за испитивање правилности аката о систематизацији радних места, унутар Министарства, СУК или другог органа
6. Преиспитивање свих постојећих аката о систематизацији и израда нових након извршеног преиспитивања
7. Укључивање података значајних за димензионирање државне управе у складу са потребом обављања законских задатака у методологију за израду функционалних анализа
8. Израда стандарда за прописивање услова које морају задовољити извршиоци за поједина радна места која су типске природе, као и код других радних места, када год је то могуће учинити
9. Укључивање разматрања потребе за променом у структури јавне управе у сваком предлогу закона или другог акта који јавној управи ствара одређене задатке, условљавање усвајања таквих прописа обезбеђивањем финансијских средстава и/или обавеза да се финансијска средства обезбеде ако је примена закона почела
10. У условима привремене немогућности да се све функције државне управе у оптималној мери финансирају, утврђивање начина за одређивање приоритета за финансирање
11. Објављивање већег броја података о државној управи, укључујући податке о броју запослених и пословима које обављају, детаљних планова рада и са њима упоредивих извештаја о раду, као и праксе темељног разматрања извештаја о раду и покретања одговорности у случају неиспуњења обавеза

Ови закључци и препоруке из 2010. су и даље актуелни. Штавише, имајући у виду наглашену неопходност промена у систему организовања јавног сектора због буџетског дефицита и његовог смањивања, потреба за њиховом реализацијом може бити само још већа него што је била пре четири године.

# Обављање послова Управе за јавне набавке

## Послови Управе за јавне набавке

Основни послови Управе за јавне набавке су наведени у члану 136. Закона о јавни набавкама:

1) врши надзор над применом овог закона;

2) доноси подзаконске акте у области јавних набавки;

3) учествује у припреми прописа у области јавних набавки;

4) даје мишљење о тумачењу и примени одредби овог закона;

5) испитује испуњеност услова за спровођење преговарачког поступка из члана 36. овог закона и конкурентног дијалога;

6) предлаже Влади списак наручилаца, према подацима из извештаја и евиденција о јавним набавкама које поседује;

7) учествује у изради плана за борбу против корупције;

8) именује грађанског надзорника;

9) сачињава моделе оквирних споразума;

10) даје сагласност на одлуку, односно споразум из чл. 48. и 50. овог закона;

11) прописује стандардне обрасце огласа о јавним набавкама;

12) води списак негативних референци;

13) прописује начин вођења евиденције и сачињавања извештаја о јавним набавкама;

14) сачињава тромесечни, полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама;

15) прописује начин и програм стручног оспособљавања и начин полагања стручног испита за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке;

16) управља Порталом јавних набавки;

17) предузима мере ради развоја и унапређења система јавних набавки;

18) подноси захтев за заштиту права;

19) обавештава Државну ревизорску институцију и буџетску инспекцију када утврди неправилности у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама;

20) покреће прекршајни поступак када на било који начин сазна да је учињена повреда овог закона која може бити основ прекршајне одговорности;

21) покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци;

22) припрема моделе одлука и других аката које наручилац доноси у поступку јавне набавке;

23) прикупља статистичке и друге податке о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини;

24) објављује и дистрибуира одговарајућу стручну литературу;

25) прикупља информације о јавним набавкама у другим државама;

26) припрема планове и нормативне акте и уз сагласност Владе предузима друге активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки;

27) сарађује са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки;

28) сарађује са другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе;

29) обавља друге послове у складу са законом.

У табели која следи приказано је како сама Управа за јавне набавке види вршење послова у оквиру својих надлежности. Приказ је сачињен за потребе Информатора о раду[[6]](#footnote-7), у складу са Упутством за израду тог документа (упоредни приказ обавеза које орган има и овлашћења којима се служи при извршавању тих обавеза):

Табела број 1: Приказ обавеза и овлашћења УЈН са коментарима

|  |  |
| --- | --- |
| **Обавеза** | **Овлашћење** |
| Да врши надзор над применом закона  Коментар: обавеза је дефинисана, али није прецизирана ни у самом Закону, ни у другим актима | Управа прати примену Закона и о томе подноси извештај Влади и одбору Народне скупштине надлежном за финансије до 30. априла текуће године за претходну  Коментар: требало би прецизирати овлашћења којима се Управа може користити приликом праћења примене Закона. |
| Да доноси подзаконске акте у области јавних набавки | Управа је овлашћена да доноси подзаконске акте који прате примену Закона |
| Да учествује у припреми прописа у области јавних набавки | Управа је овлашћена да учествује у припреми прописа (за саму припрему прописа је задужено Министарство финансија и привреде). Шире гледано, Управа је овлашћена да иницира код Министарства доношење или измену и допуну неког прописа из области јавних набавки, као и да учествује у сличним иницијативама других органа и организација.  Коментар: Нови Закон овлашћује Управу да доноси неке прописе. |
| Да даје мишљење о тумачењу и примени одредби закона | Управа је овлашћена да даје тумачења одредби Закона, односно како се примењује Закон |
| Да испитује испуњеност услова за спровођење преговарачког поступка из члана 36. овог закона и конкурентног дијалога; | Управа је овлашћена да даје претходно мишљење о основаности примене преговарачког поступка који се спроводи у складу са чланом 36. став 1. тачка 2) – 6) Закона у року од 10 дана од дана пријема комплетног захтева. Наведено мишљење се објављује на Порталу јавних набавки. Такође, Управа даје сагласност за спровођење конкурентног дијалога. Рок за давање сагласности је 15 дана од дана пријема захтева. |
| Да предлаже Влади списак наручилаца, према подацима из извештаја и евиденција о јавним набавкама које поседује | Влада на предлог министарства надлежног за послове финансија и Управе за јавне набавке на почетку буџетске године утврђује списак наручилаца. То значи да је Влада овлашћена да утврђује списак наручилаца, а Управа предлаже ко би требало да буде на том списку на основу података из извештаја и евиденција које поседује.  Коментар: Овлашћење Управе није лимитирано на предлагање наручилаца које би требало уврстити у списак, на основу података које сама Управа поседује. Улога Управе би требало да буде шира и активнија – прикупљање података од других органа који поседују евиденције могућих наручилаца, зато што је реално претпоставити да ће Управа стручније проценити од других органа да ли неко правно лице испуњава услове да се сматра наручиоцем. |
| Да учествује у изради плана за борбу против корупције | На основу члана 21. став 6. Закона Управа за јавне набавке је дужна да у сарадњи са државним органом надлежним за борбу против корупције сачини план за борбу против корупције у јавним набавкама и достави Влади на усвајање. |
| Да именује грађанског надзорника  Коментар: требало би прецизирати у чему се састоји обавеза (код којих набавки и у којим ситуацијама је Управа обавезна да именује грађанског надзорника – неке од тих ствари су наведене у оквиру овлашћења) | Управа за јавне набавке је овлашћена да именује грађанског надзорника најкасније до дана који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки. Услове и критеријуме за именовање и начин рада грађанског надзорника ближе уређује Управа за јавне набавке. |
| Да сачињава моделе оквирних споразума | Чланом 40. став 8. Закона прописано је да ће Управа за јавне набавке сачинити моделе и упутство о начину закључивања оквирних споразума |
| Да даје сагласност на одлуку, односно споразум из чл. 48. и 50. овог закона | Управа за јавне набавке је овлашћена да да даје сагласнот на одлуку, односно споразум наручилаца о оснивању и начину рада тела за централизоване набавке. Ако Управа не да сагласност указаће на незаконитости, односно неправилности одлуке или споразума и предложити како да се отклоне. Такође, Управа је овлашћена да даје мишљење на одлуку о заједничком спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца. |
| Да прописује стандардне обрасце огласа о јавним набавкама | Управа за јавне набавке прописује стандардне обрасце огласа о јавним набавкама на основу садржине истих која је одређена у Прилогу 3 Закона |
| Да води списак негативних референци | Наручилац је дужан да Управи одмах и без одлагања достави доказ негативне референце. Управа за јавне набавке утврђује постојање негативне референце доношењем закључка у року од 10 дана од дана пријема доказа негативне референце. На основу донетих закључака Управа води списак негативних референци који објављује на Порталу јавних набавки. У списак се уписује: назив понуђача, односно добављача, доказ негативне референце, наручилац који је доставио негативну референцу са ознаком из општег речника набавке и датум утврђивања о важења негативне референце. |
| Да прописује начин вођења евиденције и сачињавања извештаја о јавним набавкама | Управа доноси Правилник којим прописује начин вођења евиденције и сачињавања извештаја о јавним набавкама |
| Да сачињава тромесечни, полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама  Коментар: требало би прецизирати у чему се састоји обавеза (садржај извештаја) и отклонити дилеме у вези са обавезом сачињавања кварталних извештаја (могућност различитог тумачења законске обавезе) | Управа за јвне набавке је дужна да на основу достављених тромесечних извештаја наручилаца припреми збирни тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и да га објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од месец дана од истека рока из става 4. члана 132. Закона. Такође, Управа је дужна да на основу појединачних, тромесечних извештаја наручилаца припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама који објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници до 30. септембра, а годишњи до 31. марта текуће године, за претходну годину. Наведени извештај се доставља Влади пре објављивања. |
| Да прописује начин и програм стручног оспособљавања и начин полагања стручног испита за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке | Наведено ће бити ближе уређено Правилником који ће ускоро бити донет. |
| Да управља Порталом јавних набавки | Ради одржавања Портала јавних набавки Управа ангажује своје запослене и друга стручна лица. У истом циљу, Управа је такође овлашћена да прикупља податке који се објављују на Порталу од наручилаца, Републичке комисије и других органа. |
| Да предузима мере ради развоја и унапређења система јавних набавки  Коментар: требало би прецизирати у чему се састоје обавезе | Праћењем система јавних набавки, Управа води рачуна о слабостима система, те у складу са тим има овлашћење да предузима мере ради развоја и унапређења истог. |
| Да подноси захтеве за заштиту права  Коментар: требало би прецизирати у којим ситуацијама је Управа обавезна да подноси захтев за заштиту права, на основу закона или другог акта, а када подношење таквог захтева зависи од одлуке Управе о процени целисходности. | Подношење захтева за заштиту права у случају повреде јавног интереса. Постојање разлога за покретање овог поступка Управа за јавне набавке слободно оцењује. Управа при том није ограничена начином сазнања за разлоге због којих би требало покренути поступак заштите јавног интереса. При одлучивању да ли ће покренути поступак заштите јавног интереса или не на основу туђе иницијативе, Управа такође води рачуна и о одредбама члана 106. став. 3. Закона (да ли је таква иницијатива стигла од лица које је и само могло да покрене поступак заштите права). |
| Да обавештава Државну ревизорску институцију и буџетску инспекцију када утврди неправилности у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама друге органе о уоченим неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама. | Овлашћење произлази непосредно из Закона, то јест из обавезе да се органи надлежни за покретање одређеног поступка обавесте када Управа у обављању послова из своје надлежности сазна за неки облик кршења Закона о јавним набавкама који је прописан као прекршај или за извршење неког кривичног дела које се гони по службеној дужности. |
| Да покреће прекршајни поступак када на било који начин сазна да је учињена повреда закоа која може бити основ прекршајне одговорности | Управа има овлашћење да покрене прекршајни поступак за разлику од досадашњег решења по којем је могла само да обавести Министраство финансија о уоченим неправилностима. |
| Да покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци  Коментар: требало би прецизирати у којим ситуацијама је Управа обавезна да покрене такав поступак а у којима одлука зависи од процене целисхдоности. | Управа је овлашћена да покрене поступак за утврђивање ништавости уговора када утврди да постоје разлози ништавости. |
| Припрема моделе одлука и других аката које наручилац доноси у поступку јавне набавке | Управа ће прпремити моделе одлука и других аката које наручиоци доносе у поступцима јавних набавки, као и моделе конкурсних документација. |
| Прикупља и статистичке и друге податке о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини  Коментар: требало би прецизирати које је податке Управа обавезна да прикупља. | Управа је овлашћена да ове податке прикупља од наручилаца (наручиоци су обавезни да Управи шаљу тромесечне извештаје, а на захтев и додатне информације), али је овлашћена да такве информације прикупља и од других државних органа (нпр. од Државне ревизорске институције) и од свих других лица која прате спровођење поступака јавних набавки и ефикасност јавних набавки. |
| Објављује и дистрибуира одговарајућу стручну литературу  Коментар: требало би прецизирати у којим случајевима и у којем обиму је Управа обавезна да дистрибуира и објављује стручну литературу. | Управа је овлашћена да буде издавач стручних публикација из области јавних набавки. Ово овлашћење се може састојати у издавању и дистрибуцији публикација које је сама Управа припремила, као и публикација које припреме други релевантни субјекти (нпр. други државни органи, научне институције, стручњаци за област јавних набавки итд.). |
| Прикупља информације о јавним набавкама у другим државама  Коментар: требало би прецизирати које информације о јавним набавкама је Управа обавезна да прикупља, ако таква обавез постоји. | Управа је овлашћена да ради извршења ове обавезе сарађује са организацијама сличне врсте из иностранства, да шаље своје представнике на међународне скупове о јавним набавкама, да набавља литературу која се односи на јавне набавке у иностранству итд. |
| Припрема планове и нормативне акте и уз сагласност Владе предузима друге активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки | Управа је овлашћена да предузима активности који се односе на вођење преговора у области јавних набавки, ради приступања Европској унији  Коментар: требало би прецизирати овлашћења, у контексту отварања поглавља број 5. |
| Сарађује са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки | Управа је овлашћена да прима делегације стручних институција и стручњаке за јавне набавке, да са њима размењује искуства, да упућује своје представнике на стручне скупове о јавним набавкама у земљи и иностранству и у студијске посете, као и да сарадњу организује на друге погодне начине (кроз писану и елекотронску комуникацију, путем видео-конференција и слично). |
| Сарађује са другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе  Коментар: требало би прецизирати у којим случајевима ће Управа бити обавезна да сарађује и у којем обиму, нарочито у ситуацијама када би таква сарадња због обима ангажовања ресурса Управе угрозила обављање њених редовних и приоритетних задатака. | Управа је овлашћена да остварује сарадњу са овим органима и организацијама која је вишестрана (да од њих добија информације и да им својим саветима помаже, будући да је реч о наручиоцима у смислу Закона). Управа је овлашћена да овим органима и организацијама упути део података које сама поседује када је то потребно ради обављања послова из њихове надлежности, као и да од њих податке затражи податке који су Управи потребни ради обављања послова из њене надлежности. Осим размене података, Управа је овлашћена да од ових органа и организација затражи и сарадњу на други начин, кроз вршење одређене радње (нпр. одређивање службеника за јавне набавке, коришћење Портала за јавне набавке, достављање извештаја итд.). |

## Начин организовања Управе за обављање задатака

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за јавне набавке предвиђа да Управа има **22** радна места са **28** систематизованих државних службеника: директор (I група положаја), у оквиру Сектора за послове јавних набавки 21 извршилац (1 помоћник директора, 2 шефа Одсека, 2 руководиоца Групе и 16 државних службеника), Група за финансијско-материјалне послове 3 извршиоца (1 руководилац Групе и 2 државна службеника), Група за кадровске и опште послове 3 извршиоца (1 руководилац Групе и 2 државна службеника). Од укупног броја запослених 21 је са високом стручном спремом, 1 са вишом стручном спремом и 6 са средњом стручном спремом. У оквиру Сектора за послове јавних набавки су:

1. Одсек за регулативу и професионализацију у јавним набавкама;
2. Група за праћење, контролу и надзор поступака јавних набавки;
3. Група за развој система јавних набавки;
4. Одсек за анализу система јавних набавки и међународну сарадњу.

Ван Сектора су:

1. Група за финансијско-материјалне послове;
2. Група за кадровске и опште послове.

**ОДСЕК ЗА РЕГУЛАТИВУ И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈУ**

**У ЈАВНИМ НАБАВКАМА**

**У Одсеку за регулативу и професионализацију у јавним набавкама** обављају се послови који се односе на: учешће у припреми прописа у области јавних набавки; доношење подзаконских аката у области јавних набавки; давање мишљења о примени одредаба Закона о јавним набавкама; учешће у изради плана за борбу против корупције у јавним набавкама; именовање грађанског надзорника; вођење списка негативних референци; прописивање начина и програма стручног оспособљавања и начина полагања стручног испита за службеника за јавне набавке; организацију и спровођење стручног испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке; издавање сертификата и вођење регистра службеника за јавне набавке; пружање стручне помоћи наручиоцима и понуђачима; предузимање мера ради развоја и унапређења система јавних набавки; сарадњу са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки из делокруга Одсека; друге послове у складу са законом.

**ГРУПА ЗА ПРАЋЕЊЕ, КОНТРОЛУ И НАДЗОР ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

**У Групи за праћење, контролу и надзор поступака јавних набавки** обављају се послови који се односе на: праћење поступака јавних набавки; упућивање захтева за доставу документације од стране наручилаца у вези са одређеним поступком јавне набавке за који се врши праћење; вршење надзора над применом закона; испитивање испуњености услова за спровођење преговарачког поступка и конкурентног дијалога; давање сагласности на одлуку, односно споразум о оснивању и начину рада тела за централизоване набавке и мишљења на одлуку о заједничком спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца; подношење захтева за заштиту права; обавештавање Државне ревизорске институције и буџетске инспекције о неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама; покретање прекршајног поступка у случају повреде закона која може бити основ прекршајне одговорности; покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци; сарадња са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки из делокруга Групе и други послови у складу са законом.

**ГРУПА ЗА РАЗВОЈ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

**У Групи за развој система јавних набавки** обављају се послови који се односе на: припрему модела одлука и других аката које наручилац доноси у поступку јавне набавке; израду модела оквирних споразума; објављивање и дистрибуцију стручне литературе из области јавних набавки; прикупљање информација о јавним набавкама у другим државама; предузимање мера ради развоја система јавних набавки; сарадња са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки из делокруга Групе и други послови у складу са законом.

**ОДСЕК ЗА АНАЛИЗУ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ И МЕЂУНАРОДНУ САРАДЊУ**

**У Одсеку за анализу система јавних набавки** **и међународну сарадњу** обављају се послови који се односе на: прикупљање, евидентирање, обраду и анализу годишњих планова набавки наручилаца и извештаја о извршењу планова набавки за претходну годину; прикупљање, евидентирање, обраду и анализу статистичких и других података о закљученим уговорима и спроведеним поступцима јавних набавки; прибављање и анализу извештаја о сваком појединачном закљученом уговору и поступку јавних набавки са додатним информацијама; припрему тромесечних, полугодишњих и годишњих извештаја о јавним набавкама у Републици Србији; праћење и анализу ефикасности националног система јавних набавки и предлагање мера за његове измене и унапређење; прикупљање информација о јавним набавкама у другим државама; сарадњу са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки; успостављање и унапређење јединствене базе података за праћење поступака јавних набавки; управљање Порталом јавних набавки; учешће у припреми прописа и доношењу подзаконских аката у области јавних набавки; објављивање и дистрибуцију одговарајуће стручне литературе; прикупљање и анализу података за покретање прекршајног поступка; хармонизацију са прописима Европске уније и управљање пројектима и друге послове у складу са законом.

**УЖЕ УНУТРАШЊЕ ЈЕДИНИЦЕ ИЗВАН САСТАВА СЕКТОРА**

**ГРУПА ЗА ФИНАНСИЈСКО** - **МАТЕРИЈАЛНЕ ПОСЛОВЕ**

**У Групи за финансијско**-**материјалне послове** обављају се послови који се односе на: припрему нацрта буџета и припрему и израду предлога финансијског плана Управе за текућу годину; операционализацију постављених задатака, израду анализа и информација које служе као стручна основа за утврђивање, планирање и спровођење финансијске политике; израду плана реализације (динамике) и праћење извршења буџетских средстава у складу са одобреним квотама; припрему финансијске документације за реализацију исплата, обрачун плата државних службеника и намештеника, обраду података за исплату других примања и накнада, утврђивање евиденције о реализацији финансијских трансакција; припреме полугодишњих и годишњих извештаја о извршењу финансијског плана; вођење помоћних књига и евиденција и усклађивања са Трезором; спровођење поступака јавних набавки за потребе Управе; учествовање у организацији тендера и конкурса за пројекте из делокруга Управе и други послови у складу са законом.

**ГРУПА ЗА КАДРОВСКЕ И ОПШТЕ ПОСЛОВЕ**

**У Групи за кадровске и опште послове** обављају се послови који се односе на: праћење и старање о реализацији плана рада Управе; припремање годишњег извештаја о раду за Владу; праћење и обезбеђивање усаглашености примене закона и других прописа у области управљања и развоја кадрова; припрему нацрта кадровског плана Управе, анализу кадровских потреба, обуке државних службеника и намештеника, као и израду аката који се односе на права и обавезе државних службеника и намештеника из радног односа; припрему и израду акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи; израду месечних извештаја у вези са структуром и бројем државних службеника и намештеника за Централну кадровску евиденцију; послове спровођења конкурса за пријем у радни однос државних службеника и намештеника; персоналне и друге евиденције из радних односа, обраду документације за здравстевено, пензијско и инвалидско осигурање; канцеларијске, документационе, статистичко-евиденционе послове, послове координације са осталим унутрашњим јединицама; израду и унапређење веб-сајта Управе, обезбеђење информатичко-технолошких услуга за стварање база података и евиденција Управе, електронског пословања и други послови у складу са законом.

С обзиром на наведене податке из Правилника о систематизацији радних места и анализу појединих послова које би Управа требало да обави, очигледно је да је потребно не само обезбедити попуњеност радних места већ и детаљније уредити структуру унутрашње организације како би се јасније увидело да ли постоји и колика је потреба за ангажовањем људства на обављању појединих задатака. То тренутно није могуће учинити, јер су многи послови приписани појединим организационим јединицама. Правилник о систематизацији радних места треба да буде у тесној вези са плановима активности, кроз које ће да буде одређен оптимални ниво обављања појединих задатака, па самим тим и број извршилаца који је за то неопходан.

## Извршење послова Управе за јавне набавке

Анализа извршавања послова у Управи за јавне набавке обављена је на основу доступних докумената који се односе на ту материју, анализом прописа и праксе поступања, као и кроз интервјуе са руководиоцима и запосленима у УЈН.

### 1.Надзор над применом Закона

У Закону о јавним набавкама, прописано је следеће:

*У вршењу надзора Управе за јавне набавке над применом овог закона сви државни органи и организације, службе и органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, наручиоци и понуђачи, односно подносиоци пријава, дужни су да доставе Управи за јавне набавке тражене информације и документе који су у њиховом поседу или под њиховом контролом, у року који одреди Управа за јавне набавке.*

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

Садржина годишњег извештаја који Управа за јавне набавке подноси Влади и Одбору за финансије Народне скупштине, није ближе уређена. То оставља простор да се кроз праксу Управе, али и праксу Владе и Одбора за финансије, нарочито приликом израде и приликом разматрања првог таквог извештаја, одреди које све теме овај извештај треба да покрије и на који начин то треба да учини.

Шта ће се све подразумевати под надзором, није ближе одређено. На надзор се непосредно односе само две одредбе Закона. Прва је одредба којом је прописано да Управа врши надзор, при чему није прецизирано у чему се све овлашћења и обавезе састоје. Због тога обухват надзора који Управа врши може да буде дефинисан оним што је прописано за све органе државне управе (који такође није довољно прецизан у том погледу), као обавезу да се надзор врши на основу планова и мерила које је сама Управа дефинисала, или као обавезу да се надзор врши онда када се постане очигледна потреба да се то учини – на пример, у свакој ситуацији када се код Управе, на основу прикупљених података или обраћања других лица појави сумња у кршење законских обавеза.

Друга одредба која се односи на надзор је обавеза других органа, наручилаца, понуђача и других лица да Управи доставе тражене документе и информације (када их Управа затражи, вршећи надзор). Међутим, том одредбом су прописана само овлашћења Управе у односу на друге субјекте, а не и обавеза вршења надзора на одређени начин и у одређеном обиму (нпр. да је Управа у обавези да тражи одређене податке у одређеним ситуацијама, у одређеном року и слично). У одсуству прецизирања обухвата надзора у законским одредбама које говоре непосредно о том питању, за утврђивање надзора над применом Закона су од значаја и све друге одредбе које говоре о надлежностима Управе.

Вршење надзора од стране Управе за јавне набавке биће даље разматрано у контексту појединих њених законских овлашћења и обавеза.

На основу података које смо добили од представника Управе, можемо закључити да и унутар тог органа постоји незадовољство актуелним стањем. Идентификована је потреба за израдом методологије која би прецизирала начин вршења надзора над наручиоцима и начин праћења реализације планова јавних набавки. Међутим, за остваривање ових циљева би требало обезбедити услове за рад УЈН који сада нису довољни. Нарочито је велики проблем са недостатком људства. Та методологија би требало да обезбеди да се надзор врши у складу са идентификованим приоритетима и проблематичним областима и коришћењем могућности аутоматске претраге података када год је то могуће, уз одређивање оптималног броја провера и узорка за вршење контролних активности. Методологија би могла да послужи и као основа за измену Правилника о систематизацији радних места (докумантациона основа). У вези са овим треба поменути да још увек није обезбеђена кадровска попуњеност Управе у складу са постојећом систематизацијом радних места.

Тренутно се надзор над применом Закона, у многим својим сегментима своди на прикупљање података из извештаја наручилаца. С друге стране, прикупљени подаци се у недовољној мери анализирау. Као разлог за то се наводи већ поменути мањак кадровских капацитета. На пример, Управа је од Владе Србије тражила да се одобри запошљавање троје економиста предвиђених систематизацијом радних места, али до тренутка обављања разговора сагласност за попуну ових радних места није добијена (у питању је сагласност која се мора тражити на основу Закона о забрани запошљавања у јавном сектору).

### 2. Доношење позаконских аката

Управа је до сада учествовала у припреми прописа из области јавних набавки , па самим тим и у припреми позаконских аката, а на основу новог Закона је добила и овлашћење да сама доноси поједине акте.

До тренутка састављања овог извештаја Управа је донела сладеће Правилнике:

1. Правилник о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки ("Службени гласник РС", бр. 29/13)

2. Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова ("Службени гласник РС", бр. 29/13 и бр. 104/13)

3. Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка ("Службени гласник РС", бр. 29/13)

4. Правилник о грађанском надзорнику ("Службени гласник РС", бр. 29/13)

5. Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр. 29/13)

6. Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС", бр. 106/13)ама

Правилник о начину и програму стручног усавршавања који је требао да буде донет у току 2013. године, није био усвојен до момента завршетка ове анализе. Као образложење за недоношење овог акта у Управи су изнели тврдњу да је потребно да прође одређено време, како би се формирала пракса и идентификовали проблеми у примени Закона, и да би тек након тога било могуће донети поменути правилник и програм усавршавања.

Министарство финансија и привреде је такође донело подзаконске акте из своје надлежности:

1. Правилник о форми и садржини кредитног захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца ("Службени гласник РС", број 31/2013)

2. Правилник о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла ("Службени гласник РС", број 33/2013)

3. Списак међународних организација и међународних финансијских институција чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", број 33/2013)

4. Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача ("Службени гласник РС", број 75/2013)

С друге стране, још увек недостају поједини прописи и други акти чије је доношење предвиђено Законом о јавним набавкама. То су, на пример, прописи у области поверљивих набавки, који би требало да донесе Влада, као и план борбе против корупције у јавним набавкама који припремају Управа за јавне набавке и Агенција за борбу против корупције, а доноси га Влада.

### 3. Учешће у припреми прописа из области јавни набавки

У складу са чланом 49. ЗЈН, Влада Републике Србије донела је следећа акта у чијој је припреми Управа за јавне набавке учествовала:

1. Уредба о условима и начину спровођења поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа и утврђивању Списка предмета јавне набавке („Службени гласник РС”, бр. 110/2013 и бр. 13/2014)

2. Одлука о утврђивању Списка наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке („Службени гласник РС”, бр. 13/2014)

Управа за јавне набавке је учествовала у припреми следећих подзаконских аката за која се тренутно прибављају мишљења надлежних органа:

1. План за борбу против корупције у јавним набавкама, који доноси Влада

2. Правилник о садржини одлуке о заједничком спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца, који доноси Управа за јавне набавке

3. Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности, коју доноси Влада

Сходно одредбама ЗЈН, потребно је донети следећа подзаконска акта:

1. Списак наручилаца, из чл. 2. и 117. ЗЈН, који доноси Влада Републике Србије на почетку буџетске године, на предлог Министарства финансија и Управе за јавне набавке

2. Списак наручилаца који примењују изузетак из члана 7. став 1. тач. 1), 6) и 7) Закона, који доноси Влада

3. Уредба којом се утврђује општи речник набавке, који доноси Влада у складу са чланом 56. ЗЈН

4. Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начина полагања стручног испита за службеника за јавне набавке, који доноси Управа за јавне набавке, у складу са чланом 134. ЗЈН

4. Давање мишљења и тумачења примени појединих одредби Закона

Управа даје мишљења о примени појединих одредби Закона према. Мишљења се, према тврдњи представника Управе, дају у року од 30 дана, који је и прописан Законом о државној управи, члан 80 (’’Сл. Гласник РС’’, бр. 79/05, 101/07 и 95/10). Ова мишљења се објављују на интернет страници Управе (<http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/objasnjenja>)

**У складу са чланом 136. став 1. тачка 4) ЗЈН Управа за јавне набавке даје мишљења о тумачењу и примени одредби ЗЈН. У вези са наведеним у протеклом периоду Управа за јавне набавке примила је 940 писаних захтева, од којих је на 358 дат писани одговор. Значајан број нерешених захтева директна је последица недовољног кадровског капацитета Управе за јавне набавке.** Услед недовољног броја запослених на правним пословима, Управа такође, како је истакнуто, није била у могућности да детаљно анализира све примљене захтеве за мишљења и да на основу њих спроведе даљи надзор над применом Закона код наручилаца који су јој се обраћали или код других наручилаца код којих се наведени проблем могао јавити на сличан начин.

Сходно члану 50. ЗЈН Управа за јавне набавке дала је 54 мишљења на одлуке о заједничком спровођењу набавки, од којих је 46 било позитивно.

5. Испитивање испуњености услова за спровођење преговарачког поступка из члана 36. овог закона и конкурентног дијалога

Мишљења о испуњености услова за примену преговарачког поступка и конкурентног дијалога се израђују, али се то чини са значајним закашњењем у односу на рокове који су прописани Законом о државној управи (Закон о јавним набавкама није прописао рокове). На основу тих података, пробијање рока се креће у распону од десет од тридесет дана, мада има случајева да је и веће од тога. Овакво поступање Управа правда недостатком кадра за ове послове. Као пример се наводи да је у захтеву за запошљавање додатног особља између осталог тражено одобрење за још пет правника, који би, између осталог, обављали ове послове.

УЈН утврђује основ и даје мишљења за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда који се спроводи у складу са чланом 36. став 1. тач. 2-6) ЗЈН. Од почетка примене ЗЈН до краја 2013. године стигло је 2.411 захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка, а урађено је 2.150 таквих мишљења.

Обрада једног захтева за мишљење обухвата: читање захтева, консултације са руководиоцем и израду мишљења, што траје у просеку 90 минута. Урађено мишљење руководилац чита ради провере и уколико уочи недостатке, извршилац врши потребне корекције у складу са инструкцијама руководиоца за шта је, у просеку, потребно 10 минута. Уколико нису потребне никакве корекције, мишљење се шаље на потписивање, печатирање и објављивање на Порталу јавних набавки што траје 10 минута. Из наведеног произлази да, у просеку, један правни стручњак у току дана може да уради највише 5 мишљења. Имајући у виду и друга задужења запослених у Групи за праћење поступака јавних набавки (давање правних консултација, састанци), дневно се, у просеку, уради 15 мишљења на нивоу целе Групе.

Додатан проблем код давања мишљења представља то што Управа поступа на основу достављених података и није увек у могућности, како због недостатка кадрова, тако и по природи ствари, да утврди да ли је захтев био оправдан или не.

Ваља приметити да би користи од ефикаснијег поступања по мишљењима могле да буду вишеструке, нарочито у контексту надзора. Да би се тај надзор спроводио, било би потребно да Управа за јавне набавке, осим што одговара на појединачне захтеве тражилаца мишљења, те захтеве додатно анализира, ради уочавања типичних случајева у којима се неоправдано тражи спровођење таквог поступка или ситуација у којима то чини само одређени наручилац. Неоправдани захтеви за мишљења могу да укажу и на друге слабости у систему јавних набавки – недовољно познавање услова за примену преговарачког поступка, проблеме до којих долази због погрешног планирања буџета или „пробијања“ буџетског календара итд.

Када буде обезбеђена правовремена израда мишљења, требало би отићи и корак даље – обезбедити проверу да ли је у пракси поступљено у складу са мишљењем које је наручилац добио (провера Портала, провера извештаја наручиоца).

### 6. Списак наручилаца, према подацима из извештаја и евиденција о јавним набавкама које поседује

Списак наручилаца није сачињен и још увек није недвосмислено познато ко су све наручиоци у смислу Закона о јавним набавкама.

Као разлоге за несачињавање овог списка у Управи наводе више разлога:

-недовољно јасна одедба о „општем интересу“, ко га утврђује и како, па самим тим и које би све наручиоце требало обухватити

-недостатак капацитета саме Управе -наведен у претходном тексту

-промене изазване оснивањем нових наручилаца и укидањем старих.

Међутим, иако ове дилеме несумњиво постоје, остаје нејасно зашто није сачињен списак наручилаца макар на основу пристиглих извештаја о јавним набавкма за претходни годину (2013), с обзиром на то да је у Закону прецизирано да се списак саставаља ’’...*према подацима з извештаја и евиденција о јавним набавкама које поседује*’’ (ЗЈН), а то су без сумње они који су доставили своје извештаје.

Наравно, само потпун и ажуран списак наручилаца би испунио сврху израде и објављивања овог документа. Постојање списка би тако било од велике користи за вршење надзора над срповођењем појединих одредаба Закона – ко је доставио извештај, ко није, како формирати узорак за превентивне контроле и слично.

Документ који би могао да послужи као релативно поуздана база података за израду овог списка јесте регистар корисника јавних средстава који води Министарство финансија. Међутим, упитно је да ли је овај списак потпун, а проблем представља и то што се на њему налазе и нека правна лица која немају својство наручиоца. Због тога би било препоручљиво да се при изради и будућем ажурирању списка координирају напори са Министарством финансија, а посебно Управом за трезор.

### 7. Учешће у изради плана за борбу против корупције

План за борбу против корупције је сачињен у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције и уз помоћ организације Транспарентност Србија (у оквиру истог пројекта у оквиру којег је сачињена и ова анализа). План обухвата две целине. Прву чине мере које би требало спровести како би читав систем јавних набавки био отпорнији на корупцију, при чему су узете у обзир и одредбе Националне стратегије за борбу против корупције и пратећег акционог плана. Другу целину чине одредбе којих би требало да се придржавају већи наручиоци (они код којих укупна вредност планираних јавних набавки прелази милијарду динара на годишњем нивоу), и који, на основу овог акта, треба да израде и своје интерне антикорупцијске планове.

План је, према расположивим информацијама, предложен Влади Србије на усвајање,али ће та активност, по свој прилици сачекати формирање нове Владе након избора који се одржавају у марту 2014.

### 8. Именовање грађанских надзорника

Именовање грађанских надзорника су од почетка пратила бројни проблеми. У самом Закону је остало превише нејасноћа, а законске одредбе су представљале препреку и да се те нејасноће у потпуности отклоне кроз подзаконски акт. Неке од дилема су начин на који би се пријављивали кандидати за грађанске надзорнике (преко јавног позива или самостално), као и на који начин Управа одређује грађанског надзорника за поједине набавке. Поред наведеног број организација и појединаца за које је познато да у потпуности испуњавају услове а при том су кадри и спремни да се подухвате праћења јавних набавки вероватно није велики а није ни познат у потпуности. Тако су у 2013 години спроведене само две набавке уз примену института грађанског надзорника. За обе набавке је грађански надзорник одређен из редова организације Транспарентност Србија.

С обзиром на овакву ситуацију примена института у целости је одложена до 2014. Та одлука није у потпуности без правног утемељења. Наиме, именовања се врше на основу планова јавних набавки наручилаца, а у 2013. није постојала обавеза да наручиоци те планове достављају Управи, па није ни било начина да се предвиди у којим ће све случајевима постојати обавеза именовања надзорника. У тренутку сачињаваја извештаја, три јавне набавке се спроводе уз праћење грађанског надзорника, два надзорника су појединци из организације Транспарентност Србија, а једну набавку прати Топлички центар за демократију и људска права, такође невладина организација активна у области јавних финансија.

Као што је речено, у прошлој години је потреба за именовањем грађанских надзорника уочавана тек на основу обраћања наручилаца Управи, непосредно пре намераваног започињања поступка јавне набавке. Други проблем је то што не постоји стални списак лица која су заинтересована и спремна да обављају послове грађанског надзорника и која би могла да буду именована у случају потребе за тим. Формирање такве листе је Управа предлагала приликом израде Правилника, али је таква идеја одбијена због тога што процедура кандидовања за грађанске надзорнике није предвиђена Законом. Проблем код именовања грађанских надзорника представља то што за њихово ангажовање није предвиђена надокнада, а реч је о веома озбиљном и одговорном послу, који захтева значајно време за ангажовање да би био урађен како треба. Проблем за читав концепт (осим у случајевима када набавке надзиру антикорупцијске организације или стручњаци) јесте бојазан да ће надзорници бити на неки начин повезани са заинтересованим лицима, ако би се именовали на основу стручног профила за предмет јавне набавке о којој је реч.

Предуслов за ваљано испуњење ове обавезе Управе је правовремено достављање планова јавних набавки већих наручилаца, али и вођење адекватне базе података од стране Управе, са раним сигнализирањем потребе да се именује надзорник зато што набавка прелази Законом прописану вредност.

### 9.Модели оквирних споразума

Управа је сачинила моделе конкурсних документација за поступке јавних набавки, па и за примену оквирних споразума. Међутим, нису дати модели за поједине типове оквирних споразума (што би, и по оцени представника саме Управе, било корисно учинити) већ само општи предлог конкурсне документације и пратеће упутство.

### 10. Давање сагласност на одлуку, односно споразум из чл. 48. и 50. овог закона

Наведене сагласности се односе на оснивање тела за централизоване набавке на локалном нивоу (чл.48.) и спровођење заједничких набавки више наручилаца. Ове сагласности је до сада тражио и добио само град Београд, док је захтев општине Врбас био у обради у тренутку сачињавања овог извештаја.

### 11. Прописивање образаца огласа

Садржина огласа о јавној набавци је дата у посебном поглављу Закона, прилог 3, али обрасци огласа нису могли бити идентификовани на интернет страници Управе. Међутим, како Управа одржава и Портал јавних набавки, а Законом је предвиђено да се сви огласи објављују на Порталу, овај недостатак је превазиђен тиме што су сви обрасци огласа доступни на Порталу јавних набавки.

### 12. Списак негативних референци

Управа сачињава евиденцију негативних референци на основу пријава Наручилаца. Закон предвиђа да Управа објављује списак када неко од понуђача има најмање три негативне референце код три неповезана наручиоца, а до сада се ни у једном случају још увек нису стекли услови за објављивање негативних референци. Наведена правила су прописана у члану 83. став 2 тачка 2. за или на основу једног од мерила из тачке 1 исте одредбе. У тренутку сачињавања овог извештаја праћено је 78 извршилаца са за које су постојали одговарајући докази по основу става 2.

Иако до сада није било случајева ове врсте, са разлогом се може очекивати да ће ово постати једна од захтевнијих активности Управе, на коју треба обратити пажњу при планирању људских ресурса. Да би обавила свој задатак ваљано, Управа би требало да утврди битне чињенице у вези са повредом уговорних обавеза од стране добављача. Уколико се буде „веровало на реч“ наручиоцима, систем негативних референци би се претворио у своју супротност и био би подложан злоупотребе од стране наручилаца (нпр. у договору са конкурентским фирмама) које могу имати значајне финансијске последице по понуђаче који дођу на лош глас. Податке из пријављених „негатвних референци“ треба користити у другим аспектима рада Управе, код надзора над радом наручилаца (прописивање услова и критеријума, спровођење контроле извршења) и у едукативним активностима (истицање примера добре и лоше праксе).

### 13. Прописивање начина вођења евиденције и сачињавања извештаја о јавним набавкама

Начин вођена евиденције о спроведеним јавним набавкама је прописан Правилником о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки, а на интернет страници Управе постављен је софтвер за израду и достављање плана набавки, измена плана, извештаја о извршењу плана и кварталних извештаја о закљученим уговорима и спроведеним поступцима набавки, као и упутство за његово коришћење. Иако је главни посао око испуњавања ове обавезе завршен, врло је вероватно да ће се у блиској будућности јавити потребе за изменама и допунама, у складу са потребом вршења ефикаснијег надзора над јавним набавкама и праћењем разних својстава система јавних набавки у Србији. Један од предуслова за коришћење евиденција у пуном капацитету је и успостављање потпуног списка наручилаца, јер се без тога не може сагледати колико њих је испунило обавезу достављања извештаја Управи.

### 14. Сачињавање тромесечног, полугодишњег и годишњег извештај о јавним набавкама

Од ступања на снагу новог Закона о ЈН Управа је сачинила полугодишњи извештај за прву половину 2013. године, а у припреми је и годишњи извештај за 2013, који није био сачињен до тренутка писања овог извештаја, с обзиром на то да извештаји наручилаца по Закону пристижу до 10. фебруара за четврти квартал претходне године (ЗЈН чл. 132, став 4). Иако су тромесечни извештаји наведени као задатак Управе у члану 136, став 1, тачка 14, они се не помињу у члану 133. („Извештаји о јавним набавкма“), већ се помињу само полугодишњи и годишњи извештаји. Ова контрадикторност се може тумачити тако да се тромесечни извештаји односе само на обаезе наручилаца, али у сваком случају би одредбе требало усагласити. Управа до сада није сачињавала тромесечне извештаје изузев извештаја о сопственим спроведеним набавкама.

Извештаји се објављују на сајту Управе, а повремено и промовишу пред широм јавношћу (новинари, релевантне домаће и међународне институције). Правила овог представљања би такође требало уредити, кроз одговарајуће интерне акте Управе.

### 15. Прописивање начина и програма стручног оспособљавања и начина полагања стручног испита за службеника за јавне набавке и вођење регистра службеника за јавне набавке

До тренутка сачињавања овог извештаја Управа није донела Правилник о начину и програму стручног усавршавања, из разлога наведених у претходном делу текста. Стога није било могуће спровести задатке наведене у овој тачци.

Иначе, Управа води регистар службеника за јавне набавке, који су добили сертификат на основу претходног Закона о јавним набавкама. У том регистру је уписано 1.810 службеника за јавне набавке. Приликом креирања програма стручног оспособљавања и других активности у овој области требало би на одговарајући начин обезбедити да се не изгубе претходно стечена искуства и инвестирано знање и средства наручилаца који су оспособили значајан број службеника за јавне набавке.

### 16. Управљање Порталом јавних набавки

Портал јавних набавки је битно унапређен у односу на портал који је био у функцији у време примене претходног Закона о јавним набавкама. Прилагођен је новим обавезама наручилаца, која доводе до веће транспарентности поступака (објављивање конкурсних документација, објављивање појашњења која се дају у току поступка и др.). Поред постојећих опција Управа разматра и даље унапређење Портала, кроз увођење нових рубрика, креирање енглеске верзије Портала, оглашавање набавки које се спроводе по другим процедурама предвиђеним Законом и сл. Време и начин реализације ових унапређења још нису одређени. Као главни проблем у функционисању Портала наведен је недостатак капацитета за сервисирање корисника Портала. Овај посао тренутно обавља један запослени, уз друге послове, у просечном трајању од два сата дневно. Осим потреба за унапређењима које је уочила Управа, било би битно обезбедити шире коришћење информација које се објављују на Порталу за аутоматско сигнализирање пропуста (обавезни документи који недостају), у циљу смањења броја грешака и вршења надзора, потреба да се подаци учине лакше претраживим и да се претрагом могу пронаћи сви случајеви одређене врсте по уграђеним филтерима, а не само њихов ограничени број.

### 17. Предузимање мере ради развоја и унапређења система јавних набавки

Овај посао Управа није почела да реализује у пуном смислу речи до тренутка сачињавања овог извештаја. Као разлози за одсуство ове активности, поред наведеног недостатка капацитета, су и недостатак „инпута са терена“ који би представљали полазиште за даље унапређење система јавних набавки. Како извештаји о спроведеним набавкама не садрже довољан број информација на основу којих би се могао сачинити план даљег развоја система јавних набавки, потребно је сачинити истраживање, како са наручиоцима, тако и са понуђачима, које би указало на главне проблеме у примени Закона. У наредном периоду тешко је претпоставити ситуацију у којој би сама Управа била у могућности да спроведе ово истраживање, већ би се оно морало спровести од стране друге инститиуције, односно независне организације.

Прикупљање података о функционисању система јавних набавки би подразумевало охрабривање научних и истраживачких институција, невладиних организација, медија и других да се баве овом темом и да остваре у вези са тиме сарадњу са Управом. Значајне подате би могле да дају друге државне институције које се у појединим сегементима свог рада баве јавним набавкама – Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, Министарство финансија и привреде, буџетске инспекције, интерни ревизори, скупштински одбор за финансије и други.

У ширем смислу, целокупна делатност Управе има за циљ развој и унапређење система јавних набавки у Републици Србији.

### 18. Подношење захтева за заштиту права

Управа није подносила захтеве за заштиту права до тренука сачињавања овог извештаја, услед недостатка капацитета за вршење надзора над применом Закона. Планирано је оснивање групе која би се бавила санкционисањем, покретањем прекршајних поступака, обавештавањем Државне ревизорске институције и буџетске инспекције о уоченим неправилностима, као и покретањем поступка за утврђивање ништавности уговора. Међутим, услед недостатка љурдских ресурса до формирања ове групе није дошло.

Да би се овај посао успешно организовао, једном када се отклоне препреке за то, Управа би требало да сачини план поступања ради утврђивања постојања разлога за покретање поступка заштите права. Генерално гледано, постоје два начина да се сазна за разлоге који би водили покретању таквих поступака.

Први начин је обраћање физичких и правних лица Управи са иницијативом да се поступак покрене или са представкама у којима се указује на повреду Закона, али без конкретног предлога за покретање захтева. У првом кораку, Управа би требало да утврди све чињенице у вези са случајем, односно, да затражи додатну документацију, уколико је она потребна за разумевање случаја а није већ доступна (нпр. на Порталу јавних набавки, у извештајима наручилаца и слично). Иако се може десити да иницијативе подносе лица која су и сама била у прилици да поднесу захтев за заштиту права, такве иницијативе не треба унапред одбацивати, већ се искључиво руководити јавним интересом. У сваком случају, значајан део поступања би требало да буде обавештавање подносиоца иницијативе о предузетом, као и обавештавање шире јавности (објављивање извода из праксе на веб-страници Управе). Други вид обраћања Управи подразумева препознавање евентуалног основа за покретање заштите права у представкама о повреди Закона. При анализи оваквих обраћања, Управа би требало превасходно да се стара о потреби да се покретањем поступка у одређеном року нанесе што мања штета, било наручиоцима, било понуђачима, односно да се правовременим поступањем умањи могућа штета по јавни интерес.

Чак и када се на основу представки не може покренути поступак заштите, наводе треба проучити јер могу бити корисни за надзор над применом Закона и уочавање системских проблема.

Други начин за долажење до информација на основу којих би били покренути поступци заштите јесте надзор који врши сама Управа. Тај надзор би такође требало да буде планиран (узорак контроле) са правовременим покретањем поступака као обавезним делом упутства за спровођење контролних радњи.

### 19. Обавештавање Државне ревизорске институције и буџетске инспекције о утврђеним неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама

Овај посао се не врши у довољној мери, из разлога описаних у оквиру претходне тачке.

Активности које би биле од помоћи за спровођење ових активности би могле да обухвате:

Координацију рада са другим институцијама (нпр. Државна ревизорска институција, буџетске инспекције, Агенција за борбу против корупције итд.), кроз међусобне консултативне састанке, закључивање меморандума о сарадњи и друге сличне активности.

Достављање података до којих дође Управа ДРИ и буџетским инспекцијама, примерено је када се уочене проблематичне ситуације односе на кршење других прописа (нпр. Закон о буџетском систему). Осим тога, Управа може да обавести ове органе и о повреди Закона о јавним набавкама, али би пре него што то учини требало, уколико је у могућности, да претходно сама предузме све радње за које је надлежна. На пример, Управа не би требало да обавештава ДРИ или буџетске инспекторе о некој проблематичној ситуацији и потреби да се покрене прекршајни поступак због учињених повреда, већ би требало да прикупи податке од наручиоца на основу својих овлашћења и да сама покрене прекршајни поступак а можда и поступак заштите права или поступак за оглашавање ништавости уговора. Могуће су и мешовите ситуације, када је и Управа и ДРИ или буџетска инспекција овлашћена за одређену радњу, али је очигледно да би други орган брже могао да предузме ту радњу – нпр. ако је ДРИ у поступку ревизије код одређеног наручиоца, ако постоји локална буџетска инспекција која брже може да дође до потребне документације и слично.

### 20. Покретање прекршајних поступака када на било који начин сазна да је учињена повреда овог закона која може бити основ прекршајне одговорности

Овај посао се не врши у довољној мери, из разлога описаних у оквиру претходне тачке.

Нови Закон о прекршајима (Службени гласник Републике Србије број 65/2013), почеће да се примењује од 1. марта 2014. Овај Закон је донео усклађивање одредаба са Законом о јавним набавкама, која је била неопходна (нпр. у погледу улоге Републичке комисије за заштиту права). Кад је пак реч о надлежностима Управе за покретање прекршајног поступка, оне ни до сада нису биле спорне, јер је Управа за јавне набавке орган који је овлашћен за вршење надзора над применом Закона о јавним набавкама (чиме није искључена надлежност за покретање прекршајног поступка од стране других институција, као што су буџетске инспекције, ДРИ итд.)

Управа може да сазна да је дошло до повреде Закона на више начина. Слично као и код разлога за покретање поступка заштите права, основни видови сазнања су представке физичких и правних лица и информације до којих дође сама Управа, у поступку надзора, прегледом Портала и слично. Осим тога, Управа би могла да буде обавештена о разлозима за покретање поступка и од стране других државних органа, али и од стране лица која су у обавези да известе Управу о уоченим неправилностима (запослени код наручилаца, код понуђача, грађански надзорници итд.).

У сваком случају, Управа би требало да сачини план провере који укључује и процедуру за лакше уочавање разлога за покретање прекршајних поступака.

### 21. Покретање поступака за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци

Управа није поступала у вези са овом одредбом из разлога који су поменути у претходним тачкама.

Начини сазнавања за повреде због којих би требало покренути ове поступке су слични као и у претходно описаним случајевима (представке, вршење надзора, информације добијене од других органа, запослених, грађанских надзорника…). То су ситуације у којима више није могуће покренути поступак заштите права, већ се мора реаговати накнадно, када је уговор већ закључен уз кршење процедуре.

Покретање поступака за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци треба да буде стандардни део поступка надзора и провера које ће Управа вршити у складу са својим планом контроле.

### 22. Припремање модела одлука и других аката које наручилац доноси у поступку јавне набавке

Модели конкурсних документација су сачињени и постављени на интернет страници Управе и користе се у значајном броју јавних набвки, што је и видљиво из конкурсних документација објављених на Порталу јавних набавки. Модели других одлука нису дати с обзиром да се користе модели предвиђени старим Законом.

### 23. Прикупљање статистичких и других податка о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини

Прикупљање података се врши искључиво на основу извештаја које подносе наручиоци а ти подаци нису подвргнути дубљој анализи због недостатака капацитета.

Осим извештаја наручилаца, извор података би могли бити (у неким случајевима и јесу) додатни подаци који се прикупљају директно од наручилаца, подаци које Управи достављају други органи и организације које прате област јавних набавки.

У плану развоја Управе би требало посветити посебну пажњу анализи и укршатању података које Управа прикупи. Таква активност би била од велике користи за планирање и спровођење надзора над применом Закона, али и ради стицања увида у начин на који функционише читав систем јавних набавки, као предуслов за његово унапређивање.

### 24. Објављивање и дистрибуција одговарајуће стручне литературе

Једина стручна литература, уколико се може подвести под овај термин, која је до сада произведена у Управи, су модели конкурсне документације. У плану је припрема и издавање Приручника за обуку службеника за јавне набавке, али, како је наведено, још увек није израђен ни подзаконски акт који регулише ову област.

### 25. Прикупљање информација о јавним набавкама у другим државама

Како одредба није сасвим јасна, Управа се ограничила на праћење општих трендова у региону као и на праћење регулативе коју доноси Европска комисија и Парламент. Управа, иначе, већ годинама сарађује са сличним инситуцијама у земљама региона и са међународним експертима који су упознати са релевантним међународним стандардима и посебно прописима ЕУ.

### 26. Припремање планова и нормативних аката и уз сагласност Владе предузимање других активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки

Управа је одређена да као орган државне управе, води подрупу стрчне групе за преговарање у оквиру поглавља 5. Први радни састанак је одржан 24.01.2014. На састанку је извршена прелиминарна подела најважнијих области према надлежним институцијама. Ово преговарачко поглавље укључује и концесије и јавно-приватно партнерство. Управа за јавне набавке и званично је оформила Преговарачку групу састављену, поред представника Управе, и од представника других државних органа (Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, ДРИ, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство привреде, Министарство финансија, Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, итд.).

Први састанак Преговарачке групе одржан је 24. јануара 2014. године уз присуство представника ГИЗ пројекта, који помаже припрему за преговоре Преговарачке групе 5 у техничко-методолошком смислу и који ће крајем фебруара организовати радионицу посвећену методологији Преговора уз учешће хрватских и других експерата. Састанку су присуствовали представници институција чланица Преговарачке групе, који су дали сугестије и коментаре у вези поделе надлежности кад је реч о законодавству Европске уније, а у вези припрема за тзв. скрининг. Што се тиче подршке Управи у смислу усклађивања прописа, а у функцији Преговора са ЕУ, пројекат ЕУ „Саветодавни центар за политичко-правна питања“ (ПЛАК), пружа експертску помоћ у овој области, те је експерт из Грчке отпочео рад на ревизији Стратегије развоја јавних набавки у Србији и пратећег Акционог плана.

Експланаторни скрининг за Поглавље 5 одржаће се 21.3.2014. године у Бриселу, а билатерални скрининг за исто поглавље 13.5.2014. године, такође у Бриселу.

ИПА пројекат ЕУ намењен институцијама за јавне набавке је у најави и очекује се да ће отпочети у другој половини 2015. године.

Током 2013. године, Управа је користила и инструмент TAIEX, те су експерти из Словеније пружали експертизу у вези оквирних споразума, централизованих набавки лекова, поверљивих набавки итд.

Очигледно је да ће активности у вези са међународном сарадњом и европским интеграцијама представљати битан сегмент рада Управе у годинама које следе и да треба планирати људске и друге ресурсе и у складу са том потребом.

### 27. Сарадња са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки

Сарадња са страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки се у току примене новог Закона одвијала кроз учешће представника Управе на међународним догађајима у вези са проблематиком јавних набавки. Представници Управе за јавне набавке учествовали су, између осталог, у раду шесте Регионалне конференције о јавним набавкама, која је одржана 20-21. јуна 2013. у Даниловграду (Црна Гора).

Сарадња на међународном нивоу може да буде корисна. Међутим, та сарадња може бити и захтевна са становишта ангажовања људских ресурса или финансијских средстава, уколико је потребно плаћати трошкове путовања и учешћа на скуповима у иностранству или организовати такве скупове у Србији. Због тога је потребно планирати приоритете за сарадњу – нпр. тако што би биле идентификоване кључне међународне институције за област јавних набавки, са којима се приоритетно сарађује, области у којима је самој Управи најзначајнија помоћ стручњака из иностранства и слично.

### 28. Сарадња са другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Сарадња унутар земље се обаваља како кроз свакодневну комуникацију са наручиоцима тако и кроз састанке са представницима релевантних институција. Тако је почетком примене новог закона у просторијама Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки одржан координативни састанак на коме су, поред Комисије, учествовали Државна ревизорска институција и Управа за јавне набавке. Циљ састанка је било усаглашавање ставова институција у погледу примене Закона. Управа сарађује, по природи посла са наведеним институцијама када су у питању консултације по одређеним набавкама. Представници Управе за јавне набавке учествовали су у Радној групи за израду Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за њено спровођење, чијом је израдом руководило Министарство правде и државне управе. Управа је такође учествовала у Радној групи за израду Стратегије за реформу јавне управе Републике Србије чији је рад координирало Министарство правде и државне управе. Исто тако, Управа је учествовала и у Радној групи за израду Уредбе која регулише закључивање вишегодишњих уговора чији је рад координирало Министарство финансија.

Поред тога, представници Управе за јавне набавке су учествовали у више секторских радних група које је формирала Влада Републике Србије у циљу пружања помоћи у примени ЗЈН у следећим областима: енергетика, саобраћај, здравство, просвета и културa.

До сарадње може доћи на више начина. Иако је међусобна сарадња обавеза државних органа, и ту би требало поставити ствари тако да се остварује по приоритетима. Било би, наиме, непрмерено, да Управа своје оскудне ресурсе користи за сарадњу са другим институцијама која је корисна, али да при том не може да обезбеди остваривање својих основних задатака, тамо где је њена активност неопходна. У неким ситуацијама би вероватно било потребно да се случајеви када фактички није могуће обезбедити и једно и друго реше на вишим нивоима одлучивања и да се, ако је другим органима неопходна сарадња Управе да би испунили своје важне функције, Управи обезбеди додатно људство за обављање њених основних задатака или да се привремено ослободи неких дужности.

1. Овај пројекат се спроводи уз подршку Министарства спољних послова Велике Британије и Северне Ирске. Сва изложена мишљења припадају искључиво ТС и не морају се подударати са ставовима донатора. [↑](#footnote-ref-2)
2. http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/strategija\_javnih\_nabavki.doc [↑](#footnote-ref-3)
3. У овом поглављу користе се делови Анализе потреба Републике Србије у борби против корупције из септембра 2011, аутор Немања Ненадић, која је израђена у оквиру пројкта подршке канцеларије УНДП у Србији изради антикорупцијске стратегије. [↑](#footnote-ref-4)
4. Овај текст је сачињен на основу анализе која је достављена Министарству финансија и објављена у време доношења Акционог плана, 2010. [↑](#footnote-ref-5)
5. У овом поглављу су пренети делови из анализе ТС о димензионирању државне управе из 2010. [↑](#footnote-ref-6)
6. http://www.ujn.gov.rs/ci/about/info\_rad [↑](#footnote-ref-7)