

### ***Inicijativa ALAC:***

Transparentnost Srbija inicirala je da se izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama propiše obaveznost objavljivanja kopija zaključenih ugovora, kao i eventualnih aneksa ugovora.

Među slučajevima kojima se bavilo Antikorupcijsko savetovalište TS, oblast javnih nabavki je pri samom vrhu po brojnosti. U okviru tih obraćanja, naročito su se izdvojili slučajevi u kojima nam je ukazano na probleme u izvršenju ugovora. Savetovalištu se inače obraćaju građani, udruženja, novinari, pa čak i ponuđači i lica koja su zaposlena kod naručilaca. U svojim obraćanjima, oni izražavaju sumnju ili iznose tvrdnje o problemima prilikom izvršenja ugovora. Većina uočenih nepravilnosti kod izvršenja se dovode u vezu sa mogućom korupcijom.

S obzirom na to da Ministarstvo finansija obavlja poslove državne uprave u oblasti javnih nabavki, koji se, između ostalih, odnose i na izradu Zakona i podzakonskih akata, predložilo smo da se, pored rešavanja drugih pitanja (npr. radi usklađivanja sa EU direktivama), u prvim narednim izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama propiše i obaveznost objavljivanja kopija zaključenih ugovora, kao i eventualnih aneksa ugovora.

Konkretno, to podrazumeva da se odredba člana 116. ZJN, u delu u kojem se govori o obaveštenju o zaključenom ugovoru, zameni obavezom objavljivanja sadržine kompletnog ugovora. Izuzetak bi mogle biti situacije u kojima se zahteva poverljivost sadržine ugovora, a što bi se određivalo odgovarajućim propisima (to jest, situacije u kojima se i sada ne objavljuje deo konkursne dokumentacije). Ugovor bi se objavljivao na internet stranici naručioca i Portalu javnih nabavki. Napominjemo da bi ova norma smanjila utrošak vremena i sredstava naručilaca, koje se sada izdvajaju za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Naime, ugovor o javnoj nabavci je dokument čija se kopija najčešće traži, kad je predmet zahteva javna nabavka.

Prilog: Dopis upućen Ministarstvu finansija

Република Србија  
Министарство финансија  
Немањина 22-26  
Београд

Министар  
Душан Вујовић

Сектор за контролу јавних средстава  
помоћник министра  
Милена Ковачевић

Група за систем јавних набавки  
Руководилац групе

**Предмет: иницијатива у вези са изменама и допунама Закона о јавним набавкама, у циљу повећања транспарентности и смањивања трошкова, нарочито у вези са обезбеђењем примене уговора**

Поштовани,

у оквиру организације Транспарентност Србија већ 10 година функционише Антикорупцијско саветовалиште. Обраћају нам се грађани који сумњају на корупцију, сматрају да су жртве корупције или не могу да остваре нека своја права, а верују да је корупција разлог за то. Наша организација им помаже упућујући их на које кораке могу да предузму, сами или у сарадњи са Саветовалиштем.

Међу случајевима којима се бавило Саветовалиште, област јавних набавки је при самом врху по бројности. У оквиру тих обраћања, нарочито су се издвојили случајеви у којима нам је указано на проблеме у извршењу уговора. Саветовалишту се иначе обраћају грађани, удружења, новинари, па чак и понуђачи и лица која су запослена код наручилаца. У својим обраћањима, они изражавају сумњу или износе тврдње о **проблемима приликом извршења уговора**. Већина уочених неправилности код извршења се доводе у везу са могућом корупцијом.

Проблеми настају из више разлога: нејасно сачињене или непотпуне одредбе уговора; немогућност извршења од стране понуђача – извршилаца; нетачно приказани подаци о испуњењу додатних услова од стране понуђача, касније извршилаца (додатних услова-постављених у циљу што ефикаснијег и сигурнијег извршења уговорних обавеза); неубичајено ниска цена или цена која је на самој граници са тржишном; намере извршилаца да закључе уговоре и за које немају интерес извршавања; неисплативост понуђеног и закљученог посла за извршиоца, која побуђује сумњу у потпуност података о извршењу; могућа корупција или остваривање скривених интереса у односу између наручиоца и извршилаца, и тако даље.

Када су захтеви наручилаца оправдани, запазили смо да понуђачи веома често нетачно приказују испуњење захтеваних услова, нуде да изврше посао за цену која је благо испод тржишне, што у великом броју случајева доводи до проблема приликом извршења уговорених обавеза. Са друге стране, наручиоци се олако упуштају у закључивање уговора. Веома често, они то чине без додатних провера у вези са реалношћу извршења по понуђеним ценама, а нарочито у вези са испуњавањем додатних услова који су у директној вези са извршењем уговора.

У оваквим ситуацијама наручиоци, након извршених анализа, најчешће закључују да је важније да се чак и неповољан уговор остави на снази и изврши, него да искористе раскидне клаузуле и наплате уговором предвиђено средство обезбеђења.

Због таквих и сличних закључака, наставља се извршење неповољних уговора, неретко уз кршење обавеза које су уговорене у претходно спроведеном поступку јавних набавки.

Друга врста проблема који смо уочили односи се на сачињавање измена и допунапробитних уговора о јавним набавкама, гдесе у неким случајевима неоправдано мења садржина уговора која је била јавно позната на основу конкурсне документације (измене цене и других елемената).

У току поступка јавне набавке, једина могућност која постоји да би се отклониле незаконите и на други начин штетне одредбе уговора јесте подношење захтева за заштиту права, и то пре истека рока за подношење понуда. Према нашим сазнањима, број захтева за заштиту права који се подноси у овој фази поступка јавне набавке је веома мали. Пропуст да се исправи модел уговора у јавним набавкама пре подношења понуда ствара проблеме касније, у фази извршења.

Потписивањем уговора окончава се поступак јавне набавке а тиме и могућност примене механизма заштите јавног интереса који су прописани Законом о јавним набавкама. Заштита права у поступцима јавних набавки ограничена је, наиме, на питање законитости спровођења процедуре до момента закључења уговора. У том смислу повећава се „тајновитост“ процеса извршења, значајно смањују могућности да се реагује, отежано долази до података у вези са извршењем, што додатно усложњава праћење и ствара погодно тло за злоупотребе.

Сматрамо да би осмишљавање законских механизма за решавање овог проблема било од изузетног значаја за **остваривање начела транспарентности у јавним набавкама и за заштиту буџетских средстава**. На тај начин би штета која се наноси лошим уговорима била много видљивија. То би даље могло да доведе до смањења броја ситуација у којима се закључују такви уговори, као и до покретања механизма за утврђивање одговорности или гоњење прекршилаца, када су прописане казнене мере.

Наручиоци тренутно имају обавезу да сачине обавештење о закљученим уговорима, које се и објављује на Порталу јавних набавки и на веб-сајту наручиоца. Увођење обавезе да уместо тога, или упоредо са тиме, објаве сам уговор, не би донело додатне трошкове, а можда би било и једноставније од постојећег.

С обзиром на то да Министарство финансија обавља послове државне управе у области јавних набавки, који се, између осталих, односе и на израду Закона и подзаконских аката, овим путем предлажемо да се, поред решавања других питања (нпр. ради усклађивања са ЕУ директивама), у првим наредним изменама и допунама Закона о јавним набавкама пропише и **обавезност објављивања копија закључених уговора, као и евентуалних анекса уговора**. Конкретно, то подразумева да се одредба члана 116. ЗЈН, у делу у којем се говори о обавештењу о закљученом уговору, замени обавезом објављивања садржине комплетног уговора. Изузетак би могле бити ситуације у којима се захтева поверљивост садржине уговора, а што би се одређивало одговарајућим прописима (то јест, ситуације у којима се и сада не објављује део конкурсне документације). Уговор би се објављивао на ВЕБ страници наручиоца и Порталу јавних набавки. Напомињемо да би ова норма смањила утрошак времена и средстава наручилаца, које се **сада издвајају за поступање по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја**. Наиме, уговор о јавној набавци је документ чија се копија најчешће тражи, кад је предмет захтева јавна набавка.

С обзиром на то да је Управа за јавне набавке орган који је надлежан за надзор над применом Закона и овлашћена да подзаконским актима ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, обратили смо се и на адресу ове институције, сматрајући да је решавање овог проблема у одређеној мери могуће изменама и допунама правилника.

Имајући у виду да је питање извршења уговора ствар која се уређује интерним актом наручиоца (Закон о јавним набавкама, члан 22. став 1), а да није прописана обавеза објављивања извештаја о извршењима, позвали смо на допуну *Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца ("Службени гласник РС", бр. 83/15)*. Том допуном би се предвидело да интерни правилници наручилаца обавезно садрже обавезу објављивања ових извештаја. Наручиоци би извештаје о извршењу уговора објављивали на својим веб страницама и Порталу јавних набавки.

У нади да ћете размотрити нашу иницијативу, срдачан поздрав!

У Београду,

дана 27. фебруара 2016. године