

Извештај о скринингу Србија

Поглавље 5 – Јавне набавке

Датум одржавања састанака скрининга:

Експланаторни састанак: 21. март 2014.

Билатерални састанак: 13. мај 2014.

I. САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА

Правне тековине о јавним набавкама заснивају се на **општим начелима** као што су транспарентност, једнак третман, слободна конкуренција и забрана дискриминације изведеним из Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), Део трећи, Наслов IV и Наслов VII и судске праксе Европског суда правде (ЕСП). Ова се начела такође примењују на све поступке набавки, укључујући и оне које не спадају у оквир директива ЕУ о набавкама, на пример имајући у виду њихову вредност (набавке испод граничних вредности ЕУ) или предмет.

Додела уговора о јавним набавкама (уговора о јавним набавкама радова, добара и услуга) и концесија уређена је трима посебним директивама: Директивом 2014/24/ЕУ о јавним набавкама која се односи на такозване „традиционалне наручиоце” („класични сектор”) и Директивом 2014/25/ЕУ о набавкама субјеката који обављају делатност у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга („сектор комуналних услуга”), као и Директивом 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесијама. Област примене директива дефинисана је у смислу јавних наручилаца или субјеката и обухваћених уговора, граничних вредности и посебних изузећа. У том оквиру, утврђени су конкретни захтеви како би се гарантовало потпуно поштовање општих начела током поступка набавке. Ове директиве такође предвиђају оквир за електронске набавке, укључујући електронски начин комуникације, е-подношење понуда, динамичке системе набавке, електронске лицитације и електронске каталоге. Државе чланице ЕУ морају да наведене три директиве транспонују у своје национално законодавство до априла 2016. године, са изузетком одређених одредаба у вези са електронским набавкама, за које је рок октобар 2018. Током прелазног периода до тих рокова, претходна Директива 2004/18/ЕЗ (класични сектор) и Директива 2004/17/ЕЗ (сектор комуналних услуга) могу се и даље примењивати. Поред тих директива, Директива 2009/81/ЕЗ уређује доделу одређених уговора у области одбране и безбедности.

Правилно спровођење директива о јавним набавкама захтева одговарајући капацитет за спровођење. Нарочито постоји потреба за одговарајућим административним структурама како би се обезбедиле кључне функције креирања политике, израде примарног и секундарног законодавства, обезбеђивање оперативних алатки, службе за помоћ корисницима, праћења и статистике, као и кохерентне контроле у свим областима које се односе на јавне набавке. Поред тога, главни купци на свим нивоима морају поседовати неопходну стручност и административни капацитет који омогућују делотворно спровођење правила јавних набавки.

Као наставак доделе уговора о јавним набавкама, правне тековине о јавним набавкама обухватају и две директиве о **правним средствима**: Директиву 89/665/ЕЕЗ о усклађивању закона и других прописа о примени поступака заштите права код доделе уговора о јавним набавкама добара и уговора о јавним набавкама радова (који важе за „класични сектор” и за концесије обухваћене Директивом 2014/23/ЕУ) и Директиву 92/13/ЕЕЗ о усклађивању закона и других прописа о примени правила ЕУ на поступке јавних набавки субјеката који обављају делатност у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и телекомуникација (сектор комуналних услуга). Директиве о правним средствима садрже захтеве за успостављање делотворних и независних поступака заштите права против одлука изнад одређених граничних вредности које су донели јавни наручиоци током доделе уговора. Тела за заштиту права морају бити независна и опремљена одговарајућим капацитетом који гарантује делотворност и брзину система у целини. Поред тога, у складу са начелом судске заштите на основу правног поретка ЕУ, постојање правних средстава захтева се и изван области примене ових директива.

II. УСКЛАЂЕНОСТ ДРЖАВЕ И КАПАЦИТЕТ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

У овом одељку сажето су приказане информације које је доставила Србија, као и расправа на састанку скрининга.

Србија је навела да може да прихвати правне тековине које се односе на јавне набавке и да не очекује никакве тешкоће у спровођењу правних тековина до свог приступања.

II.a. Општа начела

Уговори о јавним набавкама

Закон о јавним набавкама Србије („Сл. гласник РС”, бр. 124/12) ступио је на снагу 6. јануара 2013. Њиме се уређује поступак планирања јавних набавки, утврђују услови, начини и поступак јавне набавке, као и организациона структура Управе за јавне набавке. На основу података које је доставила Србија, Закон о јавним набавкама спроводи се путем 16 подзаконских аката, укључујући Правилник о обавезним елементима тендерске документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Сл. гласник РС”, бр. 104/13¹), Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Сл. гласник РС”106/13), Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 29/13), и Правилник о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки („Сл. гласник РС”, бр. 29/13). Остали закони који обухватају општа начела јесу: Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС”, бр. 95/2013), Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 36/2010), Закон о државној ревизорској институцији („Сл. гласник РС”, бр. 36/2010) и Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС”, бр. 108/13).

Србија је навела да се Закон о јавним набавкама примењује на све уговоре о јавним набавкама, тј. и на оне уговоре који су испод граничних вредности ЕУ за јавне набавке. Закон такође уређује јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, као и у области одбране и безбедности. Закон о јавним набавкама укључује начела транспарентности, слободне конкуренције, забране дискриминације, равноправности понуђача и начела економичности и ефикасности, као и начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности приликом употребе јавних средстава (чл. 9–13).

Када је реч о начелу забране дискриминације, Србија је изјавила да Закон о јавним набавкама не предвиђа никакве додатне услове у вези са подобношћу страних понуђача у односу на домаће понуђаче. Међутим, на основу члана 86. Закона о јавним набавкама, она примењује систем предности за домаће понуђаче и добра домаћег порекла. Додељена предност варира од 10 до 20% у зависности од врсте набавке и од тога да ли се понуде оцењују на основу најниже цене или применом критеријума економски најповољније понуде. Када је реч о понуђачима из ЕУ, члан 86. Закона о јавним набавкама непосредно се односи на члан 76. Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) са ЕУ. Њиме се предвиђа постепено укидање тих предности у односу на привредна друштва из ЕУ, тако да се потпуно укину по истеку петогодишњег прелазног периода септембра 2018. Србија је поред тога изјавила да се од маја 2010. године понуђачи из држава потписница Споразума о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА) и добра пореклом из ЦЕФТА третирају на исти начин као домаћи понуђачи

¹ Упућивања на „Службене гласнике” дају се увек само за последње измене и допуне.

и добра, у складу са одговарајућим одредбама Споразума ЦЕФТА. Србија је потврдила да то укључује и привредна друштва основана на Косову*.

Закон о јавним набавкама ограничава употребу преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда на оправдане случајеве. За те случајеве, мора се прибавити претходно мишљење Управе за јавне набавке (УЈН) у складу са чланом 36. Закона о јавним набавкама. Члан 52. Закона о јавним набавкама предвиђа да поступак јавних набавки може бити покренут само ако су обезбеђена финансијска средства и ако је то предвиђено годишњим планом набавки.

Концесије

Концесије нису обухваћене Законом о јавним набавкама, него Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС”, бр. 88/11) и одговарајућим подзаконским актима. Закон уређује поступак припреме и одобравања предлога за јавно-приватна партнерства, права и обавезе, област примене, као и надлежне органе и питање правне заштите. Он предвиђа да се концесије за услуге додељују поступком за одобравање концесија, на основу највише понуђене концесионе накнаде или економски најповољније понуде. Ако се концесије преваходно састоје од јавних радова, закон предвиђа употребу тендерског поступка укљученог у Закон о јавним набавкама.

Међународни аспекти

Србија није потписница Споразума о јавним набавкама СТО. Поред СПП са ЕУ, који предвиђа постепено укидање повластица за домаће понуђаче, Србија је закључила споразуме о слободној трговини са ЦЕФТА, са Европским удружењем за слободну трговину (ЕФТА) и са Турском. Док споразуми са ЕФТА и Турском предвиђају могућност отварања тржишта јавних набавки, до сада нису договорене никакве мере у том смислу. На основу ЦЕФТА, домаћи третман одобрен је чланицама ЦЕФТА од маја 2010. године.

II.6. Додела уговора о јавним набавкама

Уговори о јавним набавкама

Област примене Закона о јавним набавкама укључује уговоре о јавним набавкама добара, о јавним набавкама услуга и о јавним набавкама радова. Одредбе уређују све аспекте поступка набавке, од дефинисања предмета до доделе уговора. Закон такође обухвата сектор комуналних услуга, као и секторе одбране и безбедности, с тим што су детаљне одредбе утврђене у Поглављу IV односно V. Наручиоци и субјекти су дефинисани у члану 2. Закона о јавним набавкама као (а) корисници буџетских средстава и организације за обавезно социјално осигурање, (б) јавна предузећа и (в) правна лица која обављају делатност од општег интереса уколико (i) надзор над њима врши наручилац или ако (ii) 50% њиховог пословања финансира наручилац или ако (iii) већину чланова органа управљања тог лица чине представници наручиоца. Члан 117. предвиђа посебне одредбе за сектор комуналних услуга када наручилац обавља привредну делатност у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга када спроводи набавку за потребе обављања тих делатности или када лице обавља те делатности на основу искључивих или посебних права. Списак јавних наручилаца, укључујући и оне из сектора комуналних услуга, објављује се на Порталу јавних набавки и у „Службеном листу”. Наручиоци који спадају под одредбе чл. 2. и 117.

* Ова ознака не доводи у питање ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом 1244 и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

Закона, обавезни су да подносе извештај УЈН и да поштују закон, без обзира да ли су наведени на објављеном списку или нису.

Додела уговора у Србији подељена је у три категорије: (i) уговори са вредношћу испод 400.000 динара (RSD)² могу бити предмет директне погодбе, (ii) набавке мале вредности, којима се захтева да наручилац позове најмање три понуђача да поднесу понуде, крећу се између 400.000 и 3.000.000 RSD³; (iii) а више тендерских поступака може се користити за уговоре у вредности од 3.000.000 RSD или већој. Ови различити тендерски поступци су отворени, рестриктивни и преговарачки поступак са претходним позивом за подношење понуда или без њега, као и квалификациони поступак, конкурентни дијалог и конкурс за дизајн. Употребу преговарачког поступка и конкурентног дијалога мора одобрити УЈН. Закон такође обухвата и употребу оквирних споразума и централизованих или заједничких набавки. Рокови за подношење понуда предвиђени су чл. 95–100. Закона о јавним набавкама.

Набавке у *сектору комуналних услуга* обухваћене су Законом о јавним набавкама. Набавке у сектору комуналних услуга обухватају изградњу или управљање објектима и мрежама за производњу, транспорт или пренос воде за пиће, електричне енергије, гаса и топлотне енергије, укључујући снабдевање водом за пиће, електричном енергијом, нафтом, угљем и гасом; истраживање или производњу нафте и гаса (угљоводоника), ископавање угља и других чврстих горива; изградњу, одржавање и управљање мрежама и објектима у области ваздушног, речног и железничког саобраћаја, као и редовног градског и приградског превоза путника у друмском саобраћају који се обавља трамвајима, тролејбусима и аутобусима.

Члан 10. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама дефинише *концесију* као уговорно јавно-приватно партнерство које „уређује комерцијално коришћење природног богатства односно добра у општој употреби, [...] на одређено време, уз плаћање концесионе накнаде од стране приватног односно јавног партнера, при чему приватни партнер сноси ризик везан за комерцијално коришћење предмета концесије”. Закон обухвата и концесије за јавне радове и концесије за услуге. Србија је навела да за концесије за услуге закон предвиђа поступак за доделу концесија који се заснива на највишој понуђеној концесионој накнади или економски најповољнијој понуди. Ако се концесије преваходно састоје од јавних радова, закон предвиђа употребу тендерских поступака обухваћених Законом о јавним набавкама. Јавно тело – давалац концесије јесте одговарајући надлежни ниво власти, односно Влада, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у зависности од предмета концесије. Објављивање јавног позива у Службеном листу ЕУ је обавезно за концесионе пројекте чија вредност износи више од пет милиона евра. Србија је навела да је трајање јавних концесија ограничено на период од пет до највише 50 година, у складу са чланом 18. Закона.

Набавке у области *одбране и безбедности* такође су обухваћене Законом о јавним набавкама, који у члану 129. предвиђа доделу уговора у рестриктивном или преговарачком поступку, са одређеним изузећима уређеним чланом 128.

Србија је навела да је опредељена за начела *социјално одговорних*, „*зелених*” и *иновативних набавки*, од којих су нека уграђена у српски Закон о јавним набавкама. УЈН је, заједно са неколико других министарстава, одговорна за спровођење ових начела. Када је реч о социјалним аспектима, Закон о јавним набавкама предвиђа могућност спровођења резервисаног поступка јавне набавке која је ограничена само на одређене установе или привредне субјекте који се баве радним оспособљавањем, професионалном рехабилитацијом и запошљавањем лица са инвалидитетом (која морају чинити најмање 30% запослених). Србија је обавестила да је 2013. године на основу овог поступка закључено 19 уговора велике

² 3.478 EUR при девизном курсу од 115 RSD за 1 EUR.

³ Приближно 26.087 EUR.

вредности (изнад 3.000.000 динара). Известан број мера предвиђених законом настоји да омогући учешће *малих и средњих предузећа* (МСП). Оне обухватају Регистар понуђача, као и одредбе да се централизоване набавке обликују по партијама, како би се унапредила могућност МСП да поднесу понуде.

Посебна изузећа су наведена у члану 7. Закона о јавним набавкама, укључујући набавке на основу међународних споразума, у ванредним околностима и случајевима елементарних непогода, набавке у области електронских комуникација, добара и услуга намењених даљој продаји, услуга јавног бележника, као и производње радио и телевизијског програма, арбитраже, разних финансијских услуга, радних односа и запошљавања. Чланом 122. Закона предвиђају се даља изузећа у сектору комуналних услуга, укључујући набавку воде за пиће, енергије и горива за њихову делатност, као и набавке од повезаних лица. Посебна изузећа за секторе одбране и безбедности наведена су у члану 128. и обухватају, између осталог, обавештајне активности, откривање информација кључних за безбедност, као и развој нових производа.

Што се тиче *оглашавања и транспарентности*, постоје детаљна правила о начину објављивања позива за подношење понуда или за преговарање. Објављивање обавештења о јавној набавци и тендерске документације на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца обавезно је за набавке изнад 400.000 динара. Закон о јавним набавкама садржи следеће захтеве у погледу објављивања: претходна обавештења, позиви за подношење понуда, тендерска документација, објашњења на захтев заинтересованих лица, одлуке о квалификацијама, одлуке о обустави или поништавању поступка јавне набавке, одлуке о употреби преговарачког поступка, одлука о додели уговора и обавештења о закљученим уговорима и о изменама и допунама уговора приликом употребе преговарачког поступка без претходног обавештења, тромесечни извештаји наручилаца и остала акта предвиђена законом објављују се на овој интернет страници. Наручилац или субјект је обавезан да обавести о својој одлуци о поништавању поступка или о додели уговора, укључујући образложење те одлуке, а постоје захтеви за појединачно давање образложења неуспешним понуђачима. Закон о јавним набавкама прописује општу обавезу да се сва комуникација врши писмено. Објављивање на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца је бесплатно. Изнад одређених граничних вредности, објављивање се такође предвиђа у „Службеном гласнику” Србије, уз накнаду. Наручиоци још увек не објављују своје планове набавки, али је Србија навела да би се они могли објављивати у будућности. Отварање понуда је јавно. Записник са отварања понуда мора се доставити понуђачима у року од највише три дана од отварања. Закон такође захтева од свих наручилаца и субјеката да воде евиденцију о свим спроведеним поступцима набавки и закљученим уговорима и да извештај о томе достављају тромесечно Управи за јавне набавке. Ове информације служе као основа за полугодишњи извештај УЈН, која га доставља Влади и који се објављује на Порталу јавних набавки.

Што се тиче *спровођења поступка*, Закон о јавним набавкама садржи правила о припреми и садржини тендерске документације укључујући техничке спецификације, о квалификацијама и критеријумима за доделу уговора, као и њихове релативне пондере. Србија је навела да је 2013. године 55% уговора додељено на основу најниже понуђене цена, а 45% на основу економски најповољније понуде. Закон такође предвиђа минималан број учесника у рестриктивним поступцима. Што се тиче подуговарања, Закон од јавним набавкама утврђује највише учешће од 50% од вредности уговора. Закон о јавним набавкама такође уређује садржину, форму и подношење понуда, јавно отварање и оцену. Он такође утврђује строга правила за „прихватљиве” и „неприхватљиве” понуде и за обавезно поништавање поступка. Поред објашњења понуда, он садржи одређене одредбе у вези са неуобичајено ниским понудама. Општи речник набавке (ОРН) обухваћен је Законом о јавним набавкама у члану 3, тачка 38. и члану 56, који обавезује наручиоце да користе ОРН и утврђује да ОРН одговара речнику који се користи у ЕУ. Србија је навела да је актуелна верзија базирана на правним

тековинама ЕУ из 2008. године, тј. на пречишћеној верзији Уредбе (ЕЗ) бр. 2195/2002, са изменама Уредбом (ЕЗ) 213/2008. Када је реч о употреби стандардних образаца, Србија је навела да су они делимично усклађени са Спроведбеном уредбом Комисије (ЕУ) бр. 842/2011 којом се утврђује стандардни образац за објављивање огласа у области јавних набавки.

Члан 40. Закона о јавним набавкама уводи могућност коришћења оквирних споразума. Србија такође спроводи централизоване набавке, као и заједничке набавке више наручилаца, у складу са чл. 48. до 50. Закона.⁴ Поред тога, Закон о јавним набавкама увео је Централни регистар понуђача. Регистар води српска Агенција за привредне регистре. Србија је навела да је у време скрининга било регистровано 3.092 понуђача. У складу са чланом 79. Закона, понуђачи регистровани у том Регистру не морају да пружају документарне доказе приликом учешћа у поступцима јавних набавки. Закон о јавним набавкама предвиђа да наручилац мора одбацити понуду ако има доказ да понуђач не испуњава један од наведених захтева за признавање квалификације. УЈН има задатак да води списак негативних референци коме се може приступити на њеном интернет порталу. Искључени понуђач може поднети жалбу на одлуку Републичкој комисији, као телу надлежном за заштиту права. Србија је такође нагласила да су одредбе о сукобу интереса и друге мере против корупције обавезан део поступака јавних набавки; оне су уређене у чл. 21. до 30. Закона о јавним набавкама. Србија сматра да је обавеза доношења плана за борбу против корупције у јавним набавкама из члана 21. испуњена Акционим планом Владе за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције. Међутим, према информацијама које је доставила Србија, обавеза наручилаца са великим обимом јавних набавки да донесу интерне планове за спречавање корупције није спроведена до краја.⁵ Постоје и одредбе о успостављању грађанских надзорника за набавке велике вредности и оне се спроводе.⁶ Поред тога, у циљу унапређења слободне конкуренције, Србија је основала и Агенцију за борбу против корупције, као и Комисију за заштиту конкуренције. Све институције су обавезане Законом о слободном приступу информацијама.

Електронске набавке су обухваћене Законом о јавним набавкама и Законом о електронском потпису („Сл. гласник РС” 135/04), Законом о електронском документу („Сл. гласник РС” 51/09), Законом о електронској трговини („Сл. гласник РС” 95/2013) и Законом о заштити података о личности („Сл. гласник РС” 104/2009). Е-набавкама управљају УЈН и Министарство трговине, туризма и телекомуникација. Део набавки се већ обавља електронски, при чему су наручиоци у законској обавези да на Порталу јавних набавки објављују позиве и тендерску документацију, као и остале одлуке и документа како је предвиђено законом. У време скрининга Портал јавних набавки имао је око 7.400 регистрованих корисника, у просеку са скоро 5.000 посета дневно. Србија је обавестила да је енглеска верзија портала у фази израде. Поред тога, члан 41. Закона о јавним набавкама предвиђа успостављање система динамичне набавке који користи искључиво електронска средства, док се члан 42. односи на електронске лицитације; оне су обавезне за наручиоце

⁴ Од ступања на снагу Закона о јавним набавкама (1. априла 2013), путем оквирних споразума закључено је 787 уговора у укупној вредности од приближно 165 милиона евра. На основу централизоване набавке закључено је 1245 уговора у укупној вредности од око 185 милиона евра.

⁵ У складу са овиме, наручиоци чија је укупна годишња вредност набавки већа од милијарду динара морају такође израдити такве планове за борбу против корупције, за које је УЈН сачинила модел интерног плана који се може наћи на њеној интернет страници. Ти наручиоци су такође обавезни да образују посебну службу за контролу планирања, спровођење поступка и извршење јавних набавки. То укључује контролу целисходности планирања јавних набавки, критеријума за сачињавање техничких спецификација и критеријума за доделу уговора, као и извршење уговора, укључујући испоруку добара и извршење услуга. Посебне службе постоје код неколико таквих наручилаца.

⁶ Србија је обавестила да су у почетку релевантне организације цивилног друштва имале одређених проблема са капацитетом за преузимање ове улоге. Међутим, 2014. године именовано је укупно 19 грађанских надзорника из пет различитих невладиних организација са задатком да надгледају поступке набавке са процењеном вредношћу од више од милијарду динара.

чија укупна вредност јавних набавки на годишњем нивоу прелази износ од 700.000 динара (око 6,2 милиона евра). Међутим, Србија је обавестила да се ово не примењује у пракси. Србија је навела да ће наредни кораци у области е-набавки бити е-обавештавање, е-подношење понуда, е-оцена понуда и е-додела уговора, што се планира да буде остварено у средњем или дугом року.

Капацитет за спровођење

Главна тела која се овим баве јесу Министарство финансија, УЈН, Републичка комисија, као и Комисија за јавно-приватна партнерства и концесије (Комисија за ЈПП).

Министарство финансија је надлежно за доношење одређених спроведбених прописа и за буџетску инспекцију. Њено Одељење за буџетску инспекцију је надлежно за проверу поштовања закона и подзаконских аката у области финансијски питања и законитог коришћења средстава од стране свих корисника наведених у Закону о буџетском систему. У време скрининга, у Министарству је било пет стално запослених који су се бавили питањима јавних набавки, док је у Одељењу за буџетску инспекцију било запослено девет службеника, који су у последње три године обавили инспекцију код 55 субјеката који потпадају под Закон о јавним набавкама и у 32 од њих открили неправилности. Поред тих неправилности које је утврдило Министарство финансија, Државна ревизорска институција је током последње три године открила 221 неправилност (*видети такође Поглавље 32*).

УЈН надгледа спровођење Закона о јавним набавкама. Србија је навела да је УЈН самостално и независно државно тело које тренутно има 23 запослених. Задаци и послови УЈН утврђени су у чл. 135. и 136. Закона о јавним набавкама. УЈН је одговорна за спровођење Закона о јавним набавкама, као и за праћење и развој система јавних набавки. Она такође учествује у изради прописа и доноси подзаконска акта у области јавних набавки и контролише одређене тендерске поступке. Поред тога, УЈН предлаже Влади на усвајање списак наручилаца и подноси Влади годишње извештаје о јавним набавкама. Осим тога, УЈН оснива и одржава Портал јавних набавки (<http://portal.ujn.gov.rs>) како би се обезбедила транспарентност јавних набавки.

Када је реч о концесијама, Комисија за ЈПП је међуресорно тело које помаже у припреми предлога за јавно-приватна партнерства и концесије, даје мишљења о поступку одобравања тих пројеката, израђује материјале о најбољој пракси и методолошке материјале и подноси Влади годишњи извештај о концесионим пројектима. Комисија за ЈПП има девет чланова које Влада именује на период од пет година. Србија је обавестила да је Комисија за ЈПП до сада разматрала 12 предлога концесионих пројеката, од којих је осам одобрено.

Комисија је навела да је тело за заштиту права, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Републичка комисија) самосталан и независан орган који, у складу са Законом о јавним набавкама, за свој рад одговара Скупштини и има и сопствену интернет страницу (<http://www.kjn.gov.rs/en.html>). Републичком комисијом руководи председник, а тренутно има 62 запослена.

Србија је такође навела да постоји 3.430 јавних наручилаца са 1.810 овлашћених службеника за јавне набавке на свим нивоима. Закон о јавним набавкама предвиђа обавезну сертификацију службеника који раде на пословима јавних набавки путем стручног испита за

јавне набавке⁷. Међутим, програм за сертификацију обустављен је 2013. године, у очекивању доношења Правилника о начину и програму стручног оспособљавања и поступку за полагање стручног испита за службенике за јавне набавке.⁸ Управа за заједничке службе републичких органа је централизовано тело за набавке за националне органе. Заједничке набавке одређених лекова и медицинских средстава спроводи Републички фонд за здравствено осигурање.

Према информацијама које је доставила Србија, удео јавних набавки државе износио је 7,3% ДБП у 2013. години (око 2,3 милијарде евра). Србија је навела да је током те године просечан број понуђача по тендеру био 2,7. Удео страних понуђача био је око 4%, при чему је половина од њих била из земаља ЕУ.

Србија је навела да је потребно да ојача своје капацитете за спровођење, побољша праћење и надзор и унапреди свест о значају спровођења и примене у погледу њеног система јавних набавки. Такође се предвиђају даље промене како би се најновије законодавне промене ускладиле са директивама ЕУ о јавним набавкама и концесијама. Октобра 2014. Србија је донела нову стратегију развоја јавних набавки за период 2014–2018, у којој је Влада утврдила своје приоритете развоја и активности у наредном периоду. Путем ове стратегије, Србија настоји да даље побољша нормативни, институционални и административни оквир, да унапреди своје капацитете за спровођење и делотворност система, као и да оствари пуну усклађеност са правним тековинама ЕУ, укључујући најновији пакет прописа ЕУ о јавним набавкама.

II.v. Правна средства

Право на правна средства предвиђено је Уставом Србије и Законом о јавним набавкама. Српски систем за заштиту права обухвата и управну и судску заштиту права. На основу одредаба Закона о јавним набавкама, Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС” 111/09) и Закона о управним споровима („Сл. гласник РС” 111/09), Републичка комисија је надлежна за управну заштиту права у другом степену. Србија је успоставила јединствен систем за набавке у класичном и сектору комуналних услуга, као и за концесије и јавно-приватна партнерства. Сходно томе, Републичка комисија доноси одлуке о захтевима за заштиту права у свим поступцима јавних набавки. Србија је навела да је њен систем правних средстава у складу са одредбама Директиве 2007/66/ЕЗ.

У складу са чланом 148. Закона о јавним набавкама, поступак за заштиту права се покреће подношењем таквог захтева јавном наручиоцу против било које радње тог јавног наручиоца у поступку јавне набавке. У складу са законом, лица која имају право да поднесу захтев су понуђачи, подносиоци пријаве, кандидати или било које заинтересовано лице. Пословна удружења могу такође поднети захтев за заштиту права у име поменутих лица, као и УЈН, Државна ревизорска институција, јавни правобранилац и грађански надзорник. Жалба се може поднети јавном наручиоцу у року од десет дана од пријема одлуке (о додели уговора, поништају, признавању квалификација, закључењу оквирног споразума). Рок је исти за све врсте набавки, али се скраћује на пет дана за поступке набавки мале вредности. Рок за захтеве за заштиту права у вези са позивима за подношење понуда или у вези са тендерском

⁷ Према члану 134. Закона о јавним набавкама, то је обавезно када укупна вредност набавки код наручиоца прелази 21.000.000 динара (око 182.609 евра) годишње.

⁸ Србија је након скрининга обавестила да је Правилник донет јула 2014. и да је крајем године настављен поступак сертификације.

документацијом је седам дана пре истека рока за подношење понуда (скраћен на три дана за поступке набавки мале вредности и за квалификациони поступак).

У року од пет дана од када јавни наручилац прими (благовремено) поднети захтев за заштиту права, јавни наручилац мора или (i) прихватити захтев или (ii) доставити свој одговор са свом документацијом Републичкој комисији која треба да одлучи о захтеву. Члан 150. Закона о јавним набавкама предвиђа да се подношењем захтева за заштиту права аутоматски зауставља поступак јавне набавке до доношења одлуке о поднетом захтеву, осим ако Републичка комисија не одобри наставак поступка у случајевима преговарачког поступка који се примењује у изузетно хитним случајевима изазваним ванредним околностима.

Републичка комисија или поништава поступак јавне набавке (у потпуности или делимично) или одбија захтев за заштиту права. Републичка комисија доноси одлуку најкасније у року од 30 дана од подношења комплетног захтева јавном наручиоцу. Одлуке Републичке комисије се објављују на Порталу јавних набавки и на њеној интернет страници. За тендере процењене вредности до 80 милиона динара⁹ наплаћује се такса на жалбу у износу између 15.000 и 80.000 динара¹⁰; изнад тога 0,1% од вредности. Србија је објаснила да у циљу спречавања злоупотребе система правних средстава, члан 164. Закона о јавним набавкама предвиђа изрицање новчане казне подносиоцу захтева чија су три захтева за заштиту права одбијена у периоду од шест месеци непрекидно. Србија је обавестила да од ступања на снагу овог закона 2013. године Републичка комисија још није употребила ову одредбу.

У оквиру својих овлашћења, Републичка комисија може такође на сопствену иницијативу или на захтев подносиоца захтева или заинтересоване стране поништити уговор о јавној набавци ако је испуњен правни основ за поништење. Тај захтев за поништење може се поднети у року од 30 дана од дана сазнања за разлог за поништење, а најкасније у року од годину дана од закључења уговора. Закон такође предвиђа да Републичка комисија прати и контролише спровођење својих одлука. Јавни наручиоци морају поступити по налозима Републичке комисије у предвиђеним роковима. Републичка комисија може захтевати да јој се поднесе извештај о спровођењу њених одлука и извршити контролу код датог јавног наручиоца. У складу са чланом 162. Закона, она може изрећи новчану казну у случају непоступања по њеним одлукама у распону од 80.000 до 1.000.000 динара¹¹ за јавног наручиоца и до 80.000 динара за одговорно лице.

Одлуке Републичке комисије су коначне, али се могу оспорити пред Управним судом Србије, који проверава законитост одлуке Републичке комисије и одлучује о могућем поновном отварању тендерског поступка. Рок за покретање управног спора је 30 дана од пријема одлуке Републичке комисије.

Републичка комисија такође води прекршајни поступак у првом степену у вези са 23 прекршаја јавних наручилаца и пет прекршаја понуђача, за које се може изрећи новчана казна од 80.000 до 1.500.000 динара¹². Прекршајни поступак се покреће на захтев УЈН, Државне ревизорске институције и другог овлашћеног органа. Против првостепеног решења може се изјавити жалба Вишем прекршајном суду.

⁹ Приближно 696.000 EUR.

¹⁰ Приближно 130 EUR и 696 EUR.

¹¹ Види члан 162, приближно 696 EUR до 8.696 EUR.

¹² Приближно 696 EUR до 13.043 EUR.

Капацитет за спровођење

Србија је навела да је Републичка комисија самостално и независно правно лице. Председника и пет чланова именује Народна скупштина на период од пет година након спроведеног јавног конкурса, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. Председник и четири члана морају испуњавати услове потребне за избор за судију основног суда. Поред тога, чланови Републичке комисије не смеју обављати никакву другу јавну функцију, вршити функцију у политичкој странци нити обављати другу функцију, службу, дужност, посао, активност који може утицати на њихов рад током њиховог мандата. У време скрининга Републичка комисија је имала 62 запослена.

Током 2013. године Републичка комисија је примила 1.595 захтева за заштиту права и донела 1.522 одлуке, од којих је 351 захтев одбачен, 81 захтев одбијен, 540 поступака је делимично поништено, а 369 захтева је прихваћено уз потпуно поништење. Због повлачења захтева, 51 поступак је отказан. Поред тога, Републичка комисија је током 2013. донела још 444 одлука у оквиру других претходно наведених поступака. Против одлука на жалбе, 2013. године поднето је 89 жалби Управном суду, што представља мање од 5% од укупног броја донетих одлука. Управни суд је током 2013. донео 112 одлука у тим предметима и потврдио одлуке Републичке комисије у 98 случајева.

III. ОЦЕНА СТЕПЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

Систем јавних набавки Србије је у ширем смислу усклађен са правним тековинама ЕУ о јавним набавкама.

Кључни изазов за Србију биће јачање капацитета за примену и спровођење закона на свим нивоима. Приликом заокруживања правног усклађивања, Србија треба да блиско прати и узме у обзир најновије законодавне промене у погледу директива ЕУ о концесијама и јавним набавкама, донете априла 2014. године.

Октобра 2014. Влада Србије је донела стратегију развоја јавних набавки у периоду 2014–2018. у којој утврђује своје планове за даље јачање нормативног, институционалног и административног оквира, као и тежњу ка потпуном усклађивању са правним тековинама ЕУ.

III.a. Општа начела

У области јавних уговора српско законодавство је у великој мери усклађено када је реч о општим начелима транспарентности, слободне конкуренције и равноправног третмана. **Србија треба да обезбеди да та начела поштују сви јавни наручиоци на свим нивоима.** Када је реч о начелу забране дискриминације, Закон о јавним набавкама предвиђа једнак приступ свим привредним субјектима у смислу подобности. Међутим, Србија спроводи систем предности за домаће цене. Што се тиче ЕУ, домаће предности се постепено смањују у складу са одредбама ССП о јавним набавкама.

У области концесија закон предвиђа да се концесије за услуге додељују на основу највише понуде или економски најповољније понуде. Међутим, потребно је усклађивање граничних вредности са правним тековинама ЕУ. Поред тога, Србија и даље треба да планира усклађивање са новом директивом ЕУ о концесијама.

Што се тиче међународних аспеката, Србија ће приступити Споразуму о државним набавкама СТО најкасније приликом приступања Европској унији, те ће у том случају на основу свог чланства у ЕУ бити аутоматски покривена тим споразумом. Можда би требало остале споразуме ускладити са правним тековинама ЕУ, укључујући и путем одрицања. Међународни споразуми који изузимају одређене радове и пројекте из правила о јавним набавкама мораће се преиспитати пре приступања, јер право ЕУ дозвољава закључење таквих споразума само изузетно и под уско дефинисаним условима.

III.б. Додела уговора о јавним набавкама

Што се тиче уговора о јавним набавкама, српски Закон о јавним набавкама обезбеђује адекватан ниво усклађености са правним тековинама ЕУ.

Када је реч о области примене и додели уговора, дефиниција јавних наручилаца тек треба да се у потпуности усклади са правним тековинама ЕУ. Употреба поступака изведених из директива ЕУ о јавним набавкама у великој је мери усклађена, али рестриктивни поступак и квалификациони поступак предвиђени у чл. 33. и 34. Закона о јавним набавкама нису у складу са правним тековинама. Рокови предвиђени код различитих типова поступака дужи су него минимум који се захтева правним тековинама. Одредбе о оквирним споразумима нису у потпуности усаглашене са онима предвиђеним у директивама ЕУ за класични и сектор комуналних услуга. Што се тиче додатних информација или захтева за објашњења, гаранције које се захтевају директивама о јавним набавкама укључене су. Све информације треба објавити.

Србија је у свој закон о јавним набавкама увела сектор комуналних услуга. Међутим, закон не користи у пуној мери могућност да комуналним делатностима омогући флексибилније поступке, као што је могућност употребе периодичног индикативног обавештења као јединог начина оглашавања и да предвиди више граничне вредности за уговоре о испоруци добара и уговоре о услугама, као и за одређене социјалне службе.

Када је реч о концесијама и јавно-приватном партнерству, српски закон прави разлику између уговора за радове и услуге типа јавно-приватног партнерства и традиционалније „доделе концесије”, као права на коришћење природних богатстава или имовине у општој употреби. Поступак доделе и дефиниције концесија за радове и услуге прате основна правила и одредбе правних тековина у овој области. Међутим, неопходно је усклађивање граничних вредности са правним тековинама ЕУ. Поред тога, треба предвидети усклађивање са новом директивом о концесијама. Законодавство Србије је више-мање усклађено са Директивом 2009/81/ЕЗ о набавкама за одбрану и безбедност. Међутим, потребни су даљи напори, посебно у погледу области примене законодавства које садржи додатна изузећа у односу на директиву ЕУ.

Када је реч о *социјално одговорним*, „зеленим” набавкама, МСП и иновацијама у вези са јавним набавкама, Србија је релативно напредна у том погледу, али потребан је даљи рад како би се обезбедило спровођење у складу са најбољом праксом ЕУ.

У погледу *посебних изузећа*, постоје изузеци који нису у складу са правним тековинама ЕУ, као што изузеће набавки које се спроводе на основу међународних споразума, што је на основу законодавства ЕУ дозвољено само изузетно и у случају да су ти споразуми закључени у складу са Уговорима.

Када је реч о *спровођењу поступка*, Општи речник набавке у Србији делимично је усклађен са правним тековинама ЕУ. Он се заснива на Уредби (ЕЗ) бр. 2195/2002 са изменама и допунама из 2008. године, али не узима у потпуности у обзир Спроведбену уредбу Комисије (ЕУ) бр. 842/2011 за стандардне обрасце. Известан број мера уведених доношењем најновијег Закона о јавним набавкама има за циљ унапређење транспарентности и смањење малверзација. На пример, претходно одобрење УЈН за неконкурентне поступке, објављивање обавештења о изменама и допунама уговора, мере за санкционисање неправилности и централни регистар понуђача довели су до приметног побољшања. Одредбе о негативним референцама треба ускладити са судском праксом Европског суда правде.

Што се тиче *електронских набавки*, потребни су знатни напори и средства да би се обезбедила потпуна е-набавка, у комбинацији са обуком и обезбеђивањем неопходне техничке опреме.

Када је реч о *капацитету за спровођење*, Србија мора да унапреди планирање, као и праћење и надзор свих фаза поступка јавне набавке. Сврху и улогу успостављања годишњих планова јавних набавки које врше јавни наручиоци треба пречистити и усмерити. Обавезно објављивање обавештења о уговорима за набавке мале вредности и преговарачке поступке довело је до боље транспарентности, а то за узврат до смањења коришћења тих поступака набавке од ступања на снагу садашњег закона.

Број запослених у УЈН и Републичкој комисији стално се повећавао током претходне три године, у складу са ширењем надлежности, али је и даље недовољан, посебно у УЈН. Стратегија јавних набавки учача та ограничења и предвиђа да ће УЈН бити дозвољено да запосли довољан број особља како би могла да врши своје надлежности, укључујући неопходну техничку подршку и услове. Међутим, одговарајући Акциони план за 2014/15. не предвиђа никакве одредбе које се односе на повећање броја запослених. Даље, мада УЈН има централну улогу координације у систему јавних набавки, њена укљученост у и надлежност за одређена регулаторна питања, као што је покретање иницијативе за измене закона, нису довољно дефинисани законом.

Стручни и добро обучени службеници за јавне набавке, укључујући и на локалном нивоу, од кључног су значаја за успешно спровођење правила јавних набавки, што указује на значај добрих и успешних програма обуке и сертификације. Мада су предвиђене одговарајуће одредбе, е-лицитације и динамички системи набавки до сада нису коришћени. Улога е-набавки треба да се планира. Оквирни уговори се ретко користе.

У целини посматрано, Србија треба да ојача своје капацитете на свим нивоима како би обезбедила спровођење закона. То обухвата потребу да се у раној фази поступка ојача

капацитет УЈН, између осталог и кроз знатно повећање броја запослених, и да се такође разјасни њена улога у оквиру система јавних набавки у погледу раније наведених нормативних аспеката.

Нова стратегија развоја јавних набавки настоји да одговори на ове слабости кроз идентификацију развојних приоритета на основу ороченог акционог плана. Стратегија садржи програм изградње капацитета који мање-више одговара на утврђене изазове и такође укључује иницијално планирање Србије у правцу пуног усаглашавања са новим директивама ЕУ о јавним набавкама.

У овом контексту, посебну пажњу треба посветити борби против корупције и решавању сукоба интереса путем повећане транспарентности и доброг планирања, јасноће поступака и система правних средстава који успешно функционише. УЈН је главни учесник у овој области, али је потребна делотворнија међуресорска сарадња. У том смислу, априла 2014. године потписан је меморандум о сарадњи, који окупља главне институције задужене за активности у борби против корупције. Преостаје да се усвоји акциони план за борбу против корупције на нивоу наручилаца. Мере за сузбијање и рад агенција за спровођење закона у борби против корупције, укључујући и у области јавних набавки, обухваћен је у оквиру поглавља 23: правосуђе и основна права.

III.в. Правна средства

Српско законодавство о поступцима заштите права у најширем смислу је у складу са директивама и одговарајућим општим начелима Уговора о ЕУ.

Систем правних средстава, заснован на управној ревизији коју обавља Републичка комисија и накнадној судској ревизији коју обавља Управни суд, солидна је основа за постизање усклађености са правним тековинама ЕУ и за њихово спровођење. Поступци заштите права на основу Закона о јавним набавкама једнаки су за све врсте набавки, што обезбеђује повећану транспарентност и поједностављен поступак. Републичка комисија је такође надлежна за управну ревизију у области концесија и јавно-приватних партнерстава.

IV. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду напред изнето, посебно налазе изложене у Делу III, може се сматрати да је Србија довољно припремљена за преговоре о овом поглављу. Стога Комисија у овој фази препоручује отварање приступних преговора са Србијом о Поглављу 5, Јавне набавке.