

## ОБРАЗАЦ ЗА КОМЕНТАРЕ

на *Нацрт акционог плана за 2023. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године (у даљем тексту: Нацрт акционог плана)*

**Име и презиме: (за организацију) Немања Ненадић, програмски директор**  
**Име организације, односно институције: Транспарентност Србија**  
**Контакт телефон: +381 11 3033827**  
**E-mail: ts@transparentnost.org.rs**  
**Датум: 5.5.2023.**

### 1. Општи коментари и сугестије на Нацрт акционог плана:

Акциони план је недовољно амбициозан за обим проблема који се решавају кроз његову реализацију.  
Акциони план не садржи мере које би се односиле на поједина битна питања за област јавних набавки.

### 2. Предлог за измену или допуну Нацрта акционог плана у погледу „ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА“

Требало би додати нове посебне циљеве, које актуелни Програм, као ни нацрт Акционог плана не препознају:  
Смањење броја ситуација у којима се спроводе набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама  
Унапређење система за спровођење јавно-приватних партнерстава

### Образложење упућеног предлога/коментар

У оквиру описа циљева Програма се наводи и следеће:

„Такође, планира се и остварење значајног напретка у вези са преговорима са Европском унијом у Поглављу 5 – Јавне набавке, првенствено у односу на испуњавање мерила за затварање.“

Како се може видети из неколико последњих извештаја Европске комисије, главни проблеми у вези са Поглављем 5 Преговора Србије и ЕУ односе се управо на примену механизма који омогућавају да се набавке не уговарају на основу ЗЈН, већ на основу међудржавних споразума или посебних закона (за поједине пројекте, за линијску инфраструктуру). Такође, једна од неиспуњених кључних препорука ЕК односи се на усаглашавање Закона о ЈПП и концесијама.

### 3. Предлог за измену или допуну Нацрта акционог плана у погледу „ПОКАЗАТЕЉА ЕФЕКТА, ИСХОДА И РЕЗУЛТАТА“

Показатељ ефекта није довољно јасан. Оцене ЕК које изражавају напредак су: limited progress, some progress, good progress и very good progress. У АП је нејасно која од ових оцена је циљ. Сматрамо да би циљ требало да буде у најмању руку оцена „good progress“.

Показатељи исхода:

За Посебан циљ 1): нејасно је због чега се ефикасност и економичност поступака јавних набавки мери (само) кроз просечно трајање отвореног поступка. Рокови за спровођење отворених поступака се разликују у односу на процењену вредност набавке. Поред тога, краће трајање поступка које је последица постављања кратких рокова за подношење понуда код веома сложених јавних набавки (а у оквиру законског минимума) ни у ком случају не би требало сматрати добром праксом. Најзад, као извор верификације не би требало користити само Годишњи извештај КЈН, већ би требало увести нову рубрику на Порталу где би се аутоматски обрачунавао број дана трајања сваког поступка (како би се могле проверити перформансе и током године).

За Посебан циљ 2) Крајње је неадекватно да се планира да ниво конкуренције остане на актуелном, незадовољавајућем нивоу (2,5). Требало би планирати повећање конкуренције, као и мере које би томе допринеле. Слично као код горњег Посебног циља, требало би увести нову рубрику на Порталу ЈН, где би за сваку набавку био приказан број понуда.

За Посебан циљ 3) Резултати спровођења мониторинга од стране КЈН, као и исход спровођења ревизија у области јавних набавки показују да је удео утврђених неправилности веома висок чак и у случајевима када су набавке које су подвргнуте мониторингу / ревизији у оквиру плана (а не на основу сумње у неправилност). С друге стране, Извештај Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки јасно показује да се привредни субјекти много ређе одлучују да потраже правну заштиту него што је број случајева у којима би на то имали право (до овог закључка доводи анализа удела неправилности које су утврђене мониторингом / ревизијом са уделом поступака у којима је покренута заштита права – више о томе у образложењу. Због тога предлажемо да се значајно увећа број поступака јавних набавки који ће бити подвргнути мониторингу од стране КЈН, уз јачање капацитета КЈН за спровођење мониторинга и промоцију могућности узбуњивача да пријаве неправилности које би биле подвргнуте мониторингу. Будући да је већ у току мај 2023, сматрамо да би број мониторинганих набавки у овој години требало повећати најмање на 1000. Такође, број набавки које су мониторингане би требало да на јасан начин буде представљен у Извештају КЈН, што сада није случај.

Образложење упућеног предлога/коментар

Делимично образложено у оквиру предлога.

**Додатно образложење за Посебан циљ 3 (на основу годишњих извештаја три државна органа)**

Јавне набавке у годишњем извештају Државне ревизорске институције

Државна ревизорска институција је током 2022. значајан део свог рада посветила ревизији јавних набавки код субјеката ревизије, као што се може видети из поднетог извештаја .

У оквиру ревизије правилности пословања, укупна вредност јавних набавки код субјеката ревизије била је 147,2 милијарде динара. Од 67 субјеката ревизије, неправилности су утврђене код њих 56, у 504 случаја и у вредности од 28,22 милијарди динара (19,15%). Највећи део неправилности односи се на спровођење поступка јавне набавке (21,57 милијарди динара). Поред тога су утврђене неправилности приликом закључења уговора, током извршавања уговора, као и мањи број случајева где није донет интерни акт којим се уређује поступак јавне набавке или план јавне набавке, или где јавна набавка уопште није спроведена. Као неки од најкрупнијих проблема наводе се ситуације где процењена вредност јавне набавке није била утврђена на прописани начин (8,35 милијарди динара) и када субјекти нису на време објавили огласе о јавним набавкама (4,74 милијарде динара). Код закључивања уговора најчешћа неправилност био је пропуст да се објаве на време или да се објаве уопште обавештења о додели уговора и измени уговора (3,3 милијарде динара). Преко половине препорука које је ДРИ дала субјектима у склопу ревизије правилности пословања односи се управо на јавне набавке.

На основу раније извршених ревизија правилности пословања, ДРИ је разматрала пословање код 11 субјеката и утврдила 19 неправилности које се односе на 27,78 милиона динара, у вези са јавним набавкама, од чега се готово 13 милиона динара односи на ситуације када поступак јавне набавке уопште није спроведен.

Код ревизије финансијских извештаја и правилности пословања обухваћено је 24 субјеката. Код њих 11 је утврђено поступање супротно закону у 39 случајева, а укупна вредност набавки на које се односе те неправилности је била 87,53 милиона динара. Већим делом се неправилности односе на период извршења уговора (51,55 милиона динара, све код једног субјекта ревизије), док за набавке вредне 24,2 милиона динара поступак није био ни спроведен.

Када је реч о ревизији правилности и сврсисходности пословања разматрана је правилност и ефикасност поступка јавних набавки у установама ученичког стандарда (9) и код директних буџетских корисника у јединицама локалне самоуправе (15). У оквиру теме Правилност и ефикасност поступка јавних набавки у установама ученичког стандарда у девет појединачних извештаја утврђено је укупно 81 налаз, на основу којих је донето укупно 27 закључака о пословању субјеката ревизије. У оквиру теме Правилност и ефикасност планирања јавних набавки у јединицама локалне власти код директних корисника буџетских средстава у 15 појединачних извештаја утврђено је укупно 180 налаза, на основу којих је донето укупно 45 закључака о пословању субјеката ревизије.

Закључци су следећи (ученички домови):

1. Домови ученика су интерним актима уредили поступак планирања набавки, али у поступцима ЈН нису адекватно и у потпуности спроведене и документоване све активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавке због изостанка контролних активности тима за планирање и недоследне примене интерног акта којим су ближе уредили поступак јавне набавке, што је могло имати утицај на ефикасност набавке.
2. Већина домова ученика је спровела поступке ЈН у складу са прописима, али су, због одсуства контролних активности запослених, изостале активности истраживања и испитивања тржишта код дефинисања техничких спецификација и критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, док поједини домови ученика нису одређивали техничке спецификације сходно својим потребама, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима набавке.
3. Већина домова ученика није на довољно ефикасан начин успоставила систем праћења извршења уговора о ЈН због одсуства контролних активности и устаљене праксе рада, што је за последицу имало набавке добара/услуга/радова у обиму већем од

уговореног, набавку добара без спроведених поступака ЈН, непоштовање уговорених одредби и изостанак уговарања начина промене цене.

Закључци су следећи (15 локалних самоуправа):

1. Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије планове јавних набавки није сачињавало на основу претходно утврђених и исказаних стварних потреба у поступку и онако како је прописано интерним актима о јавним набавкама.
2. Од укупног броја субјеката, 14 субјеката ревизије у поступку планирања јавних набавки у претежном делу није користило све информације које се прикупљају испитивањем и истраживањем тржишта јер наведене радње није спроводило на правилан и ефикасан начин, уз поштовање интерних аката, нити их је у потпуности евидентирало и документовало у писаној форми.
3. Субјекти ревизије нису реализовали планове ЈН благовремено и у планираном обиму, имајући у виду планирано оквирно време покретања поступака јавних набавки, планирани број поступака, као и процењену и уговорену вредност предмета набавки.

ДРИ у свом извештају истиче и финансијске ефекте (уштеде или повећање прихода) на основу спроведених препорука. Између осталог, само у једном случају (централизоване набавке реагенаса), остварена је уштеда од 6,86 милијарди динара (РФЗО). Та уштеда је такође у вези са изменом прописа (уредбе) на основу препоруке ДРИ.

ДРИ је предложила измене бројних прописа и у свом извештају за 2022. годину, међу којима је усаглашавање Закона о министарствима и Закона о јавним набавкама у погледу надлежности Министарства за управљање јавним улагањима, измене самог Закона о јавним набавкама (искључивање суспензивног дејства захтева за заштиту права који је поднет неблаговремено или је непотпун). Такође је препоручено да се подзаконским актом уреди планирање и реализација набавке нефинансијске имовине коју спроводи орган државне управе надлежан за управљање јавним улагањима за потребе других корисника буџетских средстава

У извештајима о ревизији правилности пословања ДРИ је током 2022. скренула пажњу на јавне набавке у којима је уговор закључен на основу само једне достављене понуде. Како се наводи, „у поступку ревизије код девет јавних предузећа је у 68% случајева уговор о јавној набавци закључен на основу приспеле понуде само једног понуђача. Посматрано на нивоу субјеката ревизије ова заступљеност износи између 39% и 78%. Потребно је да надлежни органи анализирају стање у овој области и у оквиру своје надлежности предузму мере и активности за унапређење стања у овој области.“

Слично томе, скренута је пажња да „да поједине здравствене установе, имајући у виду просечан број поднетих понуда у узоркованим набавкама у односу на просечан број поднетих понуда у јавном сектору, нису обезбедиле задовољавајући ниво конкуренције“. У једном случају скренута је пажња на то да у Закону о јавним набавкама није уређен захтев за обилазак локације, нити рок за његово подношење, услед чега може настати ситуација да наручилац одреди непримерено кратак рок и да привредни субјекти буду онемогућени да дођу до информација које су им потребне за припрему понуде.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки  
Републичка комисија не објављује редовно извештаје о свом раду на сопственој веб-презентацији, чак ни након што их Народна скупштина прихвати (последњи је објављен за 2020. годину). Слично томе, Републичка комисија не објављује своје начелне правне ставове и правна схватања (уколико их је доносила).

Према наводима из Извештаја, током 2022. године Републичка комисија је примила 698, а решила 709 захтева за заштиту права. Поред захтева, примљене су 52 жалбе на одлуку наручиоца, 61 захтева за накнаду трошкова поступка, 40 предлога за наставак активности, 1 предлог за понављање поступка и 12 предмета по одлукама Управног суда. По један

предмет се односио на новчано кажњавање и поништење уговора о јавној набавци, а осам поводом захтева за покретање прекршајног поступка.

Комисија је 37 поступака јавне набавке поништила у целини, 312 делимично, а у 308 случаја одбила захтеве као неосноване.

Комисија наводи да је у 91% случајева поступала у оквиру законског рока (30 плус 15 дана), док је у року од 30 дана било решено 73% предмета заштите права у вези са применом актуелног Закона о јавним набавкама. Комисија је иначе решавала и у неким предметима набавки које су спровођене на основу ранијих прописа.

Након приказа статистике у извештају се наводе подаци из појединих предмета који су доступни и на веб-презентацији овог органа. У сумарном приказу главних неправилности наводе се: нејасна садржина конкурсне документације, техничке спецификације које нису довољно јасне или привилегују поједине привредне субјекте, одређивање критеријума за квалитативни избор који немају логичну везу са предметом набавке, неправилна примена закона код одређивања критеријума или неправилно спроведена и необразложена стручна оцена понуда.

Пет наручилаца није Комисији доставило податке о свом поступању након одлука.

Из података о прекршајним поступцима се не може јасно закључити о којој врсти прекршаја је реч.

Управни суд је Комисији доставио одлуче у 67 предмета, при чему је 12 тужби уважено. Реч је о предметима о којима је Републичка комисија одлучивала у периоду од 2017. до 2022, а једна од тих одлука се односи на набавку из 2011. године! То је још један показатељ потребе да се размотри другачији начин правне заштите против одлука Републичке комисије

Укупна процењена вредност поступака јавних набавки о којима је одлучивано била готово 153 милијарде динара, односно за 25 милијарди динара више него годину дана раније.

Уплаћене таксе су биле вредне 187,8 милиона динара, што је више од укупно одобрени средстава за рад Комисије (око 144 милиона динара).

Увидом у информације које су објављене на Порталу јавних набавки, може се закључити да је Републичка комисија донела 740 одлука у поступцима заштите права у 2022. години. Од тога је 261 захтев био поднет пре истека рока за подношење понуда, а 479 после истека тог рока. Такође је приметно да постоји велики временски распон између времена доношења и времена објављивања одлука Републичке комисије (у просеку 62 дана, а не мање од 18). На основу члана 227. Закона о јавним набавкама, одлука Републичке комисије се доставља странкама у року од десет дана од дана доношења, а након тога се објављује на сајту Комисије и Порталу јавних набавки.

Када се упореди број покренутих поступака заштите права са укупним бројем јавних набавки, долази се до закључка да се релативно мали број привредних субјеката одлучује да на овај начин укаже на неправилности у јавним набавкама (захтеви су упућени за око 0,3% поступака јавних набавки из 2022). Међутим, заштита се по правилу тражи код вреднијих јавних набавки, тако да је процењена вредност набавки у вези са којима је одлучивала Комисија износио чак 23% укупне вредности уговорених јавних набавки у Републици Србији током 2022. године.

#### Канцеларија за јавне набавке

„Извештај о спроведеном мониторингу за 2022. годину“, који подноси Канцеларија за јавне набавке, још није био предмет разматрања у Народној скупштини. Начин израде извештаја би требало унапредити, тако да се остваре веће користи. У том смислу, указујемо на неколико основних проблема: а) у извештају се не наводи укупан број поднетих захтева за вршење мониторинга, као ни укупан број извршених мониторинга (на основу других извора може се закључити да их је било 630) б) Канцеларија за јавне набавке не објављује овај извештај на својој интернет презентацији и в) налази мониторинга се објављују само у годишњем извештају, а не и одмах након што буде спроведен за одређени поступак јавне набавке. Сам Извештај о мониторингу не садржи опште препоруке за унапређење правног оквира или примену других мера које би могле да обезбеде потпуније поштовање Закона о јавним набавкама.

Други извештај, који такође припрема Канцеларија за јавне набавке садржи, између осталог информације према којима је број закључених уговора порастао на готово 252 хиљаде у

поређењу са 183 хиљаде из 2021. Порастао је удео тих уговора у БДП (на 9.34% са 8.93%). Просечан број понуда је остао 2,5, као и годину дана раније. Више од половине уговора је закључен на основу само једне добијене понуде (51.6%), незнатно боље него у 2021. Укупно 13% поступака није било праћено закључењем уговора. Највећи наручиоци били су РФЗО (91 милијарда динара) и ЈП ЕПС (64,5 милијарди). Значајно је порастао број оквирних споразума и централизованих набавки. Наручиоци су Канцеларији за јавне набавке пријавили и уговоре вредне 747,6 милијарди динара који су закључени без примене Закона о јавним набавкама, на основу неког од прописаних изузетака. Иако је број поступака јавних набавки који су подвргнути мониторингу битно повећан у односу на раније године, овом облику контроле је и даље подвргнут тек један од 400 поступака.

#### Основни закључак

Главни закључак до кога је дошла Транспарентност Србија, а имајући у виду како податке из извештаја КЈН о спроведеном мониторингу, тако и информације из извештаја Државне ревизорске институције и податке о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, јесте то да је неопходно значајно повећати обухват мониторинга да би се благовремено открио, а потом временом и смањио већи број неправилности у планирању, уговарању и извршењу јавних набавки. Пракса показује да се не може рачунати са тим да ће у великој већини поступака јавних набавки код којих постоје мањкавости у вези са конкурсном документацијом или процедуром јавне набавке непосредно заинтересовани привредни субјекти покренути поступак заштите права.

#### 4. Предлог за измену или допуну Нацрта акционог плана у погледу „МЕРА, АКТИВНОСТИ, БУЏЕТА, ОДГОВОРНИХ ИНСТИТУЦИЈА И РОКОВА“

Мера 1:

Предлажемо следеће допуне (нове активности):

**Организовање округлих столова** (алтернативно: консултативних састанака) са представницима понуђача, наручилаца и цивилног друштва у циљу идентификовања области где је потребно унапређење Закона о јавним набавкама.

Мера би могла бити реализована у 3. кварталу 2023.

Као партнер МФИН и КЈН би се могла навести Радна група НКЕУ за Поглавље 5 и Привредна комора.

Показатељ излазних резултата: организована најмање три јавна скупа

Начин верификације: извештај о спроведеним консултацијама објављен на веб-страни КЈН и порталу еКонсултације.

**Укидање одредаба посебних закона** које су у несагласности са Законом о јавним набавкама. Активност се може спровести у оквиру 2. квартала, а реализовали би га МФИН, Влада и Народна скупштина.

У вези са постојећим активностима, када је реч о **предлагању подзаконских аката**, требало би укључити међу одговорне институције и Министарство информисања и телекомуникација, с обзиром на то да би изменама и допунама Закона о јавним набавкама

требало реализовати и обавезе које су утврђене Медијском стратегијом и пратећим Акционим планом.

### Мера 3:

Из показатеља нових функционалности Портала се види да би требало да их буду две, али не и о којим функционалностима је реч. У том смислу, Нацрт Акционог плана треба допунити. Након такве допуне, радо бисмо сугерисали да ли су неке друге нове функционалности приоритетније или потребније. Између осталог, неке сугестије смо већ давали у овом тексту (нпр. приказ броја понуда по поступку набавке). Између осталог, сматрамо да би Портал јавних набавки требало да садржи информације о набавкама које су спроведене без примене ЗЈН а чија се сада само укупна вредност наводи за поједине основе изузетака, да би требало да буде видљиво у оквиру сваког поступка (посебна колона) да ли је уложен захтев за заштиту права, које категорије необавезних услова, односно „критеријума за квалитативни избор привредног субјекта“ су биле предвиђене итд.

### Образложење упућеног предлога/коментар

Образложење за Меру 1. је делимично дато у самом тексту. Организовање консултација са представницима цивилног друштва (радна група за Поглавље 5 Националног конвента о ЕУ), као и са наручиоцима и понуђачима значајно би допринело квалитету и обухвату измена и допуна Закона о јавним набавкама. Организовање оваквих консултација би било у складу и са правилима из Закона о планском систему. Последице, смањило би се обим питања о којима би потом требало расправљати у релативно кратком року током јавне расправе о нацрту измена и допуна Закона.

### 5. Други предлози, коментари и сугестије

У току је израда нове Националне стратегије за борбу против корупције, која укључује и област јавних набавки, што ће можда изискивати допуне Акционог плана.

### Образложење упућеног предлога/коментар