

**УНИВЕРЗИТЕТ ПРИВРЕДНА АКАДЕМИЈА У НОВОМ САДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НОВОМ САДУ**

**ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА**

**МОДАЛИТЕТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПТИВНИХ МЕХАНИЗАМА У СИСТЕМУ  
ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПОСЛОВАЊУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЊА**

**Ментор:**

**Проф.др Иван Јоксић**

**Кандидат:**

**Саша Ковачевић**

**НОВИ САД**

**2021**

**UNIVERSITY BUSINESS ACADEMY IN NOVI SAD  
FACULTY OF LAW IN NOVI SAD**

**DOCTORAL DISSERTATION**

**MODALITIES FOR PREVENTING CORRUPTIVE MECHANISMS IN THE PUBLIC  
PROCUREMENT SYSTEM IN BUSINESS OF PUBLIC ENTERPRISES**

**Mentor:**

**Phd. Ivan Joksić**

**Candidate:**

**LL.M. Sasa Kovacevic**

**NOVI SAD**

**2021**

Прилог 1.

УНИВЕРЗИТЕТ ПРИВРЕДНА АКАДЕМИЈА У НОВОМ САДУ

НАЗИВ ФАКУЛТЕТА

Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду

КЉУЧНИ ПОДАЦИ О ЗАВРШЕНОМ РАДУ

Врста рада:	Докторска дисертација
Аутор:	Саша Ковачевић
Ментор - титула, име, презиме, звање, институција	Др <b>Иван Јоксић</b> , редовни професор, Правни факултет у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Наслов рада:	Модалитети спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки у пословању јавних предузећа
Језик публикације	Српски ( ћирилица )
Физички опис рада:	Унети број: Страница: 396 Поглавља: 11 Референци: 422 Табела: 20 Слика: 0 Графикона: 0 Прилога: 5
Научна област:	Право- кривичноправна
Предметна одредница. Кључне речи	Модалитети, корупција, коруптивни механизми, јавне набавке, борба против корупције.
Извод ( апстракт или резиме ) на језику завршног рада:	Модалитети, односно начини или облици у виду модуса, процедуре или технике спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима Републике Србије, као предмет овог научног рада су, последица детаљне и свеобухватне анализе злоупотреба у примени коруптивних механизма у систему јавних набавки Републике Србије. Модалитети, као нова решења, условно представљају изнуђен научни потез аутора којим жели да укаже на један од највећих проблема неодговорног и ненаменског трошења буџетских средстава, из разлога што наука мора у насталим околностима адекватно одговорити односно реаговати. Морају се изнаћи модалитети, односно решења за овај проблем, из разлога што је простор за манипулацију у јавним набавкама у

потпуности отворен, а кривично кажњавање се своди углавном на условне осуде, док прекршајно кажњавање у пракси скоро и да не даје резултате, а неки поступци заштите права пред надлежним државним органима трају годинама и не дају коначно решење. Досадашње процене свих политичких структура на власти од 2000. године, да ће се у борби против корупције коначно обрачунати са злоупотребама у јавним набавкама, као највећим узроком корупције у држави, те новим антикорупцијским решењима уштедети више стотина милиона евра на годишњем нивоу, узимајући у обзир податак о просечној годишњој потрошњи од око три милијарде евра у Републици Србији, нису испуниле задата очекивања. Кривично дело Злоупотреба у вези са јавном набавком је уведено изменама и допунама Кривичног закона од 01.04.2013. године. Према подацима изнетим у средствима информисања, од стране Центра за истраживачко новинарство, од наведеног датума до почетка 2018. године, а према подацима основних и виших тужилаштва, покренуто је 175 кривичних поступака за наведено кривично дело, 86 кривичних пријава је одбачено, а 70 поступака су у току, док су у осталим случајевима подигнуте оптужнице или су са судовима постигнути споразуми о признању кривице, донето је свега шест пресуда и то, пет осуђујућих и једна ослобађајућа са, углавном, условним казнама. Истовремено, а према информацијама *Телеграфа* и *BBC News*, од марта 2019. године, у суседној држави Румунији, чланици Европске уније, Дирекција, односно Агенција за борбу против корупције, на челу са Лауром Кодруцом Ковеши, од 2013. па до 2018. године, процесуирала је и од стране суда је упућено на издржавање затворске казне, близу 600 корумпираних политичара, док је само у току једне извештајне године процесуирано и послато на суд преко 1000 лица, у вези са корупцијом. Структура процесуираних лица је углавном везана за политику и чине је министри, градоначелници и њихови заменици, директори државних компанија и водећи менаџери. Прецизније, послато је 68 високих функционера на суд, односно 14 актуелних или бивших министара владе Румуније и 53 посланика румунског парламента. До краја мандата 2018. године 37 политичара је осуђено, а остали поступци су у току. Стална упозорења релевантних међународних фактора, као и алармантни подаци групе држава за борбу против корупције *GRECO*, као тела Савета Европе за спречавање корупције за 2018. годину, да Србија и даље у потпуности није испунила ниједну од тринаест препорука из 2015. године, које се односе на спречавање корупције међу посланицима, судијама и тужиоцима, до краја делује алармантно и веома збуњујуће, када су у

питању практичне примене антикорупцијских закона у Републици Србији. Узимајући у обзир појам корупције, који подразумева незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради стицања сопствене користи, као и појаву коруптивних механизма, као нерегуларности и неправилности у примени одредаба Закона о јавним набавкама, које могу довести до одређених коруптивних ефеката, озбиљно се доводи у питање поверење у досадашње објективно поступање државе и свих њених органа и институција у спровођењу јавних набавки од доношења првог Закона о јавним набавкама. Јавне набавке су суштинско развојно питање свих земаља, па и наше земље. Код нас је идентификована корупција на највишем нивоу распрострањености, па из наведених разлога наша земља мора приоритетно решавати проблем корупције у јавним набавкама као стратешки циљ, узимајући у обзир суму буџетских издвајања у овој области. Закон о јавним набавкама је јасно прописао правила, али коруптивни механизми анулирају иста и наносе штету буџету наше земље у милионским износима. Ниједан закон не може да помогне, ако на тим пословима раде лица, која гледају да на сваки начин злоупотребе положај. Република Србија је већ дужи низ година сврстана међу земље са веома распрострањеном корупцијом, са акцентом на област јавних набавки, где је корупција присутна у највећој мери, узимајући у обзир податке од значаја који указују на то, да област јавних набавки у свету чини између 10% и 15% светског бруто друштвеног производа, лако је закључити у којој мери је важно изнаћи модалитете спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки. Коруптивни механизми наносе огромну материјалну штету, корупција у јавним набавкама се доказује отежано, не пријављује се благовремено, а санкције су недовољне и селективно се примењују. Проблем који је евидентан у области јавних набавки је чињеница, да је процедура избора нетранспарентна и у великој мери је ствар дискреционих овлашћења надлежних органа, а недостају модалитети спречавања коруптивних механизма, који би обезбедили ефикасан надзор и контролу и који би у коначном спречили могуће злоупотребе. Коруптивни механизми су предмет интересовања свих субјеката, надлежних државних органа и научних институција које се баве спречавањем и сузбијањем друштвено-патолошких појава. Суд јавности, струка, наука и пракса, интензивно трагају за одговорима на следећа најважнија питања, шта су коруптивни механизми и који су то разлози агресивног понашања човека у односу на људска добра, како и на који начин реагује држава на такво понашање, које су расположиве мере спречавања и сузбијања коруптивних

	<p>механизама и који су то расположиви модалитети и каквом врстом санкција можемо утицати на ову врсту деликвената да одустану од таквог понашања, односно већ усвојеног модела понашања. Научно-истраживачки рад ће у уводном делу, пре свега кроз пажљиву анализу свих домаћих законодавних решења, у свим тематским областима научног рада, из разлога упоредно правне анализе и примене у пракси, кроз приказ облика организовања и пословања јавних предузећа, са акцентом на могуће злоупотребе у функционисању и детаљнију анализу области јавних набавки, у потпуности појаснити наведене институте и везу између јавних предузећа и јавних набавки. Главни део научно-истраживачког рада, који заслужује посебан осврт, је свеобухватно и са аспекта законских претпоставки, у потпуности презентира и везан је за корупцију као појаву и коруптивне механизме у систему јавних набавки. Завршни део обухвата судску праксу и модалитете спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки укључујући и емпиријско истраживање наведене области као предмета овог научног рада.</p>
<p>Датум одбране: Попуњава накнадно служба</p>	
<p>Чланови комисије: ( титула, име, презиме, звање, институција )</p>	<p><b>Председник :</b> др Ненад Бингулац, ванредни професор, Правни факултет у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду  <b>Члан:</b> др Иван Јоксић, редовни професор, Правни факултет у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду - <i>Ментор</i>  <b>Члан:</b> др Јелена Костић, научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду.</p>
<p>Напомена:</p>	<p>Аутор докторске дисертације потписао је следеће Изјаве:  1. Изјава о ауторству  2. Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада и  3. Изјава о коришћењу.  Ове Изјаве се чувају на факултету у штампаном и електронском облику.</p>

Прилог 2.

UNIVERSITY BUSINESS ACADEMY IN NOVI SAD

Faculty of Law in Novi Sad

KEY WORD DOCUMENTATION

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Msr. Saša Kovačević
Menthor (title, first name, last name, position, institution)	PhD <b>Ivan Joksić</b> Full professor Faculty of Law in Novi Sad, Universitu business academy in Novi Sad
Title:	MODALITIES FOR PREVENTING CORRUPTIVE MECHANISMS IN THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN BUSINESS OF PUBLIC ENTERPRISES
Language of text (script):	Serbian language (Cyrillic)
Physical description:	Number of: Pages: 396 Chapters: 11 References: 422 Tables: 20 Illustrations: 0 Graphs: 0 Appendices: 5
Scientific/artistic field:	Criminal law
Subject, Key words:	Modalities, corruption, corrupt mechanisms, public procurement the fight against corruption.
Abstract (or resume) in the language of the text:	The subject of this scientific paper are the modalities i.e. methods or forms in the application of procedure or technique for preventing corruption mechanisms in the public procurement system in public enterprises of the Republic of Serbia and the consequence of a detailed and comprehensive analysis of abuses in the application of corruption mechanisms in the public procurement system of

the Republic of Serbia. New modalities, as a solution, conditionally represent a forced scientific move by the author, who wants to point out one of the biggest problems of irresponsible and unintended spending of budgetary funds, because science has to adequately respond and/or react to the new circumstances. Modalities or solutions must be found for this problem, because the space for manipulation in public procurement is completely open, and criminal punishment is reduced mainly to suspended sentences, while there are almost no minor offense punishment, and some procedures for the protection of rights before the competent state organs last for years and do not provide a definitive solution. The given estimates of all political structures in power since the year 2000, that they will finally deal with abuses in public procurement, as the biggest cause of corruption in the country, and save several hundred million euros annually on new anti-corruption solutions, taking into account the average annual spending of about 3 billion euros in the Republic of Serbia, did not meet the set expectations. The criminal act of misuse related to public procurement was introduced by amendments to the Criminal Code on April 1<sup>st</sup> of 2013. From the mentioned date to the beginning of 2018, according to the information from media provided by the Center for Investigative Journalism, and according to the data of the Basic and Higher Prosecutors' offices, for the mentioned criminal act, 175 criminal proceedings were initiated, 86 criminal charges were dismissed and 70 proceedings are still ongoing, while in other cases indictment or plea agreements were reached. Only six convictions were made, five convictions, and one acquittal with mostly suspended sentences. At the same time, according to the Telegraph and the BBC information from March 2019, in the neighboring country Romania, a member state of the European Union, the directorate that is the Anti-Corruption Agency, headed by Laura Kodruc Kovesi, has prosecuted and convicted to imprisonment close to 600 corrupted politicians from 2013 to 2018, while over 1000 individuals have been prosecuted and sent to court for corruption during one annual reporting. The structure of prosecuted persons is mainly politics-related and consists of ministers, mayors and their deputies, directors of state-owned companies, and leading managers. More specifically, 68 senior officials were sent to court, 14 actual former Romanian government ministers, and 53 Romanian parliamentarians. By the end of 2018, 37 politicians have been convicted and other proceedings are pending. Continuous warnings from relevant international factors, as well as alarming data for 2018 from the anti-corruption group GRECO, the Council of Europe's anti-corruption body, that Serbia still has not completed any of the thirteen recommendations issued in 2015 concerning the corruption prevention of deputies, judges, and prosecutors, is alarming



and very confusing when it comes to the practical implementation of anti-corruption laws in the Republic of Serbia. Considering the concept of corruption, which involves the illegitimate use of social and state position and power to gain own benefit, as well as the aspect of corrupt mechanisms as irregularities and anomalies in the application of the regulations of the Law on public procurement which may lead to certain corruptive effects, from the adoption of the first Law on public procurement the trust in the objective treatment of the state and all its authorities and institutions in conducting public procurement is seriously questioned. Public procurement is an essential development issue for all countries, including our country, with corruption spread identified at the highest level, and for these reasons, our country must prioritize the problem of corruption in public procurement as a strategic goal, taking into account the number of budget allocations in this area. The public procurement law has clearly laid down the rules, but the corrupt mechanisms cancel them out and harm our country's budget with over millions. No law can help if those jobs are done by people who look to abuse their position in every way. For many years, the Republic of Serbia has been ranked among the countries with very widespread corruption with a focus on public procurement, where corruption is most prevalent, taking into account data of importance that indicate that the public procurement sector in the world is between 10% and 15% of the world gross domestic product, it is easy to conclude to what extent it is important to find modalities for preventing corrupt mechanisms in the public procurement system. Corruption mechanisms cause enormous material damage. Corruption in public procurement is difficult to prove, often not reported on time, and sanctions are insufficient and selectively applied. A problem that is evident in the area of public procurement is the fact that the selection procedure is non-transparent and largely a matter of the discretion of the entitled authorities, and lacking modalities for preventing corrupt mechanisms, which would ensure effective supervision and control, and ultimately would prevent possible abuses. Corruption mechanisms are the subject of interest of all stakeholders, competent state authorities, and scientific institutions that deal with the prevention and suppression of this socio-pathological phenomena. Public opinion, profession, science, and practice are intensively seeking answers to the following questions: what are the corrupt mechanisms, what are the reasons for the aggressive behavior of a person in relation to human goods, how and in what manner the state reacts to such behavior, what are the available measures form prevention and suppression of corrupt mechanisms, what are the available modalities and what kind of sanctions can influence this type of delinquents to abandon such behavior that is already an adopted model

	<p>of behavior. In the introductory part, the scientific research will completely clarify the above-mentioned institutes and the connection between public enterprises and public procurement primarily through careful analysis of all domestic legislative solutions in all thematic areas of scientific work, for reasons of comparative legal analysis and practical application, through the presentation of forms of organization and operation of public enterprises with an emphasis on possible abuses in the functioning and a more detailed analysis of the area of public procurement. The main part of the scientific research that deserves special attention is comprehensively and completely presented from the aspect of legal assumptions and it is related to corruption as a phenomenon and corruptive mechanisms in the public procurement system. The final section covers case-law and modalities for preventing corruptive mechanisms in the public procurement system, including empirical research on the subject matter as the subject of this scientific research.</p>
<p>Defended: (The faculty service fills later.)</p>	
<p>Thesis Defend Board: (title, first name, last name, position, institution)</p>	<p><b>President:</b> PhD Nenad Bingulac, associate professor, Faculty of Law in Novi Sad, Universitu business academy in Novi Sad  <b>Member:</b> PhD Ivan Joksić, full professor Faculty of Law in Novi Sad, Universitu business academy in Novi Sad, Mentor.  <b>Member:</b> PhD Jelena Kostić, research associate, Institute for Comparative Law, Belgrade</p>
<p>Note:</p>	<p>The author of doctoral dissertation has signed the following Statements:  1. Statement on the authority,  2. Statement that the printed and e-version of doctoral dissertation are identical and  3. Statement on copyright licenses.  The paper and e-versions of Statements are held at the faculty.</p>

## САДРЖАЈ

Уводна разматрања.....	15
1. Предмет истраживања.....	19
2. Хипотезе истраживања.....	24
3. Методе истраживања.....	25
4. Циљеви и значај истраживања.....	26

### ГЛАВА I

#### ПОЈАМ-ОБЛИЦИ ОРГАНИЗОВАЊА И ПОСЛОВАЊА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА ПРОБЛЕМИ И МОГУЋЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ У ФУНКЦИОНИСАЊУ

Увод.....	27
1. Појам јавних предузећа.....	29
2. Облици организовања и пословања јавних предузећа.....	34
3. Проблеми и могуће злоупотребе у функционисању јавних предузећа .....	38

### ГЛАВА II

#### ЈАВНЕ НАБАВКЕ - ПРАВНИ АСПЕКТИ И УЛОГА ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПОСЛОВАЊУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Увод.....	40
1. Појам и начела јавних набавки.....	42
1.1.Предмет јавних набавки.....	47
1.2.Финансијски основ и буџетски оквир јавних набавки.....	53
1.3.План јавних набавки.....	60
2. Правно дефинисање јавних набавки у домаћем законодавству.....	61
2.1.Закон о јавним набавкама.....	65
2.2.Јавне набавке у оквиру директива Европске уније.....	71
3. Улога јавних набавки у пословању јавних предузећа.....	76

### ГЛАВА III

#### ПОЈЕДИНИ ОБЛИЦИ И РАЗВОЈНИ АСПЕКТ ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Увод.....	78
1. Јавне набавке у области водопривреде енергетике саобраћаја и поштанских услуга.....	79
1.1.Јавне набавке у области водопривреде.....	81
1.2.Јавне набавке из области енергетике.....	81
1.3.Јавне набавке у области саобраћаја.....	82
1.4.Јавне набавке у области поштанских услуга.....	83
1.5.Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга на које се закон не примењује.....	83
2. Јавне набавке у области одбране и безбедности.....	84
2.1.Јавне набавке у области одбране и безбедности на које се не примењује закон.....	85
2.2.Посебна правила поступка код јавних набавки у области одбране и безбедности.....	85
3.Јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа – удеса.....	86
3.1.Посебна правила поступка јавне набавке која се спроводи ради отклањања последица непогоде и несреће.....	88
3.2.Набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се не примењује закон.....	89
4. Развојни аспект јавних набавки.....	90

## **ГЛАВА IV КОРУПЦИЈА**

Увод.....	95
<b>1. Појам и дефиниција корупције.....</b>	<b>96</b>
1.1. Врсте корупције и појавни облици.....	98
1.2. Узроци и последице корупције.....	101
1.3. Корупција у Србији.....	103

## **ГЛАВА V АНТИКОРУПЦИОНО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Увод.....	111
<b>1. Прописи антикорупцијског карактера у Србији.....</b>	<b>115</b>
1.1. Закон о агенцији за борбу против корупције.....	116
<b>2. Кривична дела корупције и казнене мере.....</b>	<b>119</b>
<b>3. Реформе антикорупцијског законодавства у Србији.....</b>	<b>128</b>
3.1. Закон о спречавању корупције.....	129
<b>4. Закон о буџетском систему.....</b>	<b>130</b>
<b>5. Закон о финансирању политичких активности.....</b>	<b>132</b>
<b>6. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.....</b>	<b>133</b>
<b>7. Закон о лобирању.....</b>	<b>146</b>

## **ГЛАВА VI**

### **КОРУПЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И МЕЂУНАРОДНИ АКТИ О КОРУПЦИЈИ**

Увод.....	154
<b>1. Корупција у Европској унији.....</b>	<b>155</b>
<b>2. Мере спречавања корупције у јавном сектору Европске уније и Међународни акти о корупцији.....</b>	<b>163</b>

## **ГЛАВА VII**

### **КОРУПЦИЈА И ПОТЕНЦИЈАЛНИ КОРУПТИВНИ МЕХАНИЗМИ У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

<b>1. Корупција у јавним набавкама.....</b>	<b>171</b>
<b>2. Потенцијални коруптивни механизми.....</b>	<b>178</b>
<b>3. Поступак планирања јавне набавке.....</b>	<b>183</b>
3.1. Беспотребне јавне набавке по количини – квалитету и садржини.....	188
3.2. Злоупотребе процењене вредности јавне набавке.....	191
3.3. Злоупотреба такозваним уситњавањем јавне набавке применом поступака јавне набавке мале вредности.....	192
3.4. Израда предмета јавне набавке у циљу реализације унапред одређеног понуђача.....	194
3.5. Злоупотреба примене неоправданог изузетака у поступку јавне набавке.....	196
3.6. Злоупотреба преговарачког поступка са одређеним понуђачем.....	198
3.7. Злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога хитности.....	201
3.8. Злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога додатних набавки.....	203
3.9. Злоупотребе приликом израде плана јавних набавки.....	205
<b>4. Поступак јавне набавке.....</b>	<b>208</b>
4.1. Недостатак примене антикорупцијске заштите – правила.....	215
4.2. Злоупотребе у делу сукоба интереса.....	218
4.3. Злоупотребе приликом израде садржаја конкурсне документације.....	220
4.4. Злоупотребе дискриминацијом понуђача условљавањем приликом учешћа у	

понуди.....	223
4.5. Злоупотребе дискриминаторским условима техничке спецификације.....	226
4.6. Злоупотребе дискриминаторским критеријумима за избор најповољније понуде.....	229
4.7. Злоупотребе у вези са оглашавањем јавних набавки.....	231
4.8. Злоупотребе приликом отварања и стручне оцене понуда.....	234
4.9. Злоупотребе непоштовањем одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.....	237
<b>5. Реализација уговора о јавној набавци.....</b>	<b>239</b>
5.1. Злоупотребе достављања извештаја Управи за јавне набавке.....	240
5.2. Злоупотребе изменама уговорених услова недозвољеним анексима уговора.....	242
5.3. Злоупотребе неизрицања санкција изабраном понуђачу због непоштовања уговорених обавеза.....	246

## **ГЛАВА VIII**

### **УЗРОЦИ НЕЗАКОНИТОСТИ И СУДСКА ПРАКСА У ЈАВНИМ НАБАВКАМА**

Увод.....	248
1. Узроци незаконитости у јавним набавкама.....	250
2. Судска пракса у јавним набавкама.....	252

## **ГЛАВА IX**

### **МОДАЛИТЕТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПТИВНИХ МЕХАНИЗАМА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Увод.....	264
1. Грађанска контрола јавних набавки у Србији.....	267
2. Грађанска контрола јавних набавки у неким земљама света.....	303
3. Медији у борби против корупције у јавним набавкама.....	311

## **ГЛАВА X**

### **ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Увод.....	322
1. Извештај Државне ревизорске институције за 2018. годину.....	323
2. Извештај Управе за јавне набавке Републике Србије за 2018. годину.....	326
3. Статистика злоупотреба и неправилности у јавним набавкама у Републици Србији и окружењу – Румунија.....	341
4. Прекршајна и кривична одговорност у систему јавних набавки.....	348

## **ГЛАВА XI**

Закључак.....	351
Литература.....	376
Научно истраживачки рад.....	390
Прилози.....	392

## САДРЖАЈ ТАБЕЛА

<b>Табела бр.1</b> Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама и укупна вредност уговора.....	326
<b>Табела бр.2</b> Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу у 2018. години.....	327
<b>Табела бр.3</b> Кретање учешћа јавних набавки велике и мале вредности у периоду 2013-2017. године.....	327
<b>Табела бр.4</b> Преглед укупног броја и вредности јавних набавки по категоријама наручилаца - вредности су изражене у хиљадама динара.....	328
<b>Табела бр.5</b> Број и вредност набавки за период 2017 – 2018. године.....	328
<b>Табела бр.6</b> Највећим наручиоци по вредности закључених уговора у 2018. години.....	329
<b>Табела бр.7</b> Кретање учешћа обустављених поступака у периоду 2013 – 2018. год.....	329
<b>Табела бр.8</b> Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки по годинама.....	329
<b>Табела бр.9</b> Кретање учешћа набавки обликованих по партијама у периоду 2013 – 2018. година.....	330
<b>Табела бр.10</b> Заступљеност врста поступака у укупној вредности јавних набавки у Србији.....	330
<b>Табела бр.11</b> Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца.....	331
<b>Табела бр.12</b> Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених страним и домаћим понуђачима у периоду 2002-2018. година.....	331
<b>Табела бр.13</b> Преглед исхода поступака у 2018. години.....	332
<b>Табела бр.14</b> Преглед свих набавки у Републици Србији, у 2018. години.....	332
<b>Табела бр.15</b> Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће у 2018. години.....	332
<b>Табела бр.16</b> Преглед набавки изузетих од примене Закона по категоријама наручилаца у 2018. години.....	333
<b>Табела бр.17</b> Број закључених оквирних споразума.....	334
<b>Табела бр.18</b> Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума у 2017. и 2018. години и њихово учешће у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама.....	334
<b>Табела бр.19</b> Упоредни преглед закључених уговора на основу централизованих јавних	

набавки у 2017. и 2018. години.....	334
<b>Табела бр.20</b> Пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки.....	334

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Веома лимитирајући научни допринос од стране шире научне јавности када је у питању институт система јавних набавки, појавни облици коруптивних механизма у поступку јавних набавки у јавним предузећима и веома честе промене, измене и допуне Закона о јавним набавкама, су разлози опредељења за шире научно истраживање у овој области. Модалитети спречавања коруптивних механизма имају за циљ:

- Изналажење нових законских решења и потпуно елиминисање коруптивних механизма у делу који се односи на поступак јавне набавке и додељивање уговора на потпуно јаван и транспарентан начин.
- Законит правилан и потпуно оправдан утрошак буџетских средстава у складу са основним начелима јавних набавки, сврсисходности, ефикасности и економичности.

У уводним разматрањима ћемо напоменути само нека решења као модалитете спречавања коруптивних механизма, која ће кроз рад бити подвргнута детаљнијој анализи, са акцентом на предлог потпуне имплементације у нови Закон о јавним набавкама. Модалитети као начини спречавања коруптивних механизма, представљају циљ научног истраживања и биће анализирани кроз практичне примере коруптивних механизма у свим фазама поступка јавних набавки. Истраживање се између осталог базира, на анализи припреме планирања за поступак јавне набавке и самом поступку који мора бити и јесте скоро у потпуности јаван и транспарентан, са акцентом на жалбени поступак и одлуке судова које се морају у потпуности поштовати. Централизацијом јавних набавки учињен је веома значајан корак али и даље имамо присуство коруптивних механизма у свим фазама јавних набавки. Кључно питање је, да ли прихватити решење најисплативије економске понуде или најниже цене као тренутног законског решења, имајући у виду нацрт новог закона који је у фази јавне расправе и усвајања у току 2019 године. Ширу научну јавност као и јавност уопште интересује, да ли ће се на тај начин, усвајањем новог законског решења *најисплативије економске понуде*, спречити корупција и елиминисати коруптивни механизми у систему јавних набавки у јавним предузећима. Један од приоритета је, апсолутно поштовање правила конкуренције са акцентом на иностране понуђаче, који су скоро у потпуности елиминисани као удео страних понуђача у јавним набавкама. Треба нагласити, пре свега, када су у питању коруптивни механизми и корупција у систему јавних набавки у јавним предузећима, да су повод за озбиљан и систематичан приступ систему јавних набавки односно поступку јавне набавке, мишљења и упозорења угледних и компетентних стручњака из области јавних набавки. Пре свих на коруптивне механизме је указала,



Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у Републици Србији. Мисија веома активно учествује и интензивно пружа помоћ Републици Србији у превенцији корупције у систему јавних набавки као највећем извору системске корупције. Корупција у јавним набавкама односно коруптивни механизми, резултирају неквалитетним јавним радовима и подстичу оправдано неповерење грађана и предузећа у државу. Дакле, пре свега како је већ наведено, конкуренција односно правила конкуренције са далеко већим уделом страних понуђача, могу бити један од кључних фактора. Циљ превенције корупције је, елиминација договора међусобних конкурената, унапред договорене понуде без присуства конкуренције. Садашња решења контроле, од стране Комисије путем примене софтвера за откривање могућих намештених понуда, условно дају делимичне резултате у одређеним односно конкретним случајевима. То је могуће реализовати искључиво са већим уделом страних понуђача о чему ћемо детаљније и прецизније предложити мере и поступке, у систему јавних набавки током истраживања у раду. Још један веома важан сегмент неправилности је, апсолутно елиминисање намештања понуде током расписивања јавне набавке са акцентом на неопходност одређене јавне набавке. Основна и темељна питања, када је у питању спречавање корупције у јавним набавкама су:

- да ли је уопште потребно, нешто наручити што није неопходно, односно набавити за потребе јавног предузећа, неопходност пуне примене начела *сврсисходности* набавке;
- да ли је могуће ефикаснијим радом комисије за јавне набавке у јавном предузећу, одговорно и правилно планирати јавне набавке на годишњем нивоу са акцентом на јасну селекцију, шта је то што је *стварно неопходно* набавити и да ли су по том питању могуће уштеде, неопходност пуне примене начела *економичности*;
- да ли је довољно да три члана комисије одлуче или је неопходно ангажовати односно укључити већ број лица у свим фазама поступка, у питању је неопходност пуне примене начела *компетенције* односно стручности приликом одлучивања.

Важно је напоменути, када је у питању корупција у јавним набавкама, да све почиње од планирања, односно неправилног и незаконитог планирања, наруцбе и куповине како потребног што суштински није проблем тако и непотребног што се углавном злоупотребљава и представља предмет примене коруптивних механизма у јавним набавкама. Комисија за јавне набавке у сваком јавном предузећу, има моралну и професионалну обавезу, да пре свега превентивно утиче на систем планирања набавки и редовно контролише како поступак планирања тако и све остале фазе поступка јавне

набавке укључујући и потпуну реализацију уговора о јавној набавци, што захтева неопходност укључивања већег броја лица, што је и пракса великог броја веома развијених држава у свету. Практика развијених држава односно система јавних набавки је, да се укључи што већи број лица у поступак јавне набавке од планирања па до реализације уговора. Неопходност контроле и потписа сагласности за набавке од стране што већег броја лица, је стварна потреба и неопходност у борби против корупције у јавним набавкама што представља основну претпоставку за елиминацију коруптивних механизма у једном већем делу у систему јавних набавки.

- На крају уводног разматрања научног рада неопходно је истаћи и проблем адекватног прописивања санкција за непоштовање законске процедуре у поступку јавне набавке. Недовољне санкције, мале казне и веома мали број процесуираних случајева злоупотреба у поступку јавне набавке у великој мери утичу на експанзију злоупотреба коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима. У оквиру области истраживања докторске дисертације постоје значајна мишљења, ставови и схватања у веома оскудној изабраној литератури, који су од великог значаја и имају, у великој мери утицај на научно истраживање. Неопходно је истаћи и указати, на немерљив допринос истраживачког новинарства и јавности уопште, без чијег апела и позива на дефинитивно решавање корупције у јавним набавкама неби било могуће доћи до адекватних и веома значајних информација, које у веома великој мери доприносе у покушају решавања, овог по сваку државу у свету најприоритетнијег проблема, у делу борбе против корупције, имајући у виду веома велика новчана издвајања на годишњем нивоу. Када је у питању Закон о јавним набавкама, изналажење нових решења у спречавању одавно присутних и идентификованих коруптивних механизма као основни циљ законских решења, неће у пуној мери решити наведени проблем уколико се исти потпуно и правилно не примењује у пуној мери, из разлога потпуног поштовања и примене оног што је Закон о јавним набавкама јасно дефинисао. Јасна и правилна примена законских одредби представља основни предуслов за успешно решавање свих неправилности и пропуста који су идентификовани у претходним законским решењима. Потребно је веома јасно и прецизно указати, на кључне ризике и против мере у законским решењима правног система Републике Србије. Систем јавних набавки у Републици Србији је значајно унапређен у правном институционалном оквиру од његовог успостављања до данас. Новине у законским решењима у пуној мери утичу на усаглашавање правног система у овој области са правним тековинама Европске уније и веома је важно нагласити, да су у том погледу постигнути значајни резултати.

- Закључак већине аутора који се баве јавним набавкама и злоупотребама истих је, да постоје одређени позитивни помаци у систему јавних набавки и да је акценат на приоритету транспарентности у поступцима јавне набавке постигао одређене резултате. Планирање јавних набавки је у веома великој мери уређено, поједностављен је поступак начина доказивања обавезних услова у фази учешћа у поступку јавне набавке и успостављен је јединствени регистар понуђача. Формални разлози одбијања понуда се свODE на минимум а праћење извршења и измена уговора представља обавезни део у систему поступка јавне набавке. Предвиђена је могућност закључења оквирних споразума и као најзначајнија новина уређено је спровођење централизованих јавних набавки.<sup>1</sup>

- Ако реално сагледамо наведене промене, приметимо, да је у великој мери новим законским решењима урађено много тога по питању превентиве коруптивних механизма који су евидентни и који су и даље успостављени. Нова правна решења и надградња прописа неће дати резултате у пуној мери ако се не испуни основни предуслов, а то је морално прихватање свих законских решења као једино реалан начин у спречавању коруптивних механизма. Нова законска решења нису у пуној мери елиминисала неке слабости старог закона, а односе се на казнену политику која прописује симболичне казне са веома малим процентом примене, што јасно шаље веома лошу поруку када је у питању санкционисање за енормно, несврсисходно и несавесно трошење новца у систему јавних набавки. Ефикаснији систем санкција за кршење прописа у области јавних набавки је, једино и право решење. Неопходно је, поред израде нових прописа, укључити све капацитете у систему јавних набавки на унапређење контроле у свим фазама, веома је важно спроводити препоруке служби за контролу јавних набавки, интерних и екстерних ревизора, у потпуности укључити јавност и транспарентност током целог поступка, како би јавности у сваком моменту презентирали податке о трошењу новца из буџета. Грађани Републике Србије морају бити обавештени о штетности и опасности коруптивних механизма, имајући у виду о којим новчаним износима се ради на годишњем нивоу и могућој штети по буџет Републике Србије. Начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава су приоритет и црвена линија у сваком озбиљном и одговорном друштву.

### **Предмет истраживања**

<sup>1</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016), Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и противмере у правном оквиру Републике Србије, Безбедност, Београд, вол.58, бр. 2, стр. 145

Предмет истраживања ове докторске дисертације мора да оправда своју актуелност. Познато је, да истраживања у друштвеним наукама морају бити повезана са одређеним стањем појаве, што у конкретном случају упућује на коруптивне механизме у систему јавних набавки, у пословању јавних предузећа који су предмет истраживања. Такође је познато, да је релеватност одређене теме истраживања у оквиру науке, увек условљена низом чињеница. Предмет истраживања у конкретном случају мора бити друштвено актуелан, потребан, и правно неопходан.

- Друштвено је актуелан као негативан пример, узимајући у обзир коруптивне механизме као већ усвојен начин функционисања у систему јавних набавки у јавним предузећима у Републици Србији. Као упућујући, односно позитиван пример функционисања система јавних набавки је, нулта толеранција корупције односно коруптивних механизма у скандинавским земљама, Шведској, Норвешкој и Финској .

- Када је у питању потреба истраживања, наведене већ усвојене појаве коруптивних механизма, неопходно је истаћи неке сличности и разлике између корупције и коруптивних механизма. Појам корупције подразумева незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради стицања сопствене користи, док појам коруптивних механизма подразумева нерегуларности и неправилности у примени одредаба Закона о јавним набавкама које могу довести до одређених коруптивних ефеката, чиме се озбиљно доводи у питање поверење у објективно поступање државе и свих њених органа и институција у спровођењу јавних набавки. Сви негативни коруптивни ефекти као производ већ усвојених коруптивних механизма, стварају озбиљне предуслове за противправну имовинску корист за појединце на штету основних начела употребе јавних средстава, економичности и ефикасности. Коруптивни механизам је појава блиска сваком друштву и степену његовог развоја. У ситуацијама када не постоји морална одговорност, без довољно чврстих доказа и кривичне одговорности, јавност углавном безуспешно указује на проблем и на томе се углавном завршава, свака кроз средства информисања јавно изнешена афера.

- Питање правне оправданости, након јасног и прецизног дефинисања великог броја коруптивних механизма, које је Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу идентификовала и кроз израду Корупцијске мапе јавно презентовала 2012 године,<sup>2</sup> у потпуности мења правни приступ као и начин индивидуалног и друштвеног реаговања на ову појаву. Један велики број незаконитих радњи и других деликтата у систему јавних набавки, како у свету тако и у нашој држави узнемирава јавност и

<sup>2</sup>Види више: Варинац, С., Нинић, И., ( 2014 ), Корупцијска мапа система јавних набавки Р.Србије. Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.Србије., ОЕБС, Београд, стр.7,

налази се већ дуго у центру пажње свих релевантних институција у држави. Сваки нови Закон о јавни набавкама доноси нова решења са основним циљем смањења неправилности и елиминисања коруптивних механизма и деловања. Ограничења и омогућавање транспарентности процеса као циљ, немају могућност да спрече коруптивне механизме, из разлога што корупција нажалост, искључиво зависи од воље појединаца који учествују у поступку јавних набавки. Сви закони у области јавних набавки се обесмишљавају, ако се непримењују и злоупотребљавају приликом примене. Чињеница, да је у Србији најнижа цена понуде најрелевантнији критеријум у поступку јавних набавки није оправдала у потпуности кроз праксу избор наведеног критеријума, нордијске државе имају другачије критеријуме као што су, *економски најповољнија понуда*, која се на дужи период уз нулту толеранцију када је у питању корупција, како пракса показује, веома исплати.

Обзиром да је правна наука по својој природи догматска, предмет истраживања мора бити и легислативно оправдан, инкорпорирањем модалитета спречавања коруптивних механизма у нови Закон о јавним набавкама. Модалитет у виду начина, модуса, процедуре или технике спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки подразумева, детаљну и свеобухватну анализу поступка јавних набавки. Коруптивни механизми стварају коруптивни ефекат као штету, што нас као друштво строго обавезује да на те већ усвојене моделе и појаве реагујемо и одлучно одговоримо са модалитетима спречавања коруптивних механизма. Увођењем нових модалитета односно начина који имају за циљ спречавање злоупотреба односно примене коруптивних механизма у систему јавних набавки, коруптивни ефекти се свде на минимум или у потпуности нестају, што у суштини и јесте основни циљ, задатак и мисија озбиљног и одговорног приступа овој појави. Одређени напредак је реализован централизацијом јавних набавки, што је у одређеној мери произвело како пракса показује и одређене позитивне ефекте за сада, у појединачним издвојеним случајевима али и негативне ефекте по питању конкурентности малих и средњих предузећа као учесника са јачим конкурентима. Централизовани систем обједињује односно стандардизује јавне набавке и знатно умањењује могућности корупције и примену коруптивних механизма, што доводи до значајне уштеде буџетских издвајања. Закон о јавним набавкама, јасно дефинише и уређује планирање, услове, начин и поступак јавних набавки, такође прецизира и централизацију јавних набавки са акцентом на јавне набавке из области водoprивреде, енергетике, саобраћаја, поштанских услуга, одбране и безбедности. Закон о јавним набавкама такође, јасно дефинише начин евидентирања података као и послове, односно начин рада и организовања Управе за јавне набавке и Републичке

комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Као што је наведено, закон је јасно прописао правила али коруптивни механизми остају и у пуној мери се у неким случајевима намерно злоупотребљавају, наносећи штету буџету наше земље у милионским износима. Јавне набавке су економско и развојно питање свих земаља па и наше земље, код нас је идентификована корупција на највишем нивоу распрострањености па из наведених разлога наша земља мора приоритетно решавати проблем корупције у јавним набавкама као стратешки циљ, узимајући у обзир суму буџетских издвајања у овој области. Република Србија је већ дужи низ година сврстана међу земље са веома распрострањеном корупцијом, са акцентом на област јавних набавки где је корупција присутна у највећој мери. Узимајући у обзир податке који указују на то, да област јавних набавки у свету чини око петнаест процената светског бруто друштвеног производа, веома је једноставно извести закључак, у којој мери је важно изнаћи модалитете спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки у Републици Србији. Корупција у јавним набавкама односно примена коруптивних механизма се доказује отежано, не делује се проактивно, односно благовремено, санкције су неадекватне и селективно се примењују. Кључни проблем који је евидентан у области јавних набавки је чињеница, да је процедура избора набавке нетранспарентна, односно у конкретним случајевима јавних набавки велике вредности под ознаком пословне тајности и углавном је предмет дискреционих овлашћења надлежних органа, као што је у случају Електропривреде Србије која је у 2018. години планирала преко четири хиљаде набавки под ознаком пословне тајности у делу процењене вредности са укупним износом од више стотина милиона евра, уз подсећање да је вредност набавки наведеног јавног предузећа на годишњем нивоу преко милијарду евра.<sup>3</sup> Наведено јавно предузеће је у периоду од 2009 - 2012. године по основу хитних јавних набавки утрошило више од две милијарде динара.<sup>4</sup> На основу наведеног конкретног примера, који је предмет коментара средстава јавног информисања и стручне јавности, једноставно је извести закључак, да недостају модалитети спречавања коруптивних механизма који би обезбедили ефикасан надзор и контролу у конкретном случају и који би у коначном спречили могуће злоупотребе. Коруптивни механизми су предмет интересовања свих субјеката, надлежних државних органа и научних институција које се баве спречавањем и сузбијањем друштвено-патолошких појава. Наука, струка, и примери из праксе као и суд јавности, интензивно трагају за

<sup>3</sup>Види више: ЕПС прогласио пословном тајном више од 4000 планираних набавки, (2019), 26.01.2019. Инсајдер <https://www.021.rs/.../EPS-proglasio-poslovnom-tajnom-vrednost-vise-od-4000-plani>

<sup>4</sup>Види више: Марковић, К., Кривокапић, С., (2012) За хитне набавке ЕПС утрошио две милијарде евра, Блиц, Београд, 15.09.2012, <https://www.blic.rs/vesti/tema-dana/za-hitne-nabavke-eps...dve-milijarde.../hhpv4p9>

одговорима на следећа најважнија питања:

- шта су коруптивни механизми и који су то разлози агресивног понашања човека у односу на људска добра,
- како и на који начин реагује држава на такво, као модел већ усвојено понашање,
- које су расположиве мере спречавања и сузбијања коруптивних механизма,
- који су то расположиви модалитети и каквом врстом санкција можемо утицати на ову врсту деликвената да одустану од таквог понашања односно већ усвојеног модела понашања.

Корупција и коруптивни механизми као предмет истраживања у овом раду представљају социјалпатолошке појаве, које морају имати своје узроке, како у нашој земљи тако и у другим земљама света. Корумпиране и системски нестабилне државе, у првом реду земље у развоју карактеришу, нестабилност и нагле промене економске структуре. Основни предуслов за корупцију је, пораст свих видова криминалитета, криза морала, нагомилани економски проблеми, ниска примања и пад животног стандарда већег дела становништва и вредносно нормативног система. Свему наведеном треба додати и лабилну односно слабо организовану државну администрацију, непостојање правне државе, нестабилност политичких институција и сиромаштво што је у неким неразвијеним земљама резултирало и великим бројем локалних сукоба и ратова малог и средњег интензитета. Закључак је јасан и недвосмислен и упућује на пораст криминала и злоупотреба са акцентом на привреду. Простор бивше СФРЈ карактерише сецесија република, грађански рат у окружењу, економске промене, транзиција, пад животног стандарда, крај донедавне социјалне сигурности, недостатак моралних вредности, пораст криминала код младих људи, насиље у породици и слично. Домаћа јавност, временом постаје равнодушна, како према тешким деликтима тако и према коруптивним механизмима који се усвајају као модел понашања у привреди, у конкретном случају у систему јавних набавки и временом се инкорпорирају и прихватају као део функционисања система јавних набавки у Републици Србији. Дакле, коруптивни механизми у систему јавних набавки у пословању јавних предузећа су од раније успостављени и функционишу и данас, без обзира на неке успешно усвојене модалитете спречавања, као усвојено правило у три фазе поступка јавних набавки и то, у фазама планирања, фази поступка јавне набавке и фази реализације уговора о јавној набавци.

#### ***Фазу планирања углавном карактеришу,***

- беспотребне јавне набавке по количини – квалитету и садржини,

- злоупотребе процењене вредности јавне набавке,
- злоупотребе такозваним уситњавањем јавне набавке применом поступака јавне набавке мале вредности,
- израда предмета јавне набавке у циљу реализације унапред одређеног понуђача,
- злоупотреба примене неоправданог изузетака у поступку јавне набавке,
- злоупотреба преговарачког поступка са одређеним понуђачем,
- злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога хитности,
- злоупотребе примене преговарачког поступка из разлога додатних набавки
- злоупотребе приликом израде плана јавних набавки.

***Фазу поступка јавне набавке карактеришу,***

- недостатак примене антикорупцијске заштите односно правила,
- злоупотребе у делу сукоба интереса,
- злоупотребе приликом израде садржаја конкурсне документације,
- злоупотребе дискриминацијом понуђача условљавањем приликом учешћа у понуди,
- злоупотребе дискриминаторским условима техничке спецификације,
- злоупотребе дискриминаторским критеријумима за избор најповољније понуде,
- злоупотребе у вези са оглашавањем јавних набавки,
- злоупотребе приликом отварања и стручне оцене понуда и
- злоупотребе непоштовањем одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

***Фазу реализације уговора о јавној набавци карактеришу,***

- злоупотребе достављања извештаја Управи за јавне набавке,
- злоупотребе о изменама уговорених услова недозвољеним анексима уговора и
- неизрицање санкција изабраном понуђачу због непоштовања уговорених обавеза.

Када су у питању Јавна предузећа у Републици Србији, неопходно је напоменути да према неким непотпуним евиденцијама у Републици Србији има преко 700 јавних и јавно-комуналних предузећа, за око 40 предузећа је оснивач Република Србија а нешто мање од 700 предузећа су основале јединице локалне самоуправе и аутономна покрајина, у којима је запослено више од 120 хиљада људи. Подаци указују на енормне трошкове прихода и расхода који на годишњем нивоу износе преко пет милијарди евра



прихода и приближно толико и расхода. Када анализирамо, колико је важан јавни сектор и колико буџетских средстава одвајамо за јавне набавке у јавним предузећима лако је извести закључак колико су неопходни нови модалитети, односно начини спречавања коруптивних механизма у јавним предузећима, узимајући у обзир податак да на годишњем нивоу наша земља утроши око 300 милијарди динара по овом основу што представља око 8% бруто домаћег производа. Податак из прве половине 2017. године указује да је утрошено око 154 милијарди динара. На основу наведеног изводимо закључак, да све надлежне институције у систему јавних набавки као што су Републичка комисија за заштиту права, Државна ревизорска институција, Буџетска инспекција Министарства финансија, Службе интерне ревизије као и пресуде које су донели судови за прекршаје у Републици Србији, нису у довољној мери утицале да се сузбију коруптивни механизми у поступцима јавних набавки у пословању јавних предузећа. Неопходно је, систематски анализирати све пропусте, предузети одлучне мере и пружити пуни допринос идентификацији и превенцији коруптивних слабости система јавних набавки у пракси.

### **Хипотезе истраживања**

На основу дефинисаних примарних и секундарних циљева, постављене су следеће хипотезе:

- Основна хипотеза је, Закон о јавним набавкама укључујући и сет усвојених антикорупцијских закона и ефекти које примена Закона о јавним набавкама производи у пракси који легислативно и доминантно уређује област јавних набавки и представља сталан процес надградње у односу на претходна законска решења система јавних набавки .
- Помоћне хипотезе су, компаративна истраживања у области јавних набавки, са акцентом на нормативна решења садржана у правним системима држава у окружењу, односно региону која су делимично међусобно усклађена у погледу основних правних решења која уређују институт јавних набавки, са акцентом на примедбе у вези коруптивних механизма као регистрованог појавног облика корупције у систему јавних набавки у јавним предузећима и компарацијом са такозваним земљама са ниском толеранцијом када су у питању коруптивни механизми као што је то у примеру неких држава Европске уније.

### **Методе истраживања**

- *Аналитичко-синтетичке – упоредноправне – компаративне - метод истраживања*

Избор метода истраживања јесте детерминисан објективним стањем одређене науке, односно научне дисциплине, унутар којих се истражује одређена појава или стање. У конкретном случају изналажења модалитета односно начина спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки у пословању јавних предузећа у Републици Србији, доминантни методи истраживања у области правне науке биће коришћени у сврху реализације овог истраживања, уз адекватну примену нормативног, и упоредноправног метода истраживања.

- Неопходно је употребити стратегију како би одредили пут за проналазак решења проблема користећи и анализирајући до сада постигнуте међурезултате у наведеној области, који могу резултирати оним што се тражи, а то је решење наведеног проблема, путем модалитета за спречавање већ регистроване појаве коруптивних механизма у систему јавних набавки.

- Потребно је првенствено приступити аналитички, из разлога рашчлањивања појаве како би дошли до узрока и последица не занемарујући и удео синтетичког приступа са акцентом на стварање једне целине као последице обједињавања више елемената као узрока појаве.

- Компаративна метода служи искључиво за анализу сличности и разлика како би извели одређени закључак кроз детаљну и свеобухватну анализу антикорупцијских закона и прописа у области јавних набавки..

- Дескриптивна метода ће описати односно приказати већ евидентну појаву на један свеобухватан и разумљив начин, на основу већ уочених посматрања, анализе и студија случаја што ће у великој мери допринети доношењу коначног закључка.

На крају, емпиријска пракса и искуство засновано на релевантним чињеницама, прикупљеним у пракси злоупотреба у примени коруптивних механизма у систему јавних набавки, укључујући и аналитичка размишљања као моделе научног истраживања, створиће се основни предуслови за решење наведене појаве као предмета истраживања овог рада.

### **Циљеви и значај истраживања**

Циљ научног истраживања је, примарно повезан са потребама научне и стручне

јавности за истраживењем ове веома оскудно научно обрађене области, које по обиму карактеру и актуелности теме јесте оправдано и потребно. Из тог разлога први циљ истраживања је, базиран на потреби подизања квалитета информисаности научне и стручне јавности о предметном институту јавних набавки у пословању јавних предузећа и појави коруптивних механизма, са акцентом на модалитете спречавања истих као предмету истраживања. Неопходно је, да истраживање, односно доступност спроведеног истраживања које ће бити презентовано у оквиру докторске дисертације, мора бити од значаја и користи научној односно стручној јавности. Да би се реализовао основни циљ истраживања неопходно је обавити адекватно истраживање које ће по обиму, карактеру и квалитету задовољити дате потребе. Научни циљ истраживања јесте анализа система јавних набавки Р. Србије са акцентом на коруптивне механизме у пословању јавних предузећа и изналагање модалитета спречавања коруптивних механизма уз примену адекватних методата истраживања која се примарно користе у области науке. Остали циљеви истраживања су:

- Теоријска анализа института јавних набавки у пословању јавних предузећа у оквиру извора литературе, историјско-правни приказ настанка и развоја института јавних набавки кроз анализу релевантих нормативних прописа из области јавних набавки и области антикорупцијских закона и прописа у праву Србије.
- Упоредноправни приказ и анализа института јавних набавки и коруптивних механизма у односу на институт јавних набавки у земљама из окружења.
- Упоредноправна анализа института јавних набавки у пословању јавних предузећа у праву Републике Србије у односу на легислативна решења која су садржана у правним системима држава Европске уније.

## **ГЛАВА I**

### **ПОЈАМ - ОБЛИЦИ ОРГАНИЗОВАЊА И ПОСЛОВАЊА ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА ПРОБЛЕМИ И МОГУЋЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ У ФУНКЦИОНИСАЊУ**

#### **УВОД**

Овај део научног рада даје одговор на што прецизније схватање општег појма “Јавног предузећа” са акцентом на облике организовања и пословања јавних предузећа у складу са Законом о јавним предузећима који у основи прописује начин рада, делокруг послова

и организовања јавног предузећа. Посебан део обухватају проблеми и “*могуће злоупотребе*” у функционисању јавних предузећа као саставни део начина рада и задовољавања општег интереса свих грађана Републике Србије. Веома је важно повући јасну црту између јавног и приватног сектора односно појаснити пре свега разлике у основи функционисања ова два сектора. Многим грађанима није јасно, ко и какву надлежност има у функционисању јавних и јавно комуналних предузећа. Разлози неразумевања су, појаве нових решења која се огледају у јавно приватним партнерствима и сличним решењима као новинама у појединачним случајевима. Из наведених разлога у уводном делу ћемо појаснити наведене разлике ради што бољег разумевања целе материје јавног сектора у даљем делу са акцентом на јавна предузећа.

Све пословне активности једне државе обухватају учешће јавног и приватног сектора. Јавни сектор пре свега обухвата рад државних органа на свим нивоима власти као и све врсте државних услуга укључујући и државне агенције које у неким случајевима могу бити и независне. Обухвата и сва јавна предузећа, банке и предузећа у искључивом или претежном државном власништву као и јавно комунална предузећа у државном власништву. Карактеристика јавно комуналних предузећа је у пружању врло важних услуга за грађане, снабдевање водом, гасом, јавна расвета, одржавање гробља и пијаца, прикупљање и одношење ђубрета, одвођење и прерада отпадних вода, изградња и одржавање јавних зграда, одржавање јавних паркова и сл. Такође, је важно нагласити, да јавно комунална предузећа не морају бити у државном власништву, те послове могу обављати и приватна предузећа али у пракси их углавном обављају јавно комунална предузећа из разлога што се њихов успех огледа у квалитету услуга и приступачним ценама за разлику од приватних која углавном не могу одговорити на пружене услуге прихватљивом ценом за грађане, из разлога монопола који има држава. Основна разлика између приватних и јавних предузећа је у интересу, јавна предузећа су везана искључиво за јавни интерес што подразумева, да пословне одлуке које су од веома важног значаја доноси држава као власник трајног капитала. Финансијска добит није опредељујући фактор већ функција и друштвени интерес. Сваки губитак као и добит која се остварује представљају предмет пословања у који се укључује држава односно друштвена заједница у потпуности кроз тржишну и функционалну проверу.<sup>5</sup>

- Овај део уводног разматрања се односи углавном на наједноставније појашњење у разликама између јавног и приватног сектора, односно начина рада и функционисања

<sup>5</sup> Види више: Прокопијевић, М., (2016), Локална Јавна предузећа-најслабија карика у систему, Како побољшати рад ЈКП, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.25

ова два сектора, како би што боље и јасније разумели функционисање и потребе државе за јавним предузећима односно разлоге које држава износи пред своје грађане као образложење стварних потреба оснивања јавних и јавно комуналних предузећа. Различита су искуства у свету када је у питању учешће приватног и јавног сектора у нормалном функционисању живота и рада сваког грађанина.

Постоји још један, веома важан сегмент који је у вези са мерењем квалитета услуга кроз начин функционисања и рада јавних предузећа. Међутим, у пракси, имплементација квалитета услуга у јавном сектору је спора, а додатни проблем представљају стандарди мерења квалитета у јавним предузећима. Најважнији сегмент у овом делу су запослени, који увек могу допринети, односно уступити вредне информације за побољшање квалитета услуга. Веома је важна комуникација и интеракција са клијентима, што намеће неопходност степена информисаности запослених у јавном сектору, са акцентом на потребе и организовања тренинга и едукација на радном месту, првенствено из разлога незамењиве улоге јавних предузећа у функционисању живота и рада сваког грађанина.<sup>6</sup> Социјалистичко уређење је законском регулативом дефинисало начин рада и функционисања сваког предузећа искључиво под окриљем државних прописа односно сва јавна и јавно комунална предузећа су била државна. У Сједињеним Америчким Државама, Уједињеном Краљевству, Новом Зеланду, Аустралији сва комунална предузећа углавном припадају приватном сектору. У Европским државама приватни сектор најчешће обухвата у неким случајевима снабдевање гасом, електричном енергијом, телефонским услугама, обухвата и градски превоз, паркинг сервис, пијаци, прикупљање, одношење и прераду ђубрета, одржавање гробља и сл. Источна Европа је углавном поделила послове јавног и приватног сектора у делу јавних и јавно комуналних услуга док је у Републици Србији јавни и јавно комунални сектор углавном у власништву државе. У неким већим градовима Европе проблем јавно комуналног сектора се решава кроз оснивање корпорација у једном облику холдинга са већинским државним власништвом. Холдинг у великом броју случајева подразумева приватизацију дела јавно комуналних услуга у делу продаје гаса, отпада, превоза, услуга рекреативних центара, преузимање одређених услуга од стране приватног сектора “*аутсорсовање*” у делу одржавања чистоће зграда, фасада, зеленила, затим изнајмљивања приватних фирми за вршење одређених услуга паркинг сервиса и наплате дугова, разни типови јавно приватног партнерства, концесија, и сл.<sup>7</sup> Неопходно

<sup>6</sup> Живковић, Р., Станковић, Ј., Илић, Ј., и Гајић, Ј., (2014) Истраживање сатисфакције потрошача о квалитету услуга јавних комуналних предузећа града Београда, Маркетинг, Београд, вол 45, бр.3, стр.179

<sup>7</sup> Види више: Прокопијевић, М., (2016), Локална Јавна предузећа-најслабија карика у систему, Како

је нагласити, да према расположивим подацима, од укупног броја запослених у привреди када су у питању јавна предузећа, број запослених се креће око 11%, што упућује на значај јавних предузећа у друштву, како економски тако и социјални, имајући у виду да имовина са којом располажу јавна предузећа у Републици Србији обухвата око 15%, укупне имовине Републике Србије.<sup>8</sup> Као што је већ наведено, разлика између приватног и друштвеног интереса постоји и она је евидентна на основу наведених компаративних искустава у неким земљама. Избор опредељења сваке државе је општи интерес грађана, то јесте и требао би бити кључни и одлучујући фактор избора. Модалитети постоје и примењују се у великом броју држава, решење је у правилном избору који подразумева квалитетан и крајње објективан приступ сервисирању услуга грађана на свим нивоима дневних потреба из разлога што је то просто свакодневни начин рада и функционисања сваког грађанина и сваки наш грађанин има право на квалитетну и ценовно повољну услугу без обзира на избор јавног или приватног сектора који ту услугу пружа.

## 1. Појам јавних предузећа

Јавно предузеће је предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које у складу са законом оснива, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.<sup>9</sup> Основна карактеристика и делокруг рада јавних предузећа је обављање делатности у јавном интересу. Јавна предузећа послују на начин што обављају делатност за коју су основана са акцентом на задовољавање потреба грађана и привреде на одређеном подручју где за то постоји потреба. Неопходно је нагласити, да остваривање добити није и несме бити основна сврха пословања јавних предузећа. Када је у питању оснивање јавних предузећа, основна средства обезбеђује оснивач а капитал који држава улаже у јавно предузеће се сматра државном својином. Држава као оснивач учествује у управљању јавним предузећима у сразмери улога државног капитала у јавно предузеће. Државни орган, имајући у виду битну чињеницу, да је пословање јавних предузећа од посебног значаја за друштво, именује чланове надзорног одбора што подразумева да може прописивати и услове које јавно предузеће мора испуњавати у циљу остваривања посебног друштвеног интереса за које се оснива. Такође, у случајевима поремећаја у пословању јавног предузећа, надлежни државни орган као оснивач, може предузети мере за несметано функционисање и рад, што подразумева и

---

побољшати рад ЈКП, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.29-30.

<sup>8</sup> Милојевић, М.,(2018), Јавна предузећа у Србији 2017, Ревизор, РСМ Србија, Београд, стр.11

<sup>9</sup> Закон о јавним предузећима, *Сл.гласник РС*, бр. 15/2016, члан 3. став 2.

евентуалну обуставу рада, случај у којем надлежни државни орган може поверити обављање делатности другом предузећу или предузетнику.<sup>10</sup> Јавна предузећа као правни субјекти су део начина организације савременог друштва у великом броју држава у свету. Задовољавање потреба грађана је приоритет сваке државе и веома је важно како и на који начин се јавна предузећа организују са акцентом на потпуно и правилно сервисирање грађана што је од приоритетне важности и значаја за функционисање сваког система. Веома је важно нагласити, да су економске и социјалне потребе становништва приоритет што подразумева и захтева одговорност запослених у јавним предузећима. Уколико анализирамо наш правни систем до деведесетих година, једини вид организовања привредне делатности су предузећа у којима су власници били радници. Подела на друштвена и државна без суштинске разлике, све су то на неки начин јавна предузећа по сличностима и начину организације као и функционисању, јавна предузећа у смислу својине и оснивача односно власника предузећа.<sup>11</sup> Занимљиве су неке историјске компарације када су у питању јавна предузећа која се у великој мери од стране запослених и данас у неким сегментима доживљавају као самоуправна предузећа у време социјализма. Држава је у то време слично као и данас, својим друштвено економским системом, прописивала основна начела и принципе по којима раде и функционишу социјалистичка предузећа, прецизније начин рада и управљања друштвеним средствима од стране запослених са акцентом на конкуренцију и тржишне услове. Веома занимљиво истраживање је спроведено од стране магистра Томислава Мрдовића 1971 године у Славонији и Барањи у два друштвена предузећа са око 3700 запослених по питању схватања запослених о начину рада и функционисања друштвених предузећа које када се анализира веома мало одступа од данашњих схватања начина рада и функционисања јавних предузећа. У то време важи правило, да селекцију запослених у капитализму врши капиталиста преко својих менаџера, а у предузећу представници државе и директори предузећа.<sup>12</sup> Из разлога подсећања и

<sup>10</sup> Бејатовић, М., (2009) Привредно право, Нови Сад, Привредна академија, стр. 93-94

<sup>11</sup> Грујић, А., Достанић, М., (2013), Сагласност оснивача на општа акта јавног предузећа на локалном нивоу у: Маријана Дукић Мијатовић, ет ал. (уредник) Зборник радова X традиционалног међународног научног скупа "Правнички дани Проф. др. Славко Царић", Нови Сад, Привредна академија, стр. 24.

<sup>12</sup> Види више: магистар Мрдовић Томислав, рођен у Мојковцу, Р. Црна Гора, већи део животног и радног века је провео у Славонији, Осијеку, радио је као дипломата и функционер у Привредној комори Славоније и Барање, 1974 године је завршио веома занимљиву студију истраживања просторне и професионалне затворености предузећа. Након дужег временског истраживања у периоду 1965/71 година израђен је веома научно интересантан пројекат истраживања који у великој мери може компаративно послужити са веома распрострањеним ставом запослених о јавним предузећима данас. Методом анализе садржаја обрађени су подаци о запосленима и нормативним актима који регулишу радни однос запослених. Занимљива су питања, мишљења и одговори запослених приликом анкетања које је реализовано 1971 године а обухватило је два предузећа, прво са 2.364 запослених и друго 1313 запослених, једно предузеће постоји већ 86 година а друго 26 година, ради се о периоду до 1971 године. Анкетирано је укупно 274 запослених по питању школовања, напредовања, начина запошљавања, утицаја

појашњења разлика, Сложене организације удруженог рада, су биле доминантан облик организовања великих предузећа у Југославији до 1990 године. Ради се о квази-државним, односно јавним предузећима, која су била базирана на друштвеној својини и самоуправљању, са децентрализацијом до нивоа основних организација удруженог рада и радних организација. Веома су слична данашњим корпорацијама, то су самоуправна јавна предузећа са веома сличним функционисањем као што јавна предузећа функционишу данас у Републици Србији. Карактеришу их државна, односно партијска контрола над кадровском политиком, што подразумева, именовање и смењивање руководства. Користили су у великој мери међународне кредите и средстава фондова за развој. Карактерисао их је статус носиоца развоја и били су инструменти за спровођење развојне политике земље. Користили су средства државног буџета и повезивали мања и средња предузећа.<sup>13</sup> Преовлађујуће мишљење запослених у јавном предузећу је, да и данас као у социјалистичком уређењу у то време представници државе и директори, а данас надзорни одбор и директори одлучују о начину рада, делокругу и функционисању јавног предузећа са акцентом на права запослених како у то време тако и данас. Јавно предузеће се од стране запослених у великој мери доживљава као друштвена својина са којом запослени управљају, мисли се на начин приступа јавном предузећу који у великој мери утиче и на данашња схватања поступка јавних набавки у јавним предузећима и коруптивне механизме, што за резултат има огромно ненаменско трошење буџетских средстава а на то указују подаци који ће касније бити презентирани кроз научни рад. Наведени приступ и начин размишљања запослених, у битној мери утиче на коруптивне механизме у јавним набавкама, у делу припреме за јавну набавку односно набавку добара и услуга или извођења радова, у делу “стварних потреба” за функционисање јавног предузећа пре расписивања јавне набавке. Јавно предузеће је привредни субјект капитала из разлога што послује са државним капиталом. Државни капитал подразумева новац, ствари и права и подељен је на уделе – акције које имају одређену номиналну вредност а које се уписују у регистар. Када је у питању оснивачки капитал, закон не прописује износ основног капитала већ искључиво ово питање као и сва друга питања упућује на оснивачки акт јавног предузећа. Важно је такође напоменути, да оснивачки акт када је у питању држава као

---

родбинског запошљавања итд, једна веома занимљива и квалитетна компарација са данашњим стањем по истим питањима у јавним предузећима. Статистика је веома квалитетно презентирала стање предузећа у том периоду и заслужује апсолутну пажњу у компаративном смислу по питању јавних предузећа данас. Мрдовић, Т. (1974). 'Ступањ просторне, професионалне и друштвене затворености предузећа у комуни', Ревизија за социологију, 4(2-3), стр. 15-26. Преузето с: <https://hrcak.srce.hr/156452> (Datum pristupa: 04.03.2019.)

<sup>13</sup>Остојић, С.,(2001), Велика предузећа у Југославији - прилог привредног историји. Индустрија 27,стр.96



оснивач има форму закона а када су оснивачи аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе има форму одлуке. Прецизније, држава као оснивач а то је Република Србија може бити оснивач јавног предузећа уз напомену да њена права остварује Влада Републике Србије. Могу га оснивати још и скупштина аутономне покрајине и скупштина јединице локалне самоуправе. Скупштина јединице локалне самоуправе га оснива за обављање комуналних делатности или неке друге делатности која је од значаја за рад и функционисање јединице локалне самоуправе.<sup>14</sup> Не треба занемарити чињеницу, да јавна предузећа представљају инструмент спровођења државне, односно политике Владе, те да се излаз мора тражити у коорпорацији јавних и приватних предузећа као једини излаз, односно циљ развоја економске политике и ефикаснијег пословања јавних предузећа.<sup>15</sup> Према подацима корисника јавних средстава, из Регистра запослених из 2015. године, који не обухватају Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и ДКП који броје близу 100.000 запослених, Регистар у евиденцији има око 560.000 запослених, уколико додамо и лица ангажована по уговору и преко омладинских задруга, број запослених се креће до 614.000 запослених, корисника јавних средстава.<sup>16</sup> Такође, у контексту одвајања веома великих средстава по наведеном основу, запослених који користе јавна средства, неопходно је напоменути, да Република Србија има и веома велике обавезе по основу јавног дуга који је створен прекомерним задуживањем за време бивше СФРЈ седамдесетих година, тај дуг је веома нарастао након 2001. године и веома оптерећује целу привреду Републике Србије и данас.<sup>17</sup> Веома је интересантно и истраживање ММФ,<sup>18</sup> односно анализа јавног сектора у периоду од 2001-до 2004 године, која указује на смањење броја запослених у неким јавним предузећима, ЖТП, ЕПС, НИС а истовремено повећање броја запослених у другим, Аеродром Београд и слично<sup>19</sup> Проблем повећаог броја запослених у јавним предузећима, односно у јавном сектору уопште представља, свеобухватни проблем великог броја држава у свету, поједине државе чланице Европске уније предлажу одређена решења као што су *флексибилизација*, као концепт у којем доминирају уговори

<sup>14</sup> Царић, С., Витез, М., Раичевић, В., Веселиновић, Ј., (2011) Привредно право, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад, стр. 155-156

<sup>15</sup> Остојић С.. 2002. Државна предузећа - про ет контра. Економика предузећа 50, стр.25

<sup>16</sup> Ђорђевић, З.Н., и Трандафиловић, С.К.. (2016). Рационализација јавне управе. Војно дело 68, стр.189

<sup>17</sup> Види више: Шмигић-Миладиновић Ј.. (2018), Међународна задуженост и криза у Републици Србији. Економски сигнали: пословни магазин 13, стр.109

<sup>18</sup> Види више: Тешкић, А., (2013) Међународне финансије, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, стр. 284, ММФ – Међународни монетарни фонд, године 1944, у Бретон Вудсу – САД, установљен је нови међународни монетарни систем који се базирао на златно-девизном стандарду и долару као основном средству међународног плаћања – сврха ММФ, промовисање међународне монетарне сарадње, преко сталних институција које обезбеђују системе за саветовање и заједнички рад на светским монетарним проблемима.

<sup>19</sup> Види више: Николић И.. (2005), Реструктурирање јавних предузећа. Индустрија 33, стр.82

на одређено време, што подразумева врло једноставне процедуре заснивања и раскида радног односа. Други концепт као постојећи и већ усвојен модел у многим државама упућује на синдикалну заштиту и интервенцију државе у циљу заштите права запослених.<sup>20</sup>

- Узимајући у обзир, да од наведеног броја корисника јавних средстава, један веома велики број запослених гравитира у јавним предузећима Републике Србије и јавним предузећима локалне самоуправе, можемо закључити, да јавна предузећа данас имају веома важну функцију у држави што им даје право и на монопол у свери одређених сервиса према грађанима у највећој мери по питању комуналних услуга и делатности што је основни предуслов за нормално функционисање шире заједнице у којој данас живимо. Појам јавног предузећа кроз дефинисање оснивања ради општег интереса, начин приступа и одговорности оснивача и запослених у јавном предузећу, право на монопол који имају у свери веома мале присутности конкуренције, стварају основне предуслове за правилан или неправилан начин рада и функционисања са акцентом на енормно и ненаменско трошење средстава, кроз поступак јавних набавки и стварање предуслова за коруптивне механизме, што је у коначном и тема овог научног рада.

## **2. Облици организовања и пословања јавних предузећа**

У Републици Србији постоји више стотина јавних предузећа са енормно великим бројем запослених, приходима и расходима у износу од више милијарди евра. У питању је пре свега општи интерес и потреба за услугама којима јавна предузећа сервисирају грађане и друштвену заједницу у областима угља, нафте, гаса, саобраћаја итд. Закон јасно дефинише област, делокруга рада и функционисања јавних предузећа као и могућност, што је једно од позитивних законских решења, да се нека делатност из разлога ефикасности и уштеда повери приватним предузећима у виду јавно-приватног партнерства. Међутим, јавно-приватно партнерство може бити изузетно добар параван за корупцију и злоупотребе. Осим јавног предузећа, делатности од општег интереса могу обављати и друштво с ограниченом одговорношћу и акционарско друштво као друштво капитала са власничким правима јавног предузећа. Наведене делатности могу обављати и друштво капитала чији је једини власник Република Србија, аутономна покрајина, *јединица локалне самоуправе*, као и зависно друштво чији је једини власник

<sup>20</sup>Херман, В., и Ђупурдија, М., (2011), Утјецај модела флексибилности на радно правни статус у јавној управи; компаративно, Право, теорија и пракса бр.7-9, Нови Сад, стр.2.

то друштво капитала као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности.<sup>21</sup> У контексту јединица локалне самоуправе, неопходно је напоменути, да је финасирање јединица локалне самоуправе, веома значајно, односно једно од најистакнутијих питања свих држава у транзицији. Наведено питање, као карактеристика централних, односно источноевропских држава, захтева измену системских прописа у циљу прихватања решења и принципа функционисања такозваних демократских држава.<sup>22</sup> Као што је већ наведено јавно предузеће као друштво капитала се организује, послује и ради из разлога редовног задовољавања потреба корисника производа и услуга, обављања делатности од општег интереса у разним областима, техничко-технолошког развоја и економског интереса. Не треба искључити и стицање добити без обзира што то несме бити основни приоритет у односу на општи интерес када је у питању оснивање, функционисање и рад јавног предузећа. Када су у питању услови за почетак обављања делатности, јавно предузеће мора испунити законске предуслове који су неопходни по питању техничке и кадровске оспособљености, заштите и унапређења животне средине и безбедности и здравља на раду. Органи управљања у јавном предузећу су надзорни одбор који има пет чланова када је у питању Република Србија као оснивач и три члана када је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Председника и чланове надзорног одбора јавног предузећа чији је оснивач Република Србија именује Влада, на период од четири године, од којих је један члан надзорног одбора из реда запослених, а један члан мора бити независан члан надзорног одбора. Веома је важно нагласити, да оснивачки акт, статут и други општи акти јавног предузећа морају бити усклађени са одредбама Закона о јавним предузећима. Део добити коју оствари јавно предузеће се уплаћује годишње по завршном рачуну у буџет Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Јавно предузеће има обавезу доношења дугорочног и средњорочног плана развоја и програм пословања који се доставља оснивачу 15 дана од дана усвајања акта о буџету односно најкасније до првог децембра текуће године што се односи и на програм пословања привременог финансирања за одређени временски период. Важно је напоменути, да закон изузетно предвиђа и могућност доношења трогодишњег програма пословања са обавезним годишњим ревизијама. За сваки програм пословања је обавезна сагласност оснивача, Владе, надлежних органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Јавно предузеће у свом годишњем и трогодишњем плану програма пословања обавезно мора планирати изворе прихода и расходе са прецизним

<sup>21</sup> Закон о јавним предузећима, *Сл.гласник РС*, бр. 15/2016, члан 3.

<sup>22</sup> Бејатовић, Г., и Селак, Г., (2016), Задуживање јединица локалне самоуправе на финансијском тржишту-бенефити емитовања муниципалних обвезница, *Право теорија и пракса*, Нови Сад, бр.1-3, стр.23.

позицијама за тачно одређене намене. Инвестиције, добит и губици, план зарада и запошљавања, цене производа и услуга су обавезни елементи и саставни део плана и програма пословања које јавно предузеће мора предвидети. Потребно је прописати и критеријуме потрошње средстава за спортске активности, пропаганду, помоћ запосленима и репрезентацију.<sup>23</sup> Држава може да предлажи повећање средстава за одређене намене, има могућност одобрења из разлога стратешких интереса, због промена околности пословања изменама и допунама програма пословања јавног предузећа. Најважнији и најосетљивији сегмент плана и програма пословања су набавке, део плана пословања који захтева детаљну и прецизну припрему, свеобухватну анализу са приоритетима и у коначном планирана средства, новац који је неопходно утрошити на најцелисходнији начин са акцентом на набавку искључиво неопходних ставки за потребе функционисања јавног предузећа. Овај део припреме и планирања представља један од најинтересантнијих делова када су у питању извори коруптивних механизма у систему јавних набавки у пословању јавних предузећа. Важно је применити одређену стратегију реалних а не коруптивних приоритета јавних набавки као саставни део годишњег односно трогодишњег плана набавки. Из разлога потпуне испуњености циља јавних набавки који подразумева пре свега стварну потребу одређене набавке, повољну цену, квалитет и најповољнијег понуђача, неопходно је централизовати јавну набавку на начин, што једна централна функција врши набавку за различите организације. Други начин подразумева децентрализован облик где би свака организација одговарала за своје одлуке у делу планирања и комбиновани начин који подразумева комбинацију два наведена облика јавних набавки.<sup>24</sup> Када су у питању додатни извори финансирања, осим средстава из буџета као што су субвенције и гаранције, неопходно је и за тај вид финансирања односно утршка средстава предложити посебан програм са динамиком наменског коришћења средстава, уз напомену обавезе подношења тромесечног извештаја пословања и то, тридесет дана након истека тромесечја за годишњи и трогодишњи план и програма пословања. Степен усклађености планираних и реализованих активности представља део обавезног годишњег извештаја укључујући и анализу пословања јавног предузећа која се упућује према оснивачу, односно према министарству 60 дана након истека текуће године. Јавно предузеће мора доставити оснивачу извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора уз напомену да уколико не спроводи годишњи, односно трогодишњи програм пословања у делу који се односи на зараде или запошљавање министарство надлежно за послове

<sup>23</sup>Члан 60. ЗЈП

<sup>24</sup>Тошев. Д., (2012), Вишекритеријумска анализа у процесу јавних набавки, Војнотехнички гласник, стр.112

финансија и министарство надлежно за послове рада и запошљавања неће извршити оверу обрасца за контролу обрачуна и исплате зарада.<sup>25</sup> Уколико се деси поремећај у пословању јавног предузећа, оснивач ће обезбедити услове за несметано обављање делатности од општег интереса, осим ако је оснивачким актом и законом којим се одређује делатност од општег интереса другачије одређено и то, у делу промене унутрашње организације, разрешењем органа које именује, именовањем привремених органа, и ограничењем у погледу права располагања појединим средствима у јавној својини као и другим мерама одређеним законом.<sup>26</sup> У делу организације и пословања јавних предузећа из разлога обезбеђивања заштите општег интереса удео и овлашћења оснивача подразумевају потпуну сагласност на статут, давање гаранција, авала, јемстава, залога и других средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса, затим сагласност на тарифу одлуку о ценама, располагање, прибављање и отуђење средствима у јавној својини која су пренета у својину јавног предузећа, велике вредности, која је у непосредној функцији обављања делатности од општег интереса, утврђених оснивачким актом. Оснивач даје сагласност и на акт о општим условима за испоруку производа и услуга, улагање капитала, статусне промене, акт о процени вредности капитала, као и сагласност на програм и одлуку о својинској трансформацији и друге одлуке, у складу са законом којим се одређује обављање делатности од општег интереса.<sup>27</sup> Када је у питању конкуренција, Јавно предузеће нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса и не може се оглашавати без сагласности оснивача. Такође има и обавезу да на својој интернет страници објави, радне биографије чланова надзорног одбора, директора и извршних директора, организациону структуру, годишњи, односно трогодишњи програм пословања, као и све његове измене и допуне, односно извод из тог програма ако јавно предузеће има конкуренцију на тржишту, тромесечне извештаје о реализацији годишњег, односно трогодишњег програма пословања, годишњи финансијски извештај са мишљењем овлашћеног ревизора и друге информације од значаја за јавност.<sup>28</sup> Како би што боље разумели појам општег интереса, исти обухвата законом регулисане делатности у области, рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије, издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби ( воде, путеви,

<sup>25</sup>Члан 65. ЗЛП.

<sup>26</sup>Члан 67. ЗЛП

<sup>27</sup>Члан 69. ЗЛП

<sup>28</sup>Члан 71. ЗЛП

шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом, комуналне делатности и осталих делатности по потреби.<sup>29</sup> Када су у питању искуства из света, јавна предузећа имају велики економски и политички значај. Држава често подржава инфраструктурне пројекте који су од значаја за развој националне економије. Веома је велики утицај јавних предузећа на пословање других, односно недржавних предузећа. Међутим, бројна истраживања указују, да држава као власник не обавља на најбољи начин своју власничку функцију и да су предузећа са државним власништвом мање успешна од приватних предузећа. Слична ситуација је и у Републици Србији, када су у питању јавна предузећа, недовољна транспарентност у раду, нерационално трошење ресурса, веома лоше управљање, недостатак квалитетног надзора и стварање великих губитака су основне карактеристике управљања са јавним предузећима у Републици Србији. Јавни дуг Републике Србије се увећава из разлога државних гаранција по основу преузетих обавеза кредитирања, а буџетске субвенције ненаменски троше. Финансијски проблеми јавних предузећа су толико изражени, да би њихово игнорисање могло да угрози стратегију развоја привреде Републике Србије.<sup>30</sup> На крају овог дела који се односи на организацију и начине, односно облике пословања може се закључити, да јавна предузећа обављају делатност која су дефинитивно незаменљив услов живота, свакодневног функционисања и рада грађана, са мањим или већим недостацима који су евидентни, како у свету тако и код нас.

### **3. Проблеми и могуће злоупотребе у функционисању јавних предузећа**

Јавна предузећа, односно рад и функционисање истих прати велики број проблема и злоупотреба које су у супротности са општим интересом, који суштински представља и главни основ за оснивање истих, кроз јасно прописане законске процедуре које веома добро дефинише Закон о јавним предузећима. Свакодневни новински извештаји, упозоравају на проблеме у јавним предузећима, који се дефинишу кроз прекомерно запошљавање, страначко запошљавање, висок ниво задужености и веома велики број злоупотреба у коруптивном смислу. По правилу, директори јавних предузећа су углавном високи функционери политичких странака или истакнути чланови странака. Јавни конкурси углавном представљају једну законом дефинисану процедуру која се примењује у потпуности у складу са прописима осим у коначном, избора имена и презимена директора које се углавном унапред зна. Углавном се услови конкурса

<sup>29</sup>Члан 2. ЗЈП

<sup>30</sup>Малинић Д.. 2015. Релевантност позиционих ризика у креирању стратегије развоја - случај јавних предузећа. Економика предузећа 63, стр.33

претходно прилагоде унапред познатом кандидату, на начин што се од стране јавног предузећа измене услови конкурса и прилагоде новом директору који је високи функционер или члан једне од странака која је на власти. Овај начин избора директора карактерише просторе Републике Србије и представља један од усвојених модела” *обичајног права* “ од деведесетих година до данас. У следећој фази, а након именовања директора који је начелно део власти једне од владајућих странака, следи партијско односно страначко запошљавање и злоупотреба ресурса јавног предузећа у страначке односно партијске сврхе. Води се лоша социјална политика, цене услуга су углавном прихватљиве за грађане али у страначким варијантама представљају предмет злоупотреба, из разлога што неки страначки активисти углавном предузетници или власници предузећа не плаћају редовно дугове, ”*дугови застаревају*” или се плаћају под далеко повољнијим условима услуге јавних и јавно комуналних предузећа, углавном се ради о рачунима за струју и воду, треба нагласити да је листа злоупотреба далеко већа и јавности углавном добро позната. Такав начин недوماћинског пословања доводи до стварања већих губитака у пословању што за резултат има увећање неких других врста јавних прихода како би се надоместили губици јавних предузећа, а што у коначном плаћају грађани. Један од главних предуслова, као што је транспарентност у раду се делимично поштује, велики број јавних предузећа има сајт али не ажурира исти са подацима који су битни за јавност као што су, програм рада и реализација програма јавног предузећа, финансијски извештаји, ревизије, извештаји о ванредним ревизијама, подаци о члановима надзорног одбора, директора, извршних директора и организационе структуре предузећа. Једна од чешће идентификованих злоупотреба јавних предузећа је финансирање локалних медија кроз разне уговоре о пословно техничкој сарадњи где се углавном о јавним предузећима пише афирмативно. Један од најчешћих и најидентификованијих начина злоупотребе новчаних средстава је набавка добара, услуга односно радова, јавне набавке су веома изложене корупцији што представља предмет овог рада о којем ћемо у наставку рада детаљније писати и систематично изнети све врсте злоупотреба и примене коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима Републике Србије. Без обзира на транспарентност јавних набавки односно обавезу наручиоца да све податке о јавним набавкама учини доступним јавности и даље је ниво корупције и примене коруптивних механизма у овој области на највишем нивоу евидентираних злоупотреба у јавним предузећима, односно у јавном сектору уопште. Карактеристика злоупотреба се огледа, у веома малом и ограниченом броју понуђача, просечно нешто више од два понуђача по једној јавној набавци што веома лоше утиче на конкурентност у јавним набавкама из

разлога што је веома тешко победити “унапред одређене понуђаче” као резултат примене коруптивних механизма у систему јавних набавки. Један веома велики проценат јавних набавки се одвија са процедуралним нерегуларностима, квалитет изведених радова, набавка добара и услуга у складу са уговореним обавезама је на веома ниском нивоу, што свеобухватно оптерећује буџет јавног предузећа, односно оснивача који интервенише и повремено субвенцијама решава део финансијских проблема. Податак који је често присутан у средствима информисања а који говори о пословању јавних предузећа на граници ликвидности, у великој мери оптерећује јавност и резултат је негативног односа јавности према јавном сектору генерално у целисти. Генерално, вишак запослених, лош менаџмент и неефикасан систем наплате су неки од од разлога неликвидности и служе као основ за субвенције од стране државе. Карактеристика субвенција се огледа пре свега у незаконитој додели истих, јавно предузеће има обавезу израде програма односно посебног програма за коришћење било које врсте помоћи, међутим, један велики број јавних предузећа нема исти и не прилаже никакву документацију односно прилаже фиктивну документацију, што ствара предуслове за злоупотребе и ненаменско трошење субвенционисаних средстава. Наведени проблеми страначког запошљавања, вишка запослених, лоше кадровске структуре, презадужености, неликвидности, нетранспарентности у раду, неефикасности, корупције и политизације су за сада нерешиви из разлога недостатка воље да се реше. Ради се о вољи као сегменту одлучивања да се у великој мери проблем јавних предузећа реши у позитивном смислу.<sup>31</sup> Треба напоменути, а према извештајима Фискалног савета, да дуговања јавних предузећа представљају велики проблем за целокупну привреду државе, статистика указује на дуговања од преко 220 милиона евра до краја 2015. године са акцентом на рапидни раст дуговања према добављачима што озбиљно угрожава локалене самоуправе као осниваче и преноси се у негативном смислу на целокупну привреду.<sup>32</sup> Веома је важно истаћи и *државну помоћ* као категорију којом се од стране државе одређена јавна предузећа помажу, односно додељују им се средства. Занимљив податак је, да од стране Комисије за доделу државне помоћи у Републици Србији нема прецизне, односно потпуне анализе о додели средстава јавним предузећима као и податак, да јавна предузећа немају прецизну обавезу достављања извештаја о утрошку наведених средстава. Прецизније, нема потпуне контроле од

<sup>31</sup>Види више: Добрашиновић, Д., (2016), Локална Јавна предузећа-најслабија карика у систему, Анализа пословања локалних јавних предузећа: налази и препоруке, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.10-20.

<sup>32</sup>Булић, К., и Јоловић, А.,(2018), Ефективност надзора над локалним јавним предузећима у Србији, Право и привреда, стр.35



стране јавности о додели средстава, односно утрошку наведених средстава.<sup>33</sup> Решење проблема и могућих злоупотреба је у искључивој надлежности државе, држава има законску регулативу која се, у потпуности мора примењивати, потпуном применом исте сви наведени проблеми би били решени врло брзо и ефикасно.

## ГЛАВА II

### ЈАВНЕ НАБАВКЕ - ПРАВНИ АСПЕКТИ И УЛОГА ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПОСЛОВАЊУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

#### УВОД

Када је у питању истраживање одређене друштвене области, односно области друштвеног истраживања, мора се имати у виду, да је то област која припада друштвеним наукама, што укључује када је у питању област економије, скуп научних метода који чине, метод посматрања, студирања и испитивања као посебне методе и дијалектички метод као општи метод који подразумева принципјелни смисао истраживања, што обухвата истраживање одређене друштвене појаве која је подложна сталним променама.<sup>34</sup> Једно од веома осетљивих а можда и најважнијих питања у функционисању буџетских корисника је систем јавних набавки, односно начин функционисања јавних набавки. Јавне набавке представљају механизам, односно један од најважнијих начина на који се штеди буџетски новац. Веома је важна сарадња, односно успостављање исте између јавног и приватног сектора. Европска унија је поставила одређена правила међу којима су и паравила, односно начела јавних набавки као један од приоритета укључујући и борбу против корупције, као један од веома важних европских аспеката, односно тековина које се изводе из Уговора о функционисању Европске уније. Систем јавних набавки упућује на хармонизацију са европским правом, што представља један од веома важних путева, односно смерница Србије на путу ка учлањењу Србије у Европску унију.<sup>35</sup> Овај део рада обухвата више целина, које су углавном у вези са Законом о јавним набавкама,<sup>36</sup> а који ће суштински послужити као основни извор, из разлога што прецизнијег и свеобухватнијег разумевања института јавне набавке. Дефинисаћемо и законски појаснити појам и

<sup>33</sup>Максимовић-Секулић, Н., (2017), Правно регулисање државне помоћи у Републици Србији, Правни записи, стр.344

<sup>34</sup>Грандов, З., и Радовановић, Т., (2016), Коришћење научних метода у друштвеним истраживањима, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.6.

<sup>35</sup>Јовановић, З.,(2017), Значај јавних набавки у процесу приступања Републике Србије Европској унији, Правни факултет, Крагујевац, стр.1039

<sup>36</sup>Закон о јавним набавкама, ("Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015)

основна правила односно начела јавних набавки као и предмет јавних набавки који обухвата набавку добара, радова и услуга, мешовите и резервисане јавне набавке као и део набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Веома важан део обухвата финансијски основ и буџетски оквир за јавне набавке који ће у основи бити презентираан кроз Закон о буџету за 2019 годину,<sup>37</sup> као извор који недвосмислено указује како и на који начин се опредељује новац и за коју намену са акцентом на део финансија из буџета који се односи преваходно на јавне набавке. План јавних набавки као један од најсложенијих и најважнијих процеса заузима посебно место и представља један од најважнијих сегмената у поступку јавних набавки. Захтева пуну сарадњу свих стручних служби у предузећу са акцентом на пуну сарадњу са финансијском службом односно службама за чије се потребе спроводи конкретна јавна набавка. Планирање представља једну веома комплексну активност у управљању свих предузећа и захтева веома озбиљан и одговоран приступ свих учесника у поступку планирања. Начин трошења новца сваког предузећа у великој мери зависи од планирања. Јавне набавке обухватају један од највећих издатака у финансијском плану и веома је важно да се кроз финансијски план и план јавних набавки спроведу основни циљеви пословања сваког предузећа. Део који се односи на правно дефинисање јавних набавки у домаћем законодавству, преваходно обухвата историјски преглед свих досадашњих решења домаћег законодавства у области јавних набавки са акцентом на најновији Закон о јавним набавкама, који ће у основи послужити као основни извор правног дефинисања јавних набавки. Посебан део обухватају директиве Европске уније и инкорпорација Европског законодавства у области јавних набавки са домаћим законодавним прописима у овој области. Описан је у најкраћим цртама и део система јавних набавки у оквиру Европске уније. На крају је презентирана улога коју јавне набавке представљају као део савременог пословања јавних предузећа, као један од основних предуслова за успешност правилног пословања са акцентом на одговорност стварно потребног планирања и набавки искључиво неопходних добара и услуга што подразумева и извођење радова, у конкретним случајевима који су искључиво стварно и реално потребни.

## **1. Појам и начела јавних набавки**

Јавне набавке су један од најважнијих сегмената јавног сектора који произилази

<sup>37</sup>Закон о буџету Републике Србије за 2019 годину (“ Сл.гласник РС”, бр 95/2018 )

директно из буџетског система и веома су значајне за државу и њене јавне приходе као и за органе територијалне аутономије, јавне установе и јавна предузећа.<sup>38</sup> Јавна набавка је набавка добара, услуга или радова од стране наручиоца, на начин и под условима прописаним Законом о јавним набавкама. Како би у потпуности схватили и разумели појам јавне набавке, неопходно је потпуно и правилно тумачити поступак јавних набавки, кроз употребу *израза* који су у примени приликом спровођења поступка јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама.

- *Уговор о јавној набавци* је теретни уговор, ради се о врсти правног посла код којег се даје накнада за оно што се добија, уговор се закључује у писаној или електронској форми између наручиоца и понуђача стим што у пракси постоји могућност потписивања уговора између више наручилаца и понуђача. Предмет уговора су набавке добара, пружање услуга или извођење радова.

- *Понуђач* је лице које у поступку јавне набавке понуди добра, пружање услуга или извођење радова.

- *Подносилац пријаве* је лице које је у првој фази рестриктивног поступка, конкурентном дијалогу или у квалификационом поступку поднело пријаву.

- *Заинтересовано лице* је свако лице које има интерес да закључи конкретан уговор о јавној набавци или оквирни споразум.

- *Кандидат* је лице коме је у првој фази рестриктивног и квалификационог поступка, односно конкурентног дијалога призната квалификација.

- *Добављач* је понуђач са којим је закључен оквирни споразум или уговор о јавној набавци.

*Послови јавних набавки су :*

- планирање јавне набавке,
- спровођење поступка јавне набавке укључујући али не ограничавајући се на учешће у комисији за јавну набавку,
- израда конкурсне документације,
- израда аката у поступку јавне набавке,
- израда уговора о јавној набавци,
- праћење извршења јавне набавке,
- сви други послови који су повезани са поступком јавне набавке.

<sup>38</sup> Павловић, Ђ., Поповић, С., Митровић, н., (2007) Јавне набавке-практична примена, Институт за економику и финансије, Београд, стр.71

- *Лице запослено на пословима јавних набавки* је лице које је ангажовано на пословима планирања, спровођења и извршења јавних набавки у радном или ван радног односа у смислу закона којим се уређују радни односи.
- *Представник наручиоца* је члан управног или надзорног одбора наручиоца, руководилац наручиоца коме су поверени послови јавних набавки, одговорно лице наручиоца и лице запослено на пословима јавних набавки.
- *Повезана лица* су супружници, ванбрачни партнери, крвни сродници у правој линији, крвни сродници у побочној линији закључно са трећим степеном сродства, сродници по тазбини до другог степена сродства, усвојилац и усвојеник, лица између којих је извршен пренос управљачких права и лица која су повезана у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица.
- *Отворени поступак* је поступак у којем сва заинтересована лица могу поднети понуду.
- *Рестриktivни поступак* је поступак који се спроводи у две фазе и у којем у другој фази понуду могу поднети само кандидати.
- *Квалификациони поступак* је поступак који се спроводи у две фазе, тако да сва заинтересована лица могу поднети пријаву за све време важења листе кандидата, а наручилац им под условима из конкурсне документације признаје квалификацију сваких шест месеци и позива да поднесу понуду у другој фази поступка.
- *Преговарачки поступак* је поступак у којем наручилац непосредно преговара са једним или са више понуђача о елементима уговора о јавној набавци.
- *Конкурентни дијалог* је поступак у којем сва заинтересована лица могу поднети пријаву, а са лицима којима призна квалификацију (кандидати) наручилац води дијалог ради проналажења решења које ће задовољити његове потребе, позивајући кандидате да поднесу понуде на основу усвојеног, односно усвојених решења.
- *Оквирни споразум* је споразум између једног или више наручилаца и једног или више добављача, чија је сврха утврђивање услова уговора који ће се додељивати током одређеног периода, а који се односе на цене и где је то прикладно, на количине.
- *Систем динамичне набавке* је поступак електронске набавке стандардних добара и услуга које су опште доступне на тржишту и задовољавају потребе наручиоца, који је отворен за сва заинтересована лица која поднесу почетну понуду која задовољава техничке спецификације, и који је ограничен на одређени временски период.
- *Конкурс за дизајн* је поступак који наручилац примењује ради добијања дизајна

или пројекта најчешће у области урбанистичког планирања, архитектуре и грађевинарства, инжењерства или информатике, при чему избор дизајна врши унапред образован жири, након спроведеног такмичења. Пример поступка *конкурс за дизајн* који је покренут од стране Фондације Нови Сад 2021, можете погледати у прилогу фусноте.<sup>39</sup>

- *Јавна набавка мале вредности* је набавка чија процењена вредност није већа од вредности одређене овим законом, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од вредности одређене овим законом.
- *Искључиво право* је право на основу којег одређено лице једино може обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела, односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.
- *Посебно право* је право на основу којег одређена лица могу обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела, односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.
- *Мрежа* је скуп непокретних ствари које су међусобно повезане, намењених преносу материје, електронских сигнала и енергије ради њихове дистрибуције корисницима и одвођења од корисника, као и скуп ствари намењених кретању превозних средстава ради пружања услуга корисницима.
- *Понуђена цена* је цена коју понуђач одређује у понуди, изражена у динарима, у коју су урачунати сви трошкови који се односе на предмет јавне набавке и који су одређени конкурсном документацијом.
- *Упоредива тржишна цена* је цена на релевантном тржишту узимајући у обзир предмет јавне набавке, развијеност тржишта, услове из конкурсне документације као што су начин плаћања, количине, рок испоруке, рок важења уговора, средство обезбеђења, гарантни рок и сл.

<sup>39</sup>Види више: Прилог, Конкурс за дизајн, Фондација Нови Сад -2021, Набавка се спроводи као поступак у којем се исплаћују награде учесницима. Циљ овог конкурса је да се кроз валоризацију више пристиглих идејних решења изнађе најквалитетније идејно решење за уређење урбаних цепова у 4 месне заједнице у Новом Саду, уз исплату награда ауторима најбољих радова. *Novisad 2021.rs* › *wp-content* › *uploads* › *2019/08* › *Tekst-konkursa-Nova-mesta-2019*

- *Критеријум* је мерило које се користи за вредновање, упоређивање и оцењивање понуда.
- *Пријава* је захтев заинтересованог лица за учествовање у првој фази рестриктивног поступка, квалификационом поступку и конкурентном дијалогу.  
*Благовремена понуда* је понуда која је примљена од стране наручиоца у року одређеном у позиву за подношење понуда.
- *Одговарајућа понуда* је понуда која је благовремена и за коју је утврђено да потпуно испуњава све техничке спецификације.
- *Прихватљива понуда* је понуда која је благовремена, коју наручилац није одбио због битних недостатака, која је одговарајућа, која не ограничава, нити условљава права наручиоца или обавезе понуђача и која не прелази износ процењене вредности јавне набавке.
- *Попуст на понуђену цену* је метод одређивања цене који понуђач може понудити у понуди само када је предмет јавне набавке обликован у више партија, а наручилац тај метод не може предвидети у конкурсној документацији као елемент критеријума.
- *Јавна набавка по партијама* је набавка чији је предмет обликован у више посебних истоврсних целина и која је као таква означена у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији.
- *Електронска понуда* је понуда или део понуде коју понуђач доставља наручиоцу у електронском облику и као таква мора да буде предвиђена конкурсном документацијом, да испуњава правила електронског пословања према посебним прописима и да са осталим деловима понуде истог понуђача чини недвосмислену целину.
- *Електронска лицитација* је надметање међу понуђачима у поступку јавне набавке кроз давање нових, повољнијих понуда електронским путем, које наручилац рангира помоћу метода за аутоматско оцењивање.
- *Општи речник набавке* је референтни систем класификације предмета јавне набавке, примењив на уговоре о јавним набавкама, којим се истовремено обезбеђује усклађеност са другим постојећим класификацијама.
- ***У овом делу су наведени и у потпуности преузети изрази који су у примени приликом спровођења поступка јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама.***<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, члан. 3, тачка.1-38.

Јавне набавке пре свега кроз систем јавних набавки, првенствено обезбеђују трошење јавних прихода на економичан, транспарентан и ефикасан начин са акцентом на подстицање конкурентности и равноправности понуђача у поступцима као и ефикасну правну заштиту понуђача у истим. Јавне набавке су незамењиви и општеприхваћени модел у свим напредним и савременим државама.<sup>41</sup> Када су у питању основна начела, односно правила поступка јавних набавки неопходно је нагласити, да је потпуно и правилно примењивање истих основни предуслов за законито функционисање система јавних набавки. Закон о јавним набавкама јасно упућује на поштовање начела и прописује смернице приликом спровођења поступка јавне набавке од стране наручиоца. Основна начела на чије поштовање у потпуности јасно и прецизно упућује Закон о јавним набавкама су:

- Начело ефикасности и економичности упућује наручиоца, да је дужан да у поступку јавне набавке прибави добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке као и на обавезу да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и додела уговора врши у роковима и на начин прописан законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.<sup>42</sup>
- Начело обезбеђивања конкуренције упућује наручиоца на обавезу, да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију уз јасну инструкцију да не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.<sup>43</sup> У циљу појашњења конкуренције, неопходно је прецизирати, да је конкуренција настала као последица формирања тржишта, а тржиште представља социјални простор где се врши размена производа и услуга посредством новца. Конкуренција представља систем у ком сви привредно правни субјекти наступају са иницијативом што резултира као једна врста привредног такмичења.<sup>44</sup>
- Начело транспарентности поступка јавне набавке упућује наручиоца, да је дужан да обезбеди јавност и транспарентност поступка јавне набавке поштујући, али не ограничавајући се само на обавезе из овог закона.<sup>45</sup>
- Начело једнакости понуђача упућује наручиоца, да је дужан да у свим фазама

<sup>41</sup> Павловић, Ђ., Ибидем, стр. 71

<sup>42</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015,члан.9

<sup>43</sup> Члан 10. ЗЈН

<sup>44</sup> Варга, С., (2006), Право конкуренције, Привредна академија, Нови Сад, стр.14

<sup>45</sup> Члан 10. 11 ЗЈН

поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима као и на обавезу да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.<sup>46</sup>

- Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности упућује наручиоца, да је дужан да набавља добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално утичу на животну средину, односно који обезбеђују адекватно смањење потрошње енергије - енергетску ефикасност и да када је то оправдано као елемент критеријума економски најповољније понуде одреди еколошке предности предмета јавне набавке, енергетску ефикасност, односно укупне трошкове животног циклуса предмета јавне набавке.<sup>47</sup>

## 1.1 Предмет јавних набавки

Предмет јавних набавки је јасно дефинисан Законом о јавним набавкама и обухвата набавку добара, радова и услуга, мешовите и резервисане јавне набавке као и део набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Набавка добара кроз уговор о јавним набавкама подразумева, куповину и закуп добара као и лизинг добара са правом или без права куповине. У случајевима набавке добара постоји могућност, да у оквиру уговора о јавној набавци обухватитимо и пружање услуга ако су оне нужно везане за јавну набавку добара, у делу превоза, монтаже, осигурања или других услуга које захтева наручиоц.<sup>48</sup> Из разлога што што јаснијег дефинисања набавке радова као предмета јавних набавки који обухвата један веома велики део пре свега радова као и издвајање највећег дела буџетских средстава, у најкраћим цртама издвојићемо неке од тих радова. Ради се о општим и специјализованим грађевинским радовима на зградама и осталим грађевинама који обухватају новоградњу, поправке, доградњу и адаптацију, монтирање монтажних зграда или објеката на градилишту као и изградњу грађевина привременог карактера. Радови обухватају изградњу стамбених и пословних зграда и других јавних зграда, пољопривредних зграда као и осталих грађевина као што су аутопутеви, улице, мостови, железничке пруге, тунели, аеродроми, пристаништа, системи за наводњавање, канализациони системи, индустријски објекти, цевоводи и електрични водови, спортски објекти итд. Изградња путева и железничких пруга,

<sup>46</sup> Члан 10. 12 ЗЈН

<sup>47</sup> Члан 10. 13 ЗЈН

<sup>48</sup> Члан 4. ЗЈН



изградњу аутопутева, улица, друмова и других путева за возила и пешаке, обухвата и површинске радове на улицама, путевима, аутопутевима, мостовима или тунелима, асфалтирање путева, бојење и обележавање ознака на путевима постављање ограда и саобраћајних ознака, изградњу аеродромских писта, изградњу железничких пруга, подземних железница итд.<sup>49</sup> Набавка услуга као предмет уговора о јавној набавци услуга подразумева један веома велики број услуга које се обезбеђују путем јавних набавки, из разлога веома великог броја услуга које су у понуди, издвојићемо у најкраћим цртама само неке које су најчешће предмет јавних набавки. Поред услуга одржавања и поправке карактеристичне су и услуге копненог саобраћаја курирске услуге, услуге ваздушног превоза путника и робе, копнени и ваздушни превоз поште, електронске, комуникационе и финансијске услуге, услуге осигурања, банкарске и инвестиционе услуге, рачунарске и друге везане услуге, услуге истраживања и развоја, услуге рачуноводства, ревизије и вођења књига. Услуге у области истраживања тржишта и јавног мњења, услуге менаџментског консалтинга и друге везане услуге, архитектонске и инжењерске услуге, услуге урбанистичког планирања и пејзажне архитектуре, услуге техничког тестирања и анализа, услуге енергетског прегледа и енергетске услуге, рекламне услуге, услуге чишћења зграда и услуге управљања имовином, издавачке и штампарске услуге на хонорарној или уговорној основи, услуге уклањања и одлагања отпада, санитарне услуге и друге сродне услуге. Услуге хотела и ресторана, услуге железничког саобраћаја, услуге речног саобраћаја, додатне и помоћне саобраћајне услуге, неке правне услуге, услуге регрутовања кадрова, истражне услуге и услуге обезбеђења, услуге образовања и професионалног оспособљавања, здравствене и социјалне услуге. Услуге у областима рекреације, културе и спорта итд.<sup>50</sup> Када су у питању мешовите набавке као предмет јавних набавки веома је важно јасно прецизирати да уколико се говори о јавној набавци са више предмета, радови, добра или услуге, предмет уговора о јавној набавци се одређује према основном предмету уговора односно прецизније, онај предмет уговора који чини већи део процењене вредности јавне набавке. Уколико имамо случај да је за набавку дела предмета јавне набавке обавезна примена одредаба Закона о јавним набавкама, а на други део се не примењују одредбе закона када је предмет набавке објективно дељив, наручилац може спровести одвојене поступке набавке или доделити један уговор у поступку јавне набавке, изузев у случају набавки из области одбране и безбедности. За случај када је предмет набавке објективно недељив, наручилац ће доделити један уговор у поступку јавне набавке,

<sup>49</sup> Уредба о класификацији делатности, ("Сл.гласник РС", бр.54/2010), Сектор-Ф, Грађевинарство.

<sup>50</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, члан 6.

изузев у случају набавки из области одбране и безбедности. Уколико предмет набавке чине и набавке из области одбране и безбедности за јавне набавке чији је предмет објективно дељив, наручилац може спровести одвојене поступке набавке или доделити један уговор. У случају када је предмет јавне набавке објективно недељив, наручилац ће уговор доделити без примене овог закона и у случају набавки из области одбране и безбедности.<sup>51</sup> Јавне набавке на које се закон не примењује су:

*Набавке* од лица или организација које се у смислу Закона о јавним набавкама сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке и набавке, односно конкурсе за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним, међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза, а који је закључен са једном или више држава и/или ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на радове, добра или услуге намењене заједничкој примени или заједничком искоришћавању од стране потписника, актом о донацији, ако се та набавка финансира из средстава донације, од стране међународних организација.

*Набавке* и конкурсе за дизајн који се спроводе у складу са правилима утврђеним од стране међународних организација или међународних финансијских институција, ако се те набавке, односно конкурси за дизајн у потпуности финансирају од стране тих организација, односно институција. У случају набавки и конкурса за дизајн које већим делом финансира међународна организација или међународна финансијска институција, стране се усаглашавају о поступцима набавке који ће се примењивати.

*Набавке*, ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко - технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода.

*Набавке* чија је искључива и непосредна намена обављање делатности електронских комуникација и продаја електронских комуникационих услуга у смислу закона којим се уређују електронске комуникације, под условом да други привредни субјекти пружају те услуге на релевантном тржишту.

*Набавке* добара која се, уз претходну сагласност Владе, набављају од Републичке дирекције за робне резерве.

*Набавке* добара и услуга које наручилац набавља ради даље продаје, ради прераде и продаје, као и ради пружања услуга или извођења радова на тржишту, под условом да наручилац нема искључива или посебна права препродаје или изнајмљивања тих

<sup>51</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, члан 6а.

добра, односно пружања услуга или извођења радова за које ће та добра и услуге користити.

*Набавке* добра и услуга у вези са сигурносним бојама за израду новчаница, идентификационих докумената и акцизних маркица, набавке заштићених папира за израду новчаница и идентификационих докумената, ОВД елемената заштите за израду новчаница, идентификационих докумената и чипова за израду идентификационих докумената и набавке услуга транспорта новца, као и обезбеђења транспорта новца, пошиљки готовог новца и ефективног страног новца.

*Набавке* услуга јавног бележника.

*Набавке* услуга централне банке и набавке финансијских услуга у вези са продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената, у појединачним трансакцијама наручиоца у циљу прикупљања новца или капитала.

*Набавке* за куповину, развој, продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма, с тим што се на набавку добра, услуга или радова потребних за продукцију, копродукцију или емитовање таквих програма примењује овај закон.

*Набавке* услуга арбитраже и споразумног решавања спорова.

*Набавке* за заснивање радног односа и рад ван радног односа у смислу закона којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, осим уговора о делу. У случају закључења уговора о делу који имају за предмет самостално извршење одређеног интелектуалног посла из области науке или просвете или обављање уметничке или друге делатности из области културе, у складу са законом, а чија појединачна вредност није већа од 12.000.000 динара, укључујући и порезе и доприносе, на годишњем нивоу, односно за период важења уговора ако је период важења уговора дужи од годину дана, не примењују се одредбе овог закона.

*Набавке* услуге кредита без обзира да ли су у вези са продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената.

Правне услуге, и то:

Услуге заступања од стране адвоката:

у поступку арбитраже или споразумног решавања спорова, у земљи и иностранству, као и пред међународном арбитражом или међународним телом за споразумно решавање спорова,

у поступцима пред судовима или другим органима јавне власти у земљи и иностранству или пред међународним судовима, трибуналима или институцијама,

услуге правних савета које адвокат пружа у припреми поступака из подтачке (1) ове

тачке или кад постоји јасан показатељ и велика вероватноћа да ће доћи до таквог поступка,

*правне* услуге које пружају законски заступници или старатељи или друге правне услуге чије је извршиоце изабрао суд или су одређени за обављање одређених задатака под надзором суда,

*правне* услуге везане за вршење службених овлашћења, прибављање или закуп земљишта, постојећих зграда или друге непокретне имовине и права у вези са њима,

*набавке* добара и услуга чија је процењена вредност нижа од 15.000.000 динара, за потребе дипломатско-конзуларног представништва, међународне мисије и обављање других активности Републике Србије у иностранству, као и на набавке радова за те потребе чија је процењена вредност нижа од 30.000.000 динара,

*финансирање* обављања одређене делатности, посебно путем бесповратне помоћи, које је повезано са обавезом надокнаде добијених средстава уколико нису коришћена у предвиђене сврхе, ако се финансијска средства додељују заинтересованим лицима на транспарентан начин под једнаким условима.

***У овом делу су по ставкама наведени случајеви који обухватају јавне набавке на које се закон не примењује, који су у примени приликом спровођења поступка јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама.<sup>52</sup>***

Одредбе Закона о јавним набавкама се не примењују на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем ако су испуњени следећи услови:

*ако наручилац* врши надзор над тим правним лицем сличан надзору који врши над својим организационим јединицама,

*ако правно лице* над којим наручилац врши надзор, више од 80% својих активности у Републици Србији врши у циљу обављања послова које му је наручилац поверио или које су му поверила друга правна лица над којима тај наручилац врши надзор,

*ако у надзираном правном лицу* нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај на доношење одлука, односно спречавање доношења одлука, у складу са важећим прописима.

Такође, сматра се да наручилац врши надзор над правним лицем сличан надзору који врши над својим организационим јединицама, ако има пресудан утицај на стратешке циљеве и на важне одлуке тог правног лица. Такав надзор може вршити и друго правно лице над којим наручилац на исти начин врши надзор.

Примењује се и у случају када надзирано правно лице које је наручилац, закључује

<sup>52</sup> Закон о јавним набавкама, члан 7. тачка 1-17.

уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор, под условом да у том правном лицу са којим се закључује уговор нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај.

Одредбе овог закона не примењују се на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем над којим наручилац не врши надзор у ако су испуњени сви следећи услови:

*ако наручилац* заједно са другим наручиоцима врши надзор над тим правним лицем сличан оном који врше над својим организационим јединицама,

*ако правно лице* над којим ти наручиоци врше надзор, више од 80% својих активности обавља у извршавању задатака које су му поверили ти наручиоци или које су му поверила друга правна лица над којима ти наручиоци врше надзор,

*ако у надзираном правном лицу* нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај на доношење одлука, односно спречавање доношења одлука, у складу са важећим прописима.

Сматра се да наручиоци заједнички врше надзор над правним лицем ако су испуњени следећи услови:

*ако органи надзираног правног лица* надлежни за одлучивање састављени су од представника свих наручилаца који врше надзор над тим правним лицем. Појединачни представници могу представљати неколико или све наручиоце,

*ако ти наручиоци* могу заједно да врше одлучујући утицај на стратешке циљеве и на важне одлуке тог правног лица,

*ако надзирано правно лице* нема интересе различите од интереса наручилаца који над њим врше надзор.

Одредбе овог закона не примењују се на уговоре које закључују два или више наручиоца ако су испуњени сви следећи услови. Ако уговор успоставља или утврђује сарадњу између наручилаца ради вршења јавних услуга које су дужни да извршавају, а са циљем остваривања њихових заједничких интереса, ако успостављање те сарадње врши се искључиво за потребе у општем интересу и ако наручиоци остварују на отвореном тржишту мање од 20% активности на које се односи сарадња. За утврђивање процентуалног износа узима се у обзир просек укупних прихода од продаје за период од претходне три године или краћи период ако због датума оснивања, почетка обављања делатности, због реорганизације њихових делатности или других оправданих разлога нису доступни подаци за претходне три године и уколико из пословних пројекција тог лица произлази испуњеност прописаног услова.

***У овом делу су по ставкама наведени случајеви који обухватају јавне набавке на које***

*се закон не примењује, на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем ако су испуњени следећи услови у складу са Законом о јавним набавкама.*<sup>53</sup>

Када су у питању Резервисане јавне набавке, Закон о јавним набавкама јасно дефинише да наручилац може спровести поступак јавне набавке у којем могу учествовати само установе, организације, удружења или привредни субјекти за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом, ако та лица чине најмање 30 % запослених, при чему сви учесници у заједничкој понуди и сви подизвођачи морају да буду из наведене групације. У случају набавке наручилац је дужан да у позиву за подношење понуда наведе да се спроводи резервисана јавна набавка.<sup>54</sup>

## **1.2 Финансијски основ и буџетски оквир јавних набавки**

Када је у питању буџет једне државе, исти представља најважнији документ и основ за област финансирања јавног сектора из разлога што се буџетским средствима директно финансирају све делатности једне државе. Буџет представља јавни акт односно документ којим се уређује финансирање функција једне државе. Из разлога, што прецизнијег разумевања и схватања буџета, неопходно је прецизирати, да је буџет сачињен од буџетских прихода и расхода који имају узрочно последичну везу у односу на функцију буџета. Доношење и усвајање буџета у свету представља један од најважнијих сегмената економске политике, то је најважнији и основни финансијски документ сваке државе, на основу којег се финансира јавни сектор, односно делатности државе. Цео поступак се одвија у више фаза из разлога правилне прерасподеле великог дела националног дохода.<sup>55</sup> Буџет представља правни акт који се доноси и усваја по процедури која је предвиђена за доношење свих других закона. Буџет као јавни акт, има законску и административну снагу и представља најзначајнији акт којим је уређено јавно финансирање. Велики број теоретичара представља буџет као финансијски план а не као закон, међутим, буџет добија форму закона из разлога изузетне важности и редовног доношења по посебној процедури.<sup>56</sup> Када су у питању финансијски основ и буџетски оквир јавних набавки неопходно је прецизирати, да се финансијски план и план јавних набавки доносе на годишњем нивоу уз основни предуслов међусобне усклађености. Када је у питању финансијски план потребно је истаћи како и на који

<sup>53</sup>Закон о јавним набавкама, члан 7а.

<sup>54</sup>Закон о јавним набавкама, члан 8.

<sup>55</sup>Шиповац, Р., (2015), Јавне финансије и финансијско право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.203-205

<sup>56</sup>Бејатовић, М., (2010), Финансије и финансијско право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.261

начин се доноси исти као предуслов за реализацију односно планирање јавних набавки као саставног дела финансијског плана јавног предузећа као и осталих корисника буџетских средстава како директних тако и индиректних. Јавно предузеће послује и у складу са пословањем, односно пословном политиком конкретизије финансијску политику, односно планира исту за одређени временски период. Постављају се и одређују циљеви пословне политике и планирају одређена финансијска средства за реализацију постављених циљева. Јасно се дефинишу извор и структура финансијских средстава кроз билансе успеха, стања и планове новчаних токова и дугорочних улагања. Финансијски план унапред предвиђа и прати процес пословања предузећа са основним циљем, спречавања нерационалног утрошка финансијских средстава. Када су у питању корисници јавних средстава који се финансирају из буџета Републике Србије основ за израду финансијског плана је Закон о буџету Републике Србије за сваку фискалну годину.<sup>57</sup> Када су у питању корисници буџетских средстава постоји обавеза припреме предрачуна расхода који садржи податке о броју и структури запослених, материјалним трошковима и посебним наменама. У случају недоношења буџета у планираном временском року прелази се на привремено финансирање које уобичајено траје до три месеца на нивоу једне четвртине буџета за претходну годину за конкретног корисника јавних средстава. Важно је напоменути у циљу што бољег разумевања, да корисник буџетских средстава може користити односно стварати обавезе кроз буџетску апропријацију, до износа који је утврђен за одређену намену за директне и индиректне кориснике и организације обавезног социјалног осигурања, уз изузетак који се односи на капитална улагања односно издатке по том основу, наравно, уз сагласност надлежног органа што важи и за остале изузетке у складу са законским одредбама.<sup>58</sup> Такође, важно је напоменути као правило, да корисници јавних средстава имају обавезу да сва добра, услуге и радове набављају преко система јавних набавки. Јавни сектор се финансира приоритетно новцем пореских обвезника што ствара и обавезу држави, да се брине о што правилнијем и сврсисходнијем начину утрошка наведених буџетских средстава. Систем јавних набавки је осмишљен и има за циљ да се буџетска средства утроше на што одговорнији и правилнији начин у складу са Законом о јавним набавкама имајући у виду висину новчаних средстава која се на годишњем нивоу опредељују за јавне набавке у Републици Србији. Према годишњим анализама утрошка јавних средстава на нивоу Републике Србије, проценат утрошка средстава се креће око

<sup>57</sup> Закон о буџету Републике Србије за 2019 годину (“Сл.гласник РС”, бр 95/2018)

<sup>58</sup> Рајковић, О., Бојовић, Д., (2015). Планирање као основни предуслов за успешну реализацију јавних набавки, Буџети и јавне набавке, *Lege artis* – прописи у пракси стр.22-24, [dopuna.ingrpo.rs- www.legeartis.rs](http://dopuna.ingrpo.rs- www.legeartis.rs)

тридесет процената буџета Републике Србије и обухвата јавне набавке корисника јавних средстава оквирно до тридесет процената буџета Републике Србије које укључују и неколико процената јавних набавки сектора безбедности, оквирно до четири процента, што представља огромна новчана издвајања из буџета.<sup>59</sup> Закон о буџетском систему уређује опште приходе и примања, расходе и издатке по питању буџета.

***Из разлога што прецизнијег и јаснијег прецизирања изгледа буџета, као пример преузећемо, односно пренети аутентично део из закона који обухвата планирана средства за 2019 годину на основу Закона о буџетском систему за 2019 годину, како би што јасније схватили суштину планирања буџета односно финансијског оквира буџета као саставног дела планирања јавних набавки и улогу јавних набавки односно дела средстава који се одваја за потребе истих.***

Оквирно, буџет обухвата обим задуживања за потребе финансирања дефицита и конкретних пројеката и давање гаранција, управљање јавним дугом, коришћење донација, пројектних зајмова, коришћење прихода од продаје добара и услуга буџетских корисника и права и обавезе корисника буџетских средстава. Буџет Републике Србије за 2019. годину подразумева рачуне прихода, примања, расхода, издатака и финансирања. Подразумева и укупне приходе и примања, расходе и издатке као и рачун финансирања.<sup>60</sup> Пре него што пређемо на такозвано скенирање буџета, односно презентацију рачуна прихода и примања, расхода и издатака, напоменућемо, да је један од најважнијих сегмената буџета, уштеда буџетских средстава. У економском смислу, финансијска штедња представља део дохода који се не троши, односно потрошња одлаже за неки други пут. Са финансијско тржишног становишта, као економске позиције, најважнији сегмент штедње представљају уштеде на нивоу јавних предузећа, односно државе која планира буџет.<sup>61</sup> Такође, веома је важно истаћи као податак, веома велики број корисника јавних средстава у Републици Србији, односно списак корисника јавних средстава међу којима су јавна и јавно комунална предузећа који је регулисан Правилником о списку корисника јавних средстава.<sup>62</sup> Рачун прихода и примања, расхода и издатака подразумева: Укупни приход и примања остварена по основу продаје нефинансијске имовине у износу од 1.246.191.337.000 динара. Укупни расходи и издатке за набавку нефинансијске имовине у износу од 1.249.535.453.000 динара. Буџетски суфицит односно дефицит у износу од -3.344.116.000 динара. Издатке за

<sup>59</sup> Ерцег, В., (2015). Сврсисходност јавних набавки – значај и дефинисање, Београдски центар за безбедносну политику, стр.4-5.

<sup>60</sup> Закон о буџету Републике Србије за 2019 годину ("Сл.гласник РС", бр 95/2018 )

<sup>61</sup> Николић, А., и Ђорђевић, Д., (2008), Финансијска тржишта и институције, Београд, стр.15

<sup>62</sup> Види више: Правилник о списку корисника јавних средстава, ("Сл. гласник РС", бр. 105/2018)



отплату главнице у циљу спровођења јавних политика у износу од 13.000.000.000 динара. Издатке за набавку финансијске имовине (у циљу спровођења јавних политика)у износу од 6.555.884.000 динара. Укупан фискални суфицит/дефицит у износу од -22.900.000.000 динара.<sup>63</sup> Рачун финансирања обухвата: Примања од задуживања и продаје финансијске имовине у износу од 635.600.000.000 динара Издатке за отплату главнице и набавку финансијске имовине обухватају износ од 612.155.484.000 динара. Нето финансирање обухвата износ од 22.900.000.000 динара. Промена стања на рачуну, позитивна - повећање готовинских средстава и негативна - смањење готовинских средстава, обухвата износ од 544.516.000 динара. Приходи и примања остварена по основу продаје нефинансијске имовине утврђени су у следећим износима у рачуну прихода и примања, расхода и издатака у укупном износу од 1.246.191.337.000 динара. Порески приходи износе 1.059.900.000.000 динара. Порез на доходак грађана износи 61.500.000.000 динара. Порез на добит правних лица износи 108.500.000.000 динара. Порез на додату вредност износи 539.100.000.000 динара. Порез на додату вредност у земљи износи 69.800.000.000 динара. Порез на додату вредност из увоза износи 466.400.000.000 динара. Други порези на добра и услуге обухватају 2.900.000.000 динара.<sup>64</sup> Укупност свих облика пореза, обухвата порески систем једне државе. Свака држава има јавне расходе које мора сервисирати на рачун јавних прихода, односно мора обезбедити јавне приходе путем опорезивања. Јавни приходи се убирају углавном на годишњем нивоу, по правилу у новцу, и служе за подмиривање трошкова општег карактера. Из разлога појашњења, јавни приходи имају веома значајну фискалну, економску и социјалну улогу и у неким државама се јављају у веома различитим облицима и под разним називима као што су, порези, таксе, доприноси, наканде, донације, парафискални приходи и слично.<sup>65</sup> Акцизе, односно трошарине представљају, посебне порезе на потрошњу, и представљају један од најстаријих облика опорезивања потрошње. Представљају опорезивање потрошње или употребе углавном монополских, односно одређених производа широке, односно масовне производње.<sup>66</sup> Акцизе укупно обухватају 291.400.000.000 динара, од тога: Акцизе на деривате нафте 156.000.000.000 динара, акцизе на дуванске прерађевине 102.100.000.000 динара, акциза на електричну енергију 17.000.000.000 динара. Остале акцизе износе 16.300.000.000 динара. Царине обухватају 47.100.000.000 динара.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Закон о буџету Републике Србије за 2019 годину ("Сл.гласник РС", бр 95/2018), чл.1

<sup>64</sup>Члан 1. ЗОБРС

<sup>65</sup>Кулић, М., (2012), Пореско право, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, стр.15

<sup>66</sup>Ибид, стр.397, Кулић, М., (2012), Пореско право.

<sup>67</sup>Члан 1. ЗОБРС

Царине су посебне дажбине које се сврставају у остале дажбинске приходе због економске и социјалне функције, које порески орган наплаћује приликом уласка на државну територију, преласка преко државне територије и изласка робе са државне територије на територију стране државе.<sup>68</sup> Остали порески приходи износе 12.300.000.000 динара. Непорески приходи обухватају 172.377.057.000 динара. Редовни непорески приходи износе 80.900.000.000 динара. Приходи од имовине предвиђају 13.600.000.000 динара. Таксе обухватају 15.550.000.000 динара. Приходи од продаје добара и услуга обухватају 24.523.087.000 динара. Новчане казне обухватају 7.500.000.000 динара. Остали редовни непорески приходи износе 16.950.000.000 динара. Примања од продаје нефинансијске имовине 2.776.913.000 динара. Ванредни непорески приходи 39.500.000.000 динара. Добит јавних агенција 1.600.000.000 динара. Део добити јавних предузећа и дивиденде буџета 15.500.000.000 динара. Остали ванредни приходи обухватају 10.000.000.000 динара. Приход од смањења зарада у јавном сектору износи 12.400.000.000 динара. Непорески приходи индиректних корисника 51.977.057.000 динара. Трансфери између буџетских корисника на различитом нивоу власти 24.036.915.000 динара. Приходи од продаје добара и услуга 27.940.142.000 динара. Донације обухватају 13.914.280.000 динара.<sup>69</sup> Расходи, издаци за набавку нефинансијске имовине, издаци за отплату главнице у циљу спровођења јавних политика и издаци за набавку финансијске имовине, у циљу спровођења јавних политика, утврђени су у следећим износима у рачуну прихода и примања, расхода и издатака у износу од 1.269.091.337.000 динара. Текући расходи обухватају 1.084.020.383.000 динара. Расходи за запослене 294.443.850.000 динара. Плате запослених износе 228.295.013.000 динара. Доприноси на терет послодавца 44.638.402.000 динара. Остали расходи за запослене 21.510.435.000 динара. Расходи за коришћење услуга и роба обухватају 128.022.630.000 динара. Расходи по основу отплате камата износе 103.133.871.000 динара. Расходи по основу отплате камата на домаће кредите обухватају износ од 53.807.896.000 динара. Расходи по основу отплате камата на стране кредите износе 43.000.390.000 динара. Отплата камата по основу активираних гаранција 2.500.000.000 динара. Пратећи трошкови задуживања износе 3.825.585.000 динара. Субвенције укупно обухватају 100.286.097.000 динара. Субвенције у привреди 17.749.023.000 динара. Субвенције у пољопривреди 41.580.757.000 динара. Субвенције за железницу 14.650.000.000 динара. Субвенције за путеве 9.400.000.000 динара. Субвенције у области туризма 1.270.000.000 динара. Субвенције за културу

<sup>68</sup>Бејатовић, М., (2010), Финансије и финансијско право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.213

<sup>69</sup>Члан 1. ЗОБРС

3.100.000.000 динара и остале субвенције обухватају 12.536.317.000 динара. Донације страним владама обухватају 118.508.000 динара. Дотације међународним организацијама 3.973.321.000 динара. Трансфери осталим нивоима власти 86.707.694.000 динара. Трансфери општинама и градовима 33.307.366.000 динара. Трансфери за запослене у образовању на територији АПВ 33.508.431.000 динара. Остали трансфери 19.891.897.000 динара. Трансфери организацијама за обавезно социјално осигурање 221.950.461.000 динара. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање 181.400.000.000 динара. Национална служба за запошљавање 1.000.000.000 динара. Републички фонд за здравствено осигурање 34.700.000.000 динара. Фонд за социјално осигурање војних осигураника 440.000.000 динара. Остали трансфери износе 4.410.461.000 динара. Остале дотације и трансфери износе 5.025.123.000 динара. Социјална заштита из буџета обухвата 113.329.074.000 динара. Дечја заштита 55.020.795.000 динара. Борачко-инвалидска заштита 13.631.500.000 динара. Социјална заштита 31.785.973.000 динара. Транзициони фонд 1.000.000.000 динара. Ученички стандард 2.630.003.000 динара. Студентски стандард 4.218.000.000 динара. Фонд за младе таленте 847.811.000 динара. Спортске стипендије, награде и признања 1.364.140.000 динара. За избегла и расељена лица предвиђено је 829.668.000 динара. Остала социјална заштита из буџета обухвата 2.001.184.000 динара. Остали текући расходи износе 27.029.754.000 динара. Средства предвиђена у резерви износе 3.002.000.000 динара. Остали текући расходи износе 24.027.754.000 динара. Издаци за нефинансијску имовину обухватају 165.515.070.000 динара. Издаци за отплату главнице (у циљу спровођења јавних политика) износе 13.000.000.000 динара. Издаци за набавку финансијске имовине, у циљу спровођења јавних политика, износе 6.555.884.000 динара.<sup>70</sup> Примања од задуживања и издаци за набавку финансијске имовине и отплату главнице дуга утврђују се у Рачуну финансирања у следећим износима: Нето финансирање износи 22.900.000.000 динара. Примања од задуживања и примања од продаје домаће финансијске имовине обухватају 635.600.000.000 динара. Примања од задуживања износе 630.000.000.000 динара. Примања од емитовања хартија од вредности на домаћем финансијском тржишту, записи и обвезнице емитоване на домаћем финансијском тржишту у домаћој и иностраној валути, дисконтована продајна вредност, обухватају 396.000.000.000 динара. Примања од емитовања хартија од вредности на међународном финансијском тржишту, еврообвезнице државне хартије од вредности емитоване на међународном финансијском тржишту у домаћој и иностраној валути - прилив по продајној цени, износи 119.000.000.000 динара. Примања од домаћег

<sup>70</sup>Члан 1. ЗОБРС

и иностраног задуживања, примљени кредити од домаћих и иностраних финансијских комерцијалних и мултилатералних институција и иностраних влада, обухватју 115.000.000.000 динара. Примања од продаје домаће финансијске имовине износе 5.600.000.000 динара. Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине 612.155.484.000 динара. Издаци за отплату кредита 559.000.000.000 динара. Отплата главнице домаћим кредиторима 353.500.000.000 динара. Отплата главнице страним кредиторима обухвата 200.000.000.000 динара. Отплата главнице по гаранцијама износи 5.500.000.000 динара. Издаци за набавку финансијске имовине 5.484.000 динара. Промена стања на рачуну, позитивна - повећање готовинских средстава и негативна - смањење готовинских средстава, предвиђа износ од 544.516.000 динара.<sup>71</sup>

Узимајући у обзир све наведено са *акцентом на планирани износ средстава* веома је важно правилно тумачење и схватање улоге финансијског оквира планирања буџета, као корака који претходи изради плана јавних набавки, који подразумева пре свега правилно и одговорно планирање утрошка јавних средстава, а на основу финансијског оквира планираних буџетских средстава за потребе јавних набавки. Од укупног износа који је предвиђен буџетом као финансијски оквир а који је наведен као показатељ износа јавних средстава који држава планира да утроши у току једне године као што је то већ наведено, око тридесет процената се утроши по основу истих, односно по основу јавних набавки, што је веома важно узети у обзир, пре свега у делу одговорности утрошка средстава на правилан и законит начин, са акцентом на потпуну елиминацију коруптивних механизма, кроз модалитете спречавања истих што је у коначном и циљ овог научног истраживања.

### **1.3 План јавних набавки**

За израду плана јавних набавки, један од основних предуслова је финансијска конструкција, односно обезбеђивање новчаних средстава из буџета за потребе јавних набавки када су у питању директни и индиректни корисници буџетских средстава, односно финансијски оквир и буџет јавног предузећа који ће обезбедити испуњеност услова у новчаним средствима за реализацију конкретне јавне набавке у јавном предузећу. Дакле, финансијски основ и буџетски оквир јавних набавки су предуслов израде плана јавних набавки који има основни циљ, а то је сврсисходност планирања и утрошка планираних средстава за потребе јавних набавки на годишњем нивоу.

Пракса указује, да су углавном, све активности које су у вези са јавном набавком, што

<sup>71</sup>Закон о буџету Републике Србије за 2019 годину (" Сл.гласник РС", бр 95/2018 ), члан 1.

подразумева и планирање, везане за службенике за јавне набавке. Остали учесници углавном пасивно учествују и задовољавају формалност испуњености комисијских услова за јавну набавку. Постоји концепт и мишљење, да би план јавних набавки, требало посматрати као део пословног система наручиоца, односно план мора бити коматабилан са пословним системом, што подразумева и могућност као решење, да се план јавних набавки као модалитет, третира као пројекат и на тај начин реализује.<sup>72</sup>

Једна од функција буџетских потреба је, конкретна јавна набавка за кориснике јавних средстава. Према Закону о јавним набавкама, наручилац има обавезу доношења годишњег плана јавних набавки добара, услуга и радова који садржи податке о редном броју јавне набавке, предмету јавне набавке, процењеној вредности јавне набавке, врсти поступка јавне набавке, оквирном датуму покретања поступка јавне набавке, оквирном датуму закључења уговора о јавној набавци и оквирном року трајања уговора о јавној набавци. Такође, наручилац има обавезу навођења у плану јавних набавки и конкретну набавку коју спроводи преко тела централизоване јавне набавке. Обавеза наручиоца подразумева и објављивање плана јавних набавки на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења. Измене и допуне плана јавних набавки обухватају и повећање процењене вредности јавне набавке за више од десет процената, односно планирање нове јавне набавке. Уколико поједини подаци из плана јавних набавки представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, ти подаци из плана се неће објавити. У овом случају план јавних набавки се доставља у изворном облику Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији. Форму плана јавних набавки и начин објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки, ближе уређује Управа за јавне набавке.<sup>73</sup>

## **2. Правно дефинисање јавних набавки у домаћем законодавству**

Правно дефинисање јавних набавки у Републици Србији је решено првим доношењем Закона о јавним набавкама у Републици Србији из 2002. године који је значајније измењен и допуњен 2004. године, и другог Закона о јавним набавкама из 2008. године. Трећи Закон о јавним набавкама је у примени од 1. априла 2013. године, са првим изменама и допунама у фебруару 2015. године и другим изменама и допунама у августу 2015. године, када је донет Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама.

<sup>72</sup>Јоковић Р.В.. (2015), Улога и задаци наручиоца у управљању пројектом јавне набавке. Техника 70, стр.522

<sup>73</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015.члан 51..

Измене и допуне се односе на услове, начин и поступак јавне набавке, планирање јавних набавки и централизацију јавних набавки. Изменама и допунама се уређују јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга као и области одбране и безбедности и одређује се начин евидентирања података о јавним набавкама. Закон јасно одређује облик организовања и начин рада Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Посебно се одређује заштита права у поступку јавне набавке као и друга питања од значаја за јавне набавке. Саставни део правног дефинисања јавних набавки у домаћем законодавству су и подзаконски акти у области јавних набавки које је донела Влада Републике Србије. У даљем тексту ћемо набројати таксативно подзаконске акте које је донела Влада Републике Србије са навођењем објаве у Службеном листу из разлога прегледнијег навођења литературе.

- Одлука о утврђивању списка наручилаца Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 97/15);
- Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 93/15);
- Уредба о утврђивању општег речника набавке („Службени гласник РС“, број 56/14); 1 Члан 1. ЗЈН. Уредба о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности („Службени гласник РС“, бр. 82/14 и 41/15).<sup>74</sup>

Такође, важан допринос у правној регулативи јавних набавки Републике Србије представљају подзаконски акти из области јавних набавки које су донели Министарство привреде и Управа за јавне набавке, из разлога што јаснијег и прецизнијег тумачења и разумевања како наручилаца тако и понуђача у поступцима јавних набавки.

- Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 83/15);
- Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, бр. 86/15);
- Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене

<sup>74</sup>Управа за јавне набавке, (2017), Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, Београд, стр.6

преговарачког поступка („Службени гласник РС“, бр. 29/13 и 83/15);

- Правилник о грађанском надзорнику („Службени гласник РС“, бр. 29/13);
- Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 29/13); Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС“, бр. 83/15); Правилник о садржини одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца („Службени гласник РС“, бр. 83/15);
- Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начину полагања стручног испита за службеника за јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 77/14 и 83/15).

Подзаконски акти које је донело Министарство привреде су:

- Правилник о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла („Службени гласник РС“, број 33/13);
- Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС“, број 75/13).<sup>75</sup>

Неопходно је истаћи, да осим Закона о јавним набавкама и подзаконских аката донетих на основу истог, веома су значајни и остали прописи који су посредно или непосредно у примени у поступцима јавних набавки. Када је у питању заштита права у поступку јавне набавке, веома је важан Закон о општем управном поступку. Када су у питању уговори о јавној набавци у случајевима када то Закон о јавним набавкама не прописује као што су уговор о купородаји, уговор о закупу, уговор о грађењу итд, примењују се правила и начела Закона о облигационим односима. У систему јавних набавки се примењују и Закон о буџетском систему, Закон о јавним предузећима, Закон о комуналним делатностима и други закони који уређују области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, закони који регулишу области одбране и безбедности, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, Закон о прекршајима и Кривични законик.<sup>76</sup> Такође је важно напоменути и израду стратешког акта Владе Републике Србије, Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године која превасходно планира и уређује области унапређења регулаторног оквира са акцентом на јачање институционалног оквира. Стратегија се базира на унапређењу ефикасности и одрживости система јавних набавки као и на

<sup>75</sup>Ибид, стр.7

<sup>76</sup>Ибид, стр.8.

сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки. Влада је одредила стратешке циљеве реформе јавних набавки као што су, изградња и развој јединственог система јавних набавки у Републици Србији, јачање конкуренције, смањивање нерегуларности у систему јавних набавки, повећање економичности и ефикасности, промовисање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама, учешће малих и средњих предузећа и иновација, и потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама и другим актима Европске уније <sup>77</sup> Неопходно је истаћи и залагање домаће правне регулативе у области јавних набавки за инкорпорацију Европских законодавних решења у делу инкорпорације Директива Европске уније у домаћи законодавни систем који уређује јавне набавке до 2014. године. Важеће директиве Европске уније у области јавних набавки су:

- Директива 2004/18/ЕЗ из 2004. године, којом се утврђују поступци за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавним набавкама добара, као и уговора о јавним услугама у класичном сектору;
- Директива 2004/17/ЕЗ из 2004. године, којом се уређују поступци набавки наручилаца из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.
- Директива 2007/66/ЕЗ из 2007. године, којом су регулисани правни лекови у области јавних набавки и унапређена ефикасност заштите права у поступцима јавних набавки.
- Директива 2009/81/ЕЗ из 2009. године, којом се уређују набавке у области одбране и безбедности.
- У фебруару 2014. године донете су три нове директиве, које су ступиле на снагу 17. априла 2014. године, са којима државе чланице морају да се ускладе у року од 24 месеца (осим за електронске набавке код којих је рок 54 месеца):
  - Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама.
  - Директива 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.
  - Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији.<sup>78</sup>

Треба напоменути, да је објављен је текст Нацрта закона о јавним набавкама и позив за јавну расправу. Јавна расправа о Нацрту закона о јавним набавкама је планирана за крај

<sup>77</sup>Стратегија развоја јавних набавки у Р.С, („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14). стр.1.

<sup>78</sup>Ибид, стр.3.



2018. године. Најбитније новине које би најављени закон требало да донесе су, повећање транспарентности и флексибилности поступака, коришћење електронских средстава као и начин доказивања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта кроз изјаву о испуњености критеријума на стандардном обрасцу, уместо потврде које издају надлежни органи. Изјава о испуњености критеријума ће представљати формалну изјаву привредног субјекта да испуњава све тражене критеријуме. Планира се увођење новог поступка јавне набавке, партнерство за иновације, кога наручиоци могу да спроводе ако имају потребу за иновативним добрима, услугом или радовима, уколико се не може реализовати набавком производа, услугама или радовима који су доступни на тржишту. Предвиђено је, укидање квалификационог поступка, и поступка јавне набавке мале вредности у важећем законском смислу. Без обзира на вредност јавне набавке, примењиваће се исти поступци јавне набавке осим набавки на које се према њиховој вредности Закон о јавним набавкама не примењује, уз примену дужих рокова за набавке већих вредности. За систем динамичне набавке предвиђа се коришћење искључиво електронских средстава. Уводе се прагови до којих се Закон о јавним набавкама не примењује, решење слично законским решењима у Европској унији, уводе се нови критеријуми за доделу уговора и уводи се посебан режим за набавку друштвених и других посебних услуга. Предвиђају се и промене у изменама уговора о јавној набавци, време трајања уговора и разлози за раскид истог. Једна од веома важних новина је, изјашњење понуђача о захтеву за заштиту права у поступку јавне набавке којем је додељен уговор о јавној набавци итд. Предвиђена су веома значајна решења преваходно у складу са Европском праксом система јавних набавки, Закон о јавним набавкама би требао да ступи на снагу најкасније до краја 2019. године.<sup>79</sup>

## **2.1 Закон о јавним набавкама Републике Србије**

Пре потпуне и адекватне анализе Закона о јавним набавкама, неопходно је напоменути, да су примедбе појединих аналитичара Закона о јавним набавкама, у делу коментара истих, у потпуности биле оправдане, у делу циљева за доношење истих. Када је у питању испуњење циљева, не само да нису испуњени задати циљеви, већ су примене раније важећих закона, у потпуности произвеле супротне ефекте од задатих.<sup>80</sup> Основ за

<sup>79</sup>Профисистем, (2019), Нацрт Закона о јавним набавкама 2019 године, <https://profisistem.com/.../objavljen-tekst-nacrta-zakona-o-javnim-nabavkama>

<sup>80</sup>Павловић, Ђ.и Митровић, Ж.Н., (2013), Закон о јавним набавкама, са приказом нових решења, Институт

доношење Закона о јавним набавкама је Устав Републике Србије, део који регулише финансијски систем и друге економске односе од општег интереса односно контролу располагања средствима правних лица.<sup>81</sup> Закон о јавним набавкама Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015), уређује планирање јавних набавки, услове, начин и поступак јавне набавке, регулише централизацију јавних набавки, уређује јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и у области одбране и безбедности, одређује начин евидентирања података о јавним набавкама, одређује послове, начин рада и облик организовања Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, одређује начин заштите права у поступцима јавних набавки и у другим случајевима у складу са законом и уређују и друга питања од значаја за јавне набавке.<sup>82</sup> У уводном делу дефинише предмет закона, значење израза, појам наручиоца као и предмет уговора о јавној набавци. Дефинише набавку добара, радова и услуга, мешовите набавке, набавке на које се закон не примењује и резервисане јавне набавке.<sup>83</sup> Од члана 9. до члана 13. дефинише правила односно начела поступка јавне набавке, начело ефикасности и економичности, начело обезбеђивања конкуренције, начело транспарентности поступка јавне набавке, начело једнакости понуђача и начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности.<sup>84</sup> Чланови 14. до 16. регулишу заштиту података, одређивање поверљивости, документацију и евидентирање поступка.<sup>85</sup> Језик, валута и комуникација су регулисани члановима 17. до 20, док су спречавање корупције и сукоба интереса регулисани члановима 21. до 30, Закона о јавним набавкама. Спречавање корупције и сукоба интереса подразумева, спречавање корупције односно предузимање општих мера за спречавање корупције, израду интерниог акта и контролу јавних набавки, регулише заштиту интегритета поступка, дужност пријављивања корупције и забрану радног ангажовања код добављача. Прописује и обавезу изјаве о независној понуди и дужност пријављивања повреде конкуренције. Регулише статус грађанског надзорника<sup>86</sup> и прописује начин спречавања сукоба интереса као и дефиницију сукоба интереса. Такође дефинише и начин забране закључења уговора по наведеним основама

---

за економику и финансије, Београд, стр.11

<sup>81</sup>Павловић, Ђ., Поповић, С., Митровић, Н., (2004) Јавне набавке-практична примена, Институт за економику и финансије, Београд, стр.83

<sup>82</sup> Закон о јавним набавкама, ("Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015) .члан.1.

<sup>83</sup> Члан 2-9. ЗЈН

<sup>84</sup> Члан 9-13. ЗЈН

<sup>85</sup> Члан 14-16. ЗЈН

<sup>86</sup>Правилник о грађанском надзорнику, („Службени гласник РС”, број 124/12), Управа за јавне набавке, Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке, ако наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара.

корупције и сукоба интереса.<sup>87</sup> Закон о јавним набавкама јасно прописује услове и начин спровођења поступка јавне набавке и регулише их члановима 31. до 116. који обухватају, поступак и врсте поступка јавне набавке што подразумева, отворени поступак, рестриктивни поступак, квалификациони поступак, преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда и преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, конкурентни дијалог, конкурс за дизајн и јавне набавке мале вредности.<sup>88</sup> Регулише и посебне облике поступка јавне набавке, оквирни споразум и начин закључења уговора о јавној набавци на основу оквирног споразума.<sup>89</sup> Дефинише се систем динамичне набавке као и Електронска лицитација која обухвата услове и начин за примену електронске лицитације, дефинише и електронску лицитацију у случају подношења електронске понуде затим упућује на правила транспарентности електронске лицитације и поступак завршетка електронске лицитације.<sup>90</sup> Јасно прописује централизоване јавне набавке, тело за централизоване јавне набавке, Управу за заједничке послове и спровођење поступка јавне набавке од стране више наручилаца.<sup>91</sup> Закон о јавним набавкама прецизно прописује план јавних набавки, покретање поступка, услове за покретање поступка, доношење одлуке о покретању поступка као и начин формирања комисије за јавну набавку.<sup>92</sup> Прописује и начин расписивања и објављивања огласа о јавној набавци као и врсти огласа који се расписује. Дефинише општи речник јавне набавке, обавезу претходног обавештења, објављивање позива за подношење понуде и позива за подношење пријава.<sup>93</sup> Прописује начин конкурисања односно предаје конкурсне документације, припрему и садржину конкурсне документације, начин објављивања и достављање конкурсне документације и евентуалне измене и допуне конкурсне документације.<sup>94</sup> Јасно дефинише процењену вредност јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке. Уређује поступак одређивања процењене вредности јавне набавке добара, јавне набавке услуга, јавне набавке радова, јавне набавке по партијама и регулише поступак одређивања процењене вредности у појединим поступцима јавне набавке.<sup>95</sup> Прописује техничке спецификације, уређује општа правила о техничким спецификацијама и начин коришћења техничких спецификација. Уређује коришћење ознака и навођење битних

<sup>87</sup>Члан 17-30.ЗЈН

<sup>88</sup>Члан 31-39.ЗЈН

<sup>89</sup>Члан 40-41.ЗЈН

<sup>90</sup>Члан 42-47.ЗЈН

<sup>91</sup>Члан 47-50.ЗЈН

<sup>92</sup>Члан 51-55.ЗЈН

<sup>93</sup>Члан 55-60. ЗЈН

<sup>94</sup>Члан 60-63. ЗЈН

<sup>95</sup>Члан 63- 69. ЗЈН

захтева и накнада за коришћење патената.<sup>96</sup> Прописује услове за учешће у поступку јавне набавке, обавезне и додатне услове као и поступак доказивања испуњености услова. Упућује на регистар понуђача и начин достављања доказа. Регулише поступак начина понуда са подизвођачем и заједничких понуда. Дефинише шта подразумевају негативне референце као и услове и критеријуме за доделу уговора. Јасно одређује критеријуме и врсте критеријума и упућује на предност за домаће понуђаче. Закон о јавним набавкама јасно и прецизно дефинише понуду у поступку јавне набавке, начин подношења понуде и трошкове припремања понуде. Дефинише и начин подношења електронске понуде, временско важење понуде и поступак понуде са варијантама. Упућује на случајеве неуобичајено ниске цене, додатна објашњења, контролу и допуштене исправке.<sup>97</sup> Дефинише и појашњава рокове у поступку јавне набавке, одређивање рока за подношење понуда, рок за подношење понуда у отвореном поступку и пријаву у рестриктивном, квалификационом поступку и конкурентном дијалогу. Регулише законски рок за подношење понуда у поступку јавне набавке мале вредности као и рок за подношење почетних понуда у систему динамичне набавке.<sup>98</sup> Упућује на пријем и отварање понуда и дефинише начин израде записника о отварању понуда. Јасно прецизира поступак доделе и израду извештаја о стручној оцени понуда. Појашњава и битне недостатке понуде као и услове за доделу уговора, одлуку о додели уговора и одлуку о обустави поступка јавне набавке. Прописује начин увида у документацију, односно извештавање понуђача о уговору о јавној набавци, условима за закључење уговора о јавној набавци као и роковима за закључење уговора. Прописује електронску форму уговора о јавној набавци и измене током трајања уговора. Упућује на обавезу наручиоца о поступку обавештења о закљученом уговору о јавној набавци.<sup>99</sup> Закон о јавним набавкама у члановима 117. до 126. регулише јавне набавке у области водoprивреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Јасно дефинише наручиоце појам наручиоца и делатности из наведених области као и јавне набавке из области водoprивреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга на које се закон не примењује. Такође, регулише поступак јавне набавке, посебна правила за квалификациони поступак и посебна правила за јавну набавку мале вредности. Услов узајамности је регулисан посебном одредбом а односи се на државе са којима Република Србија нема потписан споразум о узајамном присуству на тржишту обе државе као и услов једнаке понуде у случајевима приспелости две или више једнаких

<sup>96</sup>Члан 70- 74. ЗЈН

<sup>97</sup>Члан 75- 94. ЗЈН

<sup>98</sup>Члан 94- 101. ЗЈН

<sup>99</sup>Члан 101-116. ЗЈН

понула.<sup>100</sup> Закона о јавним набавкама дефинише јавне набавке у области одбране и безбедности као и јавне набавке из исте области на које се закон не примењује. Регулише и посебна правила поступка код јавних набавки у области одбране и безбедности. Посебном одредбом се дефинише примена закона од стране добављача у случајевима ангажовања подизвођача. Закон упућује и на обавезу израде извештаја о спроведеним набавкама у области одбране и безбедности.<sup>101</sup> Закон о јавним набавкама регулише поступак јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа односно удеса. Дефинише се појам елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће односно удеса. Предмет и начин утврђивања предмета јавне набавке, посебна правила поступка јавне набавке која се спроводи ради отклањања последица непогоде и несреће, рок за подношење понуда и начин доказивања испуњености услова и заштита права. Примена других поступака јавне набавке уколико се не спроводи редован поступак јавне набавке као и јавне набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се не примењује закон.<sup>102</sup> Законом се регулише област обавезне евиденције података од стране наручиоца односно на дужност евиденције тачно прописаних података и подношење извештаја са додатним подацима о јавним набавкама.<sup>103</sup> Закон регулише појам и улогу службеника за јавне набавке као и организацију Управе за јавне набавке. Такође, јасно и прецизно прописује послове Управе за јавне набавке као и статус и улогу директора Управе за јавне набавке.<sup>104</sup> Такође, регулише и заштиту права у поступку јавне набавке преко Републичке комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Регулишу надлежност, састав и избор Републичке комисије као и услове за избор. Прописују рад и начин функционисања Служби Републичке комисије, листу вештака за јавне набавке, спречавање сукоба интереса и изузеће, спреченост за рад и одсуство члана Републичке комисије, разрешење чланова Републичке комисије, начин рада Републичке комисије и одговорност за рад.<sup>105</sup> Закон регулише и поступак заштите права у поступку јавне набавке, активну легитимацију у поступку, рокове и начин подношења захтева за заштиту права, последице поднетог захтева за заштиту права и привремене мере, садржину захтева за заштиту права, претходну проверу захтева за заштиту права, поступање наручиоца после претходног испитивања захтева за заштиту права, поступак пред Републичком комисијом, одржавање усмене расправе као таксу и

<sup>100</sup> Члан 117-126. ЗЈН

<sup>101</sup> Члан 127-131. ЗЈН

<sup>102</sup> Члан 131-131ђ. ЗЈН

<sup>103</sup> Члан 132-133. ЗЈН

<sup>104</sup> Члан 134-137. ЗЈН

<sup>105</sup> Члан 138-147. ЗЈН

трошкови поступка. Регулише поступак одлучивања, односно доношења Одлука Републичке комисије и прописује рок за доношење и достављање одлуке као и право на управни спор.<sup>106</sup> Закон регулише поступак јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа односно удеса. Дефинише се појам елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће односно удеса. Предмет и начин утврђивања предмета јавне набавке, посебна правила поступка јавне набавке која се спроводи ради отклањања последица непогоде и несреће, рок за подношење понуда и начин доказивања испуњености услова и заштита права. Примена других поступака јавне набавке уколико се не спроводи редован поступак јавне набавке као и јавне набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се не примењује закон.<sup>107</sup> Такође регулише област обавезне евиденције података од стране наручиоца, односно на дужност евиденције тачно прописаних података и подношење извештаја са додатним подацима о јавним набавкама.<sup>108</sup> Закон регулише појам и улогу службеника за јавне набавке као и организацију Управе за јавне набавке. Такође, јасно и прецизно прописује послове Управе за јавне набавке као и статус и улогу директора Управе за јавне набавке.<sup>109</sup> Регулише и заштиту права у поступку јавне набавке преко Републичке комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.<sup>110</sup> Регулише надлежност, састав и избор Републичке комисије као и услове за избор. Прописују рад и начин функционисања Служби Републичке комисије, листу вештака за јавне набавке, спречавање сукоба интереса и изузеће, спреченост за рад и одсуство члана Републичке комисије, разрешење чланова Републичке комисије, начин рада Републичке комисије и одговорност за рад.<sup>111</sup> Закон регулише поступак заштите права у поступку јавне набавке, активну легитимацију у поступку, рокове и начин подношења захтева за заштиту права, последице поднетог захтева за заштиту права и привремене мере, садржину захтева за заштиту права, претходну проверу захтева за заштиту права, поступање наручиоца после претходног испитивања захтева за заштиту права, поступак пред Републичком

<sup>106</sup> Члан 148-159. ЗЈН

<sup>107</sup> Члан 131-131ђ. ЗЈН

<sup>108</sup> Члан 132-133. ЗЈН

<sup>109</sup> Члан 134-137. ЗЈН

<sup>110</sup> Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. образована је 2002. године на основу тада важећег Закона о јавним набавкама док је статус самосталног и независног органа Републике Србије стекла 2008. године на основу Закона о јавним набавкама, има статус правног лица и за свој рад одговара Народној скупштини којој доставља годишњи извештај о свом раду. Средства за рад обезбеђују се у буџету Републике Србије, седиште је у Београду.

<sup>111</sup> Члан 138-147. ЗЈН

комисијом, одржавање усмене расправе као таксу и трошкови поступка. Регулише поступак одлучивања односно доношења Одлука Републичке комисије и прописује рок за доношење и достављање одлуке као и право на управни спор.<sup>112</sup> Чланови 160. до 166. Регулишу посебна овлашћења Републичке комисије, достављање извештаја и документације, контролу код наручиоца, новчане казне, поништење уговора, забрану злоупотребе захтева за заштиту права, прекршајни поступак и предлог за разрешење одговорног лица.<sup>113</sup> Посебно овлашћење организације надлежне за заштиту конкуренције регулише члан 167. Ништавост уговора<sup>114</sup> о јавној набавци је регулисана чланом 168. Казнене одредбе које прописује Закон о јавним набавкама, прекршаје наручиоца и прекршаје понуђача као и застарелост рокова регулишу чланови 169. до 171.<sup>115</sup> Када се ради о одлучивању ништавости уговора о јавној набавци, тај део припада судској надлежности, док одлучивање за заштиту права, односно о поништају поступка јавне набавке, не спада у судску надлежност, већ у надлежност, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.<sup>116</sup> Прелазне и завршне одредбе обухватају, започете поступке јавних набавки, започете поступке заштите права, усклађивање рада Управе за заједничке послове, усклађивање рада Управе за јавне набавке и Републичке комисије, доношење подзаконских аката, престанак важења претходног закона и подзаконских аката као и ступање на снагу и почетак примене Закона о јавним набавкама.<sup>117</sup>

## 2.2 Јавне набавке у оквиру директива Европске уније

Пре свеобухватне анализе јавних набавки у оквиру Европске уније, нагласићемо и могућу потребу интернационализације правила која регулишу јавне набавке. Приоритет је на тежњи да се пробију границе и отворе тржишта са циљем ослобађања од препрека и ограничења за закључивање уговора. Веома је важно прилагодити правила, примера

<sup>112</sup> Члан 148-159. ЗЈН

<sup>113</sup> Члан 160-166. ЗЈН

<sup>114</sup> Ништавост уговора: Закон о облигационим односима, ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља) Уговор који је противан принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима је ништав ако циљ повређеног правила не упућује на неку другу санкцију или ако закон у одређеном случају не прописује што друго. Ако је закључење одређеног уговора забрањено само једној страни, уговор ће остати на снази ако у закону није што друго предвиђено за одређени случај, а страна која је повредила законску забрану сносиће одговарајуће последице. Поред општих разлога ништавости уговора предвиђених у Закону о облигационим односима, ЗЈН у члану 168. предвиђа и посебне разлоге, који су последица грубог кршења одредаба тог закона.

<sup>115</sup> Члан 167-171. ЗЈН

<sup>116</sup> Козар, В.. (2010). Ништавост Уговора о јавној набавци. Право - теорија и пракса 27, уводни део.

<sup>117</sup> Члан 172-178. ЗЈН

ради, из разлога што у зависности од конкретног правног решења, зависи и степен заинтересованости иностраних понуђача за учешће на домаћим тендерима, чиме долази до још већег отварања тржишта.<sup>118</sup> Европска унија у оквиру Уговора о функционисању Европске уније има на располагању правна средства у циљу извршавања надлежности Европске Уније у оквиру уредби, регулатива, директива и одлука. Основна сврха Директива<sup>119</sup> које се односе на систем јавних набавки је усаглашавање националних прописа са истим у делу основних начела односно процедуралних правила поступка јавне набавке и доделе уговора. Неопходно је појаснити, да свака држава задржава право израде националних прописа у области јавних набавки што подразумева и обавезу сваке државе чланице да морају инкорпорирати заједничка процедурална правила која су предвиђена директивама Европске уније. Директиве ограничавају свој делокруг само на мере за спровођење координације и упућују државе чланице да усвоје сопствена материјална и процедурална правила уз услов да нису у супротности са Директивама Европске уније. Имплементација Директива о јавним набавкама се не врши одмах већ их је потребно икорпорирати односно таранспоновати у национална законодавства држава чланица Европске уније. Директиве обавезују сваку државу чланицу којој је упућена у погледу резултата који треба постићи, али националним органима препушта избор форме и начина односно на држави чланици је да одлучи о форми коју ће употребити за транспоноване директиве уз услов сврсисходности. Државе чланице могу изабрати форму у оквиру једног обједињеног акта или усвојити посебне правне инструменте за неке од директива. Свака држава чланица задржава право употребе сопствене терминологије што у смислу промене тумачења одређених одредби нема битног утицаја, из разлога што директиве о јавним набавкама регулишу поступак јавне набавке на веома прецизан и детаљан начин. Треба напоменути и усвајање једног већег броја уредби у вези са јавним набавкама које имају општу примену, обавезујуће су у целини и непосредно се примењује у свакој држави чланици. Република Србија као кандидат за чланство у Европској унији у великој мери усваја односно инкорпорира уредбе Европске уније у целиности или делимично како би успоставила што боље функционисање система у периоду када постане чланица

<sup>118</sup> Бончић, Г., (2018), Утицај права Европске уније на систем јавних набавки у Републици Србији, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет, Ниш, стр.26.

<sup>119</sup> Директива је, уз уредбу, најважнији правни акт Европске уније. Директива обавезује у погледу резултата који се њоме остварује, али националним властима омогућава избор форме и методе спровођења. За разлику од уредбе, директива служи приближавању, а не потпуном уједначавању права држава чланица Уније. Зато се директивом задаје циљ који се мора постићи, док су државе чланице обавезне пренети директиву у свој национални систем, бирајући притом форму, закон, подзаконски акт и сл. - [https://sh.wikipedia.org/wiki/Direktiva\\_\(EU\)](https://sh.wikipedia.org/wiki/Direktiva_(EU))



Европске уније. Неопходно је транспоновати одређена процедурална питања у систем јавних набавки у делу процењене вредности јавне набавке, садржаја, обавештења, форме и начина објављивања позива, садржаја позива и појединачних извештаја о поступцима за доделу уговора, извештавања статистичких података итд.<sup>120</sup> Када су у питању јавне набавке у Европској унији, неопходно је прецизирати, да исте обухватају и подразумевају скуп активности од стране јавних наручилаца, државних институција, градова, општина, сектора који обављају делатност водоснабдевања, снабдевања електричном енергијом, саобраћајних и поштанских услуга из држава које су чланице Европске уније из разлога набавке роба, пружања услуга или извођења радова. Европско законодавство инсистира на јединственом економском тржишту те из наведених разлога упућује на здраву конкуренцију и надметање у овој области на јавно расписаним тендерима конкретних јавних набавки. Важно је, да се у потпуности у складу са законима држава чланица и директивама Европске уније у овој области осигура ефикасна примена права као и правна заштита учесницима у поступку односно право на подношење жалбе. Јавност и транспарентност поступка јавних набавки представљају приоритет Европског законодавства у овој области. Веома ја важно напоменути, да систем јавних набавки у Европској унији обухвата и јавно приватно партнерство као и концесије и представља учешће у пројектима који имају за циљ задовољавање јавног интереса односно потребе имајући у виду да се ради о пружању јавне услуге из надлежности јавне власти. Јавне набавке у Европској унији обухватају један веома занчајан део бруто друштвеног производа<sup>121</sup> те је из наведених разлога веома важно праћење односно мониторинг развоја јавних набавки у државама чланицама Европске уније са основним циљем транспарентности истих у складу са законским регулативама које регулишу ову област. У делу мониторинга, односно посматрања и проверавања напредовања система јавних набавки у државама чланицама Европске уније, који подразумева посматрање у дужем временском периоду и које треба разликовати од надзора, из разлога што надзор обухвата стандардне технологије и врши се на конкретној јавној набавци, а мониторинг јасно и прецизно дефинише испуњеност циљева система јавних набавки у једној држави, установљени су одређени резултати.<sup>122</sup> У Шпанији је успостављена је Опсерваторија за посматрање јавних набавки као

<sup>120</sup> Управа за јавне набавке, (2015), Анализа различитих приступа у регулисању јавних набавки у области одбране, безбедности, комуналних делатности и заштите права понуђача, Београд, стр.5-6.

<sup>121</sup> Свака је држава чланица ЕУ-а јединствена. То значи да се, на пример, бруто домаћи производ (БДП) и раст броја становника могу знатно разликовати од државе до државе. [https://europa.eu > about-eu > figures > living\\_hr](https://europa.eu/about-eu/figures/living_hr)

<sup>122</sup> Сигма, (2016), Мерење успешности, информативни документ о јавним набавкама, ОЕЦД - Париз, бр.27, стр. 2 / <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

непрофитна и независна организација која није део државне управе и која под будним оком академске заједнице посматра функционисање система јавних набавки у Шпанији. Циљ је, у обједињавању идеја које резултирају предлозима за унапређење функционисања система јавних набавки. Резултати рада ове асоцијације су повећање транспарентности, конкурентности и интегритета, повећање ефикасности понуде и потражње, олакшавање приступа малим и средњим предузећима систему јавних набавки, подршка иновацијама и промовисање учешћа шпанских предузећа на међународном тржишту јавних набавки као и подршка администрацији у области уговора о јавној набавци. Када је у питању Шпанија, јавне набавке контролише централна управа задужена за питања јавних набавки, односно Консултативни одбор за управу јавним набавкама који је део државне управе, Министарства финансија и има обавезу достављања на увид јавности свих релевантних докумената о јавним набавкама као што су, правна мишљења и извештаји Одбора, списак несолвентних предузетника којима је забрањено да склапају уговоре о јавним набавкама са статусом суспендованих предузетника и званичну квалификациону листу компанија са јавним регистром свих уговора.<sup>123</sup> У Пољској постоји обавеза достављања годишњег извештаја Савету министара о функционисању система јавних набавки у којима се износе статистички подаци о вредности и броју додељених уговора о јавној набавци, броју уговора додељених страним компанијама и пољским предузећима у иностранству. Подносе се и подаци о просечном трајању одређене врсте поступка јавне набавке, просечном броју понуда на тендерима и критеријумима за доделу које су користили наручиоци, броју жалби са резултатима њиховог исхода као и броју провера које је спровела Управа за јавне набавке. Управа за јавне набавке подноси извештај о својим активностима за наведени период, који се односе на прописе, мониторинг, светодавне услуге и обуке. Акцент заинтересованости Савета министара је, на правним оквирима, изменама и допунама и амандманима који су усвојени током извештајног периода као и планираним активностима за наредну годину.<sup>124</sup> Француска у делу система јавних набавки има две кључне институције на централном нивоу које врше мониторинг система јавних набавки а то су, Дирекција за правне послове као део Министарства финансија и економије са Одељењем за јавне набавке и Економска опсерваторија за јавне набавке, решење слично наведеном решењу мониторинга у Шпанији. Одељење за јавне набавке Дирекције за правне послове израђује законску регулативу, стандардну тендерску документацију укључујући и стандардну документацију за уговоре о јавним

<sup>123</sup> Сигма, (2016), Мерење успешности, информативни документ о јавним набавкама, ОЕЦД - Париз, бр.27 стр.3.

<sup>124</sup> Ибид, стр. 7, ОЕЦД - Париз

набавкама. Развија политику јавних набавки и припрема разне смернице и упутства. Економска опсерваторија за јавне набавке прикупља податке, врши анализу података са економског аспекта са акцентом на економске аспекте уговора о јавној набавци које наручилац доставља као уговоре који су додељени од стране наручиоца. Веома је важно нагласити, да је степен сарадње ова два тела на веома високом нивоу, Економска опсерваторија за јавне набавке има подршку и сарађује са Дирекцијом за правне послове на дневном нивоу по питању контроле свих уговора у складу са Директивама Европске уније, контролише уговоре о јавним набавкама испод прага који прописује Европска унија као и уговоре са вредностима изнад 90.000 ЕУР које наручиоци обавезно достављају док се за уговоре од 20.000 до 90.000 ЕУР примењује систем насумичног избора и контроле. Треба напоменути да се врши контрола и уговора о јавним набавкама из у области одбране и безбедности као и уговора о јавно/приватним партнерствима.<sup>125</sup> У Италији постоји тело за надзор уговора о јавним набавкама са задатком контроле поштовања начела односно правила транспарентности, легитимности и конкурентности привредних субјеката у систему јавних набавки. Задатак тела је да надгледа и врши надзор целокупног система јавних набавки на државном и регионалном нивоу са акцентом на контролу извршење уговора и правила конкуренције у поступку јавних набавки, поред циљне контроле, врши се и контрола насумично путем случајног узорка и обухвата истраживање у делу правилности примене закона кроз проверу регуларности поступка јавне набавке, доделу уговора о јавној набавци и његово извршење до краја уговорених обавеза. Радно тело има обавезу подношења извештаја Влади и парламенту са акцентом на пријаву неправилности које се уоче од стране радног тела. На основу уочених неправилности у систему јавних набавки, радно тело подноси парламенту и Влади измене и допуне законске регулативе и предлаже преиспитивање спроведених прописа. Тело са Опсерваторијом прикупља и врши обраду података о јавним набавкама на годишњем нивоу и о томе подноси извештај. Опсерваторија обрађује податке који су прикупљени путем мониторинга и предлаже унапређења у делу у којем је то могуће односно предлаже решења за развој тржишта јавних набавки. Акцент је на поштовању критеријума у поступку јавне набавке односно најважнијег и основног критеријума вредност за новац. Такође открива и детектује све могуће дисфункције и аномалије на тржишту које обухватају јавне набавке.<sup>126</sup> Опсерваторија за јавне радове у Португалу, има задатак промоције транспарентности јавних набавки са акцентом на ефикасност поступка јавне набавке.

<sup>125</sup> Ибид, стр.8, ОЕЦД - Париз

<sup>126</sup> Ибид, стр.9, ОЕЦД - Париз

Врши контролу најважнијих аспеката приликом закључења и извршења уговора о јавној набавци са акцентом на уговоре о концесији. Опсерваторија прикупља податке на основу захтева које доставља наручиоцима о конкретним јавним набавкама, а на основу индикатора, извештаја и статистике коју поседује. Обрађивањем наведене документације Опсерваторија предлаже решења и има веома важан утицај на систем јавних набавки када су у питању изналажења бољих решења и санкционисање неправилности.<sup>127</sup> Узимајући у обзир све наведено, једноставно је закључити, да је систем јавних набавки у Европској унији веома озбиљно прихваћен као један од приоритетних задатака решавања проблема инкорпорације Директива Европске уније кроз домаћа законодавства држава чланица Европске уније обзиром на средства која се одвајају за потребе јавних набавки у државама чланицама и Европској унији. Административна и правна наслеђа држава чланица кроз усвајање Директива које упућују на јавне набавке морају бити у функцији општег и свеобухватног система Европске уније са акцентом и на државе које су кандидати као што је Република Србија и које морају створити основне предуслове за постепено приближавање Европској законодавној регулативи постепеним усвајањем директива и уредби у области јавних набавки.

### **3. Улога јавних набавки у пословању јавних предузећа**

У жељи, да правно и финансијски уреди један од најважнијих сегмената функционисања државе, сегмент јавних набавки, Република Србија је први Закон о јавним набавкама донела 2002. године, што је резултирало веома великом заинтересованошћу како грађана тако и понуђача са акцентом између осталих, на јавне набавке у јавним предузећима.<sup>128</sup> Веома је велика и значајна улога јавних набавки у пословању јавних предузећа. Основни предуслов за успешност улоге јавних набавки у јавним предузећима је одговорност у правилном и стварно потребном планирању јавних набавки, са акцентом на стварне односно реално исказане потребе набавки добара, производа и услуга. Први Закон о јавним набавкама је ступио на снагу 2002 године. Анализа уштеда у јавним предузећима у односу на претходни период и то годину дана након ступања на снагу 2003 године, показује импозантне резултате. Примера ради, уштеде у Јавном предузећу Колубара у Лазаревцу на расписаних 28 јавних набавки износе око 839 000 долара што је био случај и са ЈП Телеком где се на

<sup>127</sup> Ибид, стр.10, ОЕЦД - Париз

<sup>128</sup> Козар, В., Петровић, З., и Почуча, М., (2010), Заступање правних лица у судским поступцима, Пословни биро, Београд, стр.296

набавци возила уштедело 617 293 долара. Међутим, каснија пракса јавних набавки доноси велики простор за злоупотребе и враћање на старо односно праксу из претходног периода злоупотреба у делу набавки. Конкурси који су расписивани су представљали формалност јер се већ унапред знало ко су победници. По добијању посла, сачињавали су се анекси уговора са ценом која је на крају била већа од договорене. Добро уређен систем јавних набавки штеди новац, подстиче инвестиције из разлога што транспарентан и добро уређен систем јавних набавки подиже конкурентност, елиминише дискриминације међу понуђачима и даје шансу већем броју домаћих фирми да заузму своје место на тржишту. Послове јавних набавки води Републичка управа за јавне набавке са задатком, да успостави транспарентан и ефикасан систем јавних набавки што у великој мери доприноси уштедама и подиже улогу јавних набавки у јавним предузећима на један веома значајан ниво.<sup>129</sup> Из разлога што бољег разумевања пословања јавних предузећа и функционисања система јавних набавки у јавним предузећима неопходно је појаснити неке специфичности начина пословања истих. Специфичност пословања јавних предузећа кроз државне интервенције, у великој мери обесмишљава пословање јавних предузећа и равноправно учешће истих на тржишту узимајући у обзир да своје производе и услуге нуде на тржишту равноправно као и остали привредни субјекти. Специфичан је начин њиховог пословања, јавна предузећа послују са улогом државног капитала у једном већем делу, што не искључује и учешће приватног капитала у случајевима јавно приватног партнерства.

Најрелевантније области на које би се применио облик јавно приватног партнерства су велики инфраструктурни пројекти. Партнерство одликује облик сарадње два сектора, уз прецизну обавезу поделе власништва и обавеза укључујући и резултате рада. Представља, веома озбиљну сарадњу која подразумева иновације, и практично односно брзо решавање проблема, смањење трошкова и времена спровођења пројеката на основу искуства и технологије.<sup>130</sup>

Из наведеног се може закључити, да јавна предузећа у највећој мери имају монополски утицај на тржишту. Услуге и производи јавних предузећа су у великој мери условљени државном регулативом што за резултат има и утицај на систем јавних набавки у јавним

<sup>129</sup> Остојић, С., Дамјановић, Н., (2013) Економски значај јавних набавки, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, стр.36

<sup>130</sup> Бојовић В.. 2006. Партнерство јавног и приватног сектора као последње уточиште традиционалног начина подмирења јавног интереса. Паноекономикус 53, уводни део.

предузећима. Услове и начин пословања углавном прописује држава што обухвата и систем јавних набавки који се прописује од стране оснивача, односно оснивач има директан утицај на начин организовања и услове под којима се организују јавне набавке од стране јавног предузећа а самим тим и на финансијско пословање јавног предузећа. Важно је истаћи, разлоге због којих се држава односно оснивач односи на наведени начин према јавним предузећима. Превасходно, сви производи и услуге које реализује јавно предузеће на тржишту имају веома велики значај за привреду и становништво, те из наведених разлога све мора бити транспарентно и јавно у делу пословања што обухвата и систем јавних набавки. У контексту јавних набавки у јавним предузећима, треба напоменути, да су јавна предузећа веома велики и значајни купци на тржишту производа и услуга што захтева транспарентност и отвореност у систему јавних набавки јавних предузећа. Јавна предузећа имају обавезу јавног оглашавања јавних набавки производа и услуга без обзира на потребе њиховог пословања у текућем или инвестиционом смислу. Овај начин у потпуности оправдава уложена средства, из разлога што транспарентност и јавност поступка јавне набавке у пуној мери омогућавају понуђачима, односно конкуренцији да учествују равноправно на тржишту које карактерише систем јавних набавки у јавним предузећима.

## **ГЛАВА III**

### **ПОЈЕДИНИ ОБЛИЦИ И РАЗВОЈНИ АСПЕКТ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

#### **УВОД**

Овај део обухвата законско уређење јавних набавки у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Обухвата и јавне набавке из области одбране и безбедности као и јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа односно удеса. Разлози законског уређења ове области су превасходно оправдани због низа недоумица које су биле разлог неразумевања, односно погрешног тумачења у претходном периоду. Примера ради, Закон о јавним набавкама из 2008 године<sup>131</sup> је област наведених набавки дефинисао као посебан сектор на веома сужен начин као добра, радови и услуге који су неопходни за обављање делатности у посебном сектору. На овај начин су обухваћене искључиво јавне набавке које су биле у директној вези са обављањем делатности док су се јавне набавке које нису биле у вези са делатности спроводиле у складу са општим правилима Закона о јавним набавкама, у делу који се односи на наручиоце. Треба нагласити, да се на неке

<sup>131</sup> Закон о јавним набавкама “Сл.гласник РС”, бр.116/2008, Поглавље III, чл.84-85.

јавне набавке није ни примењивао закон у делу посебних и искључивих права. Пре свега, неопходност јаснијег и прецизнијег појашњења ових области јавних набавки је, у разлозима јасног и прецизног дефинисања потреба делатности односно потреба у оквиру делатности како би се адекватно применио поступак јавне набавке са или без изузетака у односу на општа правила поступка јавне набавке. Прецизније тумачење потреба законодавног решења у овој области захтевају потребе у пракси, из разлога низа недоумица у ранијем периоду. Закон уређује режим јавних набавки у делу потреба комуналних предузећа у циљу обављања делатности односно у циљу функционисања система водопривреде, саобраћаја, енергетике и поштанских услуга. Ради се о специјалним правилима која у великој мери дерогирају општа правила о јавним набавкама која Закон о јавним набавкама јасно дефинише. Важно је напоменути, да својство јавног наручиоца односно државног наручиоца није обавезујуће већ то својство може имати и лице које по основу искључивих права, односно посебних права, обавља наведене делатности по основу концесија или неког другог облика јавно приватног партнерства.<sup>132</sup> Посебан део обухвата развојни аспект јавних набавки, са акцентом на критику недовољног ангажовања свих учесника у систему јавних набавки у примени Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији као и недовољно залагање у примени Акционих планова које су донели надлежни државни органи, а који се односе на систем јавних набавки у Републици Србији. Појашњења ради, Стратегија јавних набавки Владе Републике Србије за период 2014-2018 година, јасно и прецизно дефинише све неопходне кораке које је потребно предузети у циљу унапређења система јавних набавки и инкорпорације законских решења у области јавних набавки у Републици Србији, са решењима које обухватају уређење система јавних набавки у Европској унији. Препоруке Мисије ОЕБС у Србији из 2014 године, јасно указују на коруптивне механизме као усвојен начин функционисања заобилажења законских решења система јавних набавки у Републици Србији. Препорука прецизно дефинише све начине, односно коруптивне механизме који су у примени и омогућава надлежним државним органима, да се у пуној мери пре свега професионално и стручно посвете наведеној проблематици корупције у јавним набавкама. Црвена линија у примени коруптивних механизма је одавно активна и прети озбиљно да угрози како економско тако и друштвено функционисање узимајући у обзир огромна буџетска средства која се по том основу издвајају, у износима од преко три милијарде евра на годишњем нивоу. Ради се о веома великим буџетским издвајањима, која се у великој мери недовољно контролишу када је у питању реална и стварна потреба потрошње истих. Мере

<sup>132</sup> Козар, В., Почуча, М., (2013), Коментар Закона о јавним набавкама, Пословни биро, Београд, стр. 206.

упозорења за резултат имају обрнуту и дисфункционалну намеру законодавца, да у предлогу нових законских решења повећају новчани лимит набавки по основу слободног избора понуђача, односно да искључе јавне набавке и укључе договор наручилаца и понуђача и на тај начин омогуће још веће злоупотребе несавесних и неодговорних наручилаца, корисника буџетских средстава.

## **1. Јавне набавке у области водопривреде енергетике саобраћаја и поштанских услуга**

Закон о јавним набавкама у потпуности уређује јавне набавке у области овог дела комуналног сектора. Важно је нагласити, да се ради о посебним односно комуналним секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Оно што представља новину у односу на ранија законска решења је део сектора телекомуникација који по новом закону обухвата сектор поштанских услуга у складу са Директивом ЕУ 2004/17/ЕЦ<sup>133</sup> којом се у оквиру Европске уније регулишу доделе уговора у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Ради се о веома значајним секторима за функционисање једног друштва у целини као и о веома великој одговорности субјеката који воде наведене комуналне секторе узимајући у обзир значај електричне енергије, снабдевање водом, грејање, област јавног превоза, телекомуникација и сл. Када се ради о Европској унији важно је нагласити, да се углавном када је реч о компанијама односно услугама из наведених области, ради о приватним компанијама које карактерише монопол у наведеним областима услуга. Наша држава знатно заостаје и касни у делу који се односи на приватизацију компанија које би пословале у сектору комуналних услуга у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга у односу на Европску унију. Законским дефинисањем наручиоца, држава у потпуности остварује услов контроле рада свих субјеката у систему јавних набавки, у делу наведених услуга узимајући у обзир податак, да се углавном ради о веома великим компанијама које у великој мери могу утицати на економију једне земље.<sup>134</sup> Закон о јавним набавкама у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, дефинише наручиоце на начин што обухвата у првом реду субјекте који се баве, односно спроводе јавне набавке у наведеним областима. Обухвата и лице које обавља делатност у области водопривреде,

<sup>133</sup> Види више: Директива ЕУ 2004/17/ЕЦ Европског парламента и Савета – март 2004 Координација поступака у јавним набавкама у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга

<sup>134</sup> Терзић, Б., Срећков, Д., Варинац, С., Белензада, З., Малетић, М., Цветковић, Б., (2013), Коментар Закона о јавним набавкама, Правна библиотека, ЈП Службени гласник, стр.361-362.



енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, на основу искључивих или посебних права, када спроводи набавку за потребе обављања тих делатности. Као наручиоца, Закон о јавним набавкама дефинише и Јавно предузеће које које обавља делатност у наведеним областима, односно када спроводи јавну набавку за потребе обављања тих делатности.<sup>135</sup> Када је у питању додела уговора неопходно је напоменути, да се додела врши у отвореном, рестриктивном, односно квалификационом поступку или у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда што не искључује могућност примене и других поступака уколико се испуне законом прописани услови. Потребно је напоменути и то, да постоје посебна правила за квалификациони поступак која подразумевају одређивање периода за који се признаје квалификација кандидатима са временским акцентом ограничења на четири године. Наручилац увек задржава право ажурирања у складу са начелом неповређивања права конкуренције, односно примене услова према свима на једнак и законит начин. Посебна правила важе и за јавну набавку мале вредности у области односно комуналним секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и лимитирана је као јавна набавка чија процењена вредност није већа од 10.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 10.000.000 динара. Једна од посебних карактеристика је и поштовање услова узајамности који су условљени међудржавним споразумима. Уколико Република Србија нема међудржавни споразум за земљом порекла производа што условно елиминира домаћу конкуренцију таква се понуда може одбити ако удео производа пореклом из те државе прелази 50% укупне вредности производа из понуде. Када су у питању једнаке понуде, Закон о јавним набавкама јасно дефинише услове и врсте критеријума за “пондерско” оцењивање понуде са процентуалним акцентом разлике у цени не већој од 3% , који може бити у вези са наведеним облицима јавних набавки, у делу који је везан за међудржавне споразуме где се у случају неиспуњености услова недостатка међудржавног споразума може дати предност домаћем понуђачу.<sup>136</sup>

### **1.1. Јавне набавке у области водопривреде**

Ради се о јавним набавкама које Закон о јавним набавкама дефинише као јавне набавке за потребе изградње или управљања објектима и мрежама у циљу пружања услуга корисницима у вези са производњом, транспортом или дистрибуцијом воде за пиће као

<sup>135</sup> Миланковић-Васовић, Љ., (2015)Јавне набавке са коментарима и објашњењима, Правни информатор, Интермекс, Београд, стр.138

<sup>136</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015 чл.123-126

и снабдевање тих мрежа водом за пиће. Под наведеним јавним набавкама се подразумевају набавке добара, услуга и извођења радова за пречишћавање и одвођење отпадних вода као и пројекти хидрауличног инжењерства што подразумева наводњавање или исушивање земљишта, уз услов да се више од 20% укупне количине воде исушивањем земљишта користи као вода за пиће. Када је у питању снабдевање водом за пиће постоје и ограничења, у делу који не подразумева делатност. односно ограничава се као делатност у области водопривреде као законски изузетак ако наручилац производи воду за пиће у циљу обављања делатности која није делатност водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга као и. у случају када снабдевање јавне мреже зависи само од сопствене производње наручиоца ако то снабдевање није веће од 30% укупне производње воде за пиће тог наручиоца, рачунајући просек за претходне три године, укључујући и текућу годину.<sup>137</sup>

## **1.2. Јавне набавке из области енергетике**

Закон о јавним набавкама јавне набавке из области енергетике дефинише као набавку добара, услуга или извођење радова истраживања, вађење нафте и гаса, ископавање угља, минералних сировина и других чврстих горива као и изградњу и управљање, објектима и мрежама у циљу пружања услуга корисницима у вези са производњом, транспортом, преносом или дистрибуцијом електричне енергије, гаса и топлотне енергије што подразумева и снабдевање тих мрежа електричном, топлотном енергијом и гасом. Ограничења по питању дефинисања делатности које се не сматрају делатношћу у области енергетике односно електричне енергије које дефинише Закон о јавним набавкама су законом регулисана на два начина. Прво, уколико наручилац производи електричну енергију у циљу обављања делатности која није делатност водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга и друго, у случајевима када снабдевање јавне мреже зависи само од сопствене производње наручиоца ако ако то снабдевање није веће од 30% укупне производње електричне енергије тог наручиоца, рачунајући просек за претходне три године, укључујући и текућу годину. Исто ограничење важи и у делу снабдевања гасом или топлотном енергијом мрежа, које пружају услуге корисницима преко наручиоца и не сматра се делатношћу у области енергетике у смислу закона, ако је производња гаса или топлотне енергије од стране наручиоца неизбежна последица обављања делатности које нису делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга. Изузетак важи и у случају када је

<sup>137</sup> Члан 118. ЗЈН

снабдевање јавне мреже намењено искључиво економској експлоатацији те производње и не прелази 20% годишњег укупног прихода наручиоца узимајући у обзир претходне три године и текућу годину.<sup>138</sup>

### 1.3. Јавне набавке у области саобраћаја

Ради се о набавци која подразумева изградњау, одржавање или управљање аеродромима и речним лукама у функцији ваздушног и речног саобраћаја, изградњау, одржавање или управљање мрежама, као и пружање услуга корисницима у области превоза железницом, градског и приградског превоза путника у друмском саобраћају који се обавља трамвајима, тролејбусима и аутобусима. Појам мреже у области саобраћаја подразумева, пружање услуга под условима које је утврдио надлежни орган, као што су услови о релацијама на којима се пружају услуге, капацитетима превозних средстава, учесталости превоза и сл. Законодавац такође јасно дефинише, да пружање услуга аутобуског превоза није делатност у области саобраћаја у смислу овог закона, уколико други привредни субјекти могу слободно да врше те делатности на релевантном тржишту.<sup>139</sup> Када је у питању саобраћај, неопходно је напоменути, да је саобраћај неопходан чинилац друштвеног живота који мора испунити три основна својства, економичност, брзину и сигурност. Потребне за саобраћајем су све веће и представљају неопходност друштвеног, односно привредног живота. Саобраћајем се задовољавају производне, економске, културне, одбрамбене и остале свере друштвеног живота што опредељује саобраћај као јавну делатност од посебног друштвеног интереса.<sup>140</sup>

### 1.4. Јавне набавке у области поштанских услуга

Подразумевају делатност поштанских услуга односно резервисаних и нерезервисаних поштанских услуга. Делатности у области поштанских услуга су и пружање других услуга као што су, услуге управљања поштанском службом (услуге пре и после уручења), услуге које се односе на пошиљке на којима није означена адреса које нису поштанске пошиљке у смислу закона којим се уређују поштанске услуге, филателистичке услуге, логистичке услуге које су комбинација физичког достављања односно складиштења и других непоштанских делатности.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Члан 119. ЗЈН

<sup>139</sup> Члан 120. ЗЈН

<sup>140</sup> Царић, С., Јанковец, И., Трајковић, М., и Ђурђев, Д., (2006), Саобраћајно право, Центар за привредни консалтинг, Нови Сад и Привредна академија, Нови Сад, стр. 15.

<sup>141</sup> Миланковић-Васовић, Ј., (2015) Јавне набавке са коментарима и објашњењима, Правни информатор, Интермекс, Београд, стр. 141

## **1.5. Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга на које се закон не примењује**

Закон о јавним набавкама у члановима 7. и 7а јасно дефинише изузетке од примене закона.<sup>142</sup> Закон о јавним набавкама се непримењује на набавке које наручиоци спроводе за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга у иностранству под условом да то не укључује употребу објеката и мреже унутар Републике Србије. Закон се не примењује, када наручилац који се бави делатношћу из области водопривреде у делу који је наведен као изузетак од закона купује воду за пиће као и у делу када наручилац који се бави делатношћу у области енергетике набавља енергију или гориво за производњу енергије. Изузетак од примене закона се односи и на случајеве када наручилац врши набавке од повезаних лица или када лице које је основано од наручилаца искључиво за обављање делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга врши набавке од лица које је повезано са једним од наручилаца, под условом да најмање 80% просечног прихода повезаног лица за последње три године, потиче од лица са којима је повезано. Такође и у случају, када лице које је основано од стране више наручилаца врши набавке од својих оснивача, за потребе обављања делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга. Изузетак постоји и у делу када група друштава коју чине наручиоци у смислу закона којим се уређују привредна друштва, врши набавку од члана групе друштава искључиво за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. У случајевима када наручилац врши набавке од групе друштава чији је саставни део, под условом да је група друштава основана у циљу обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, да је основана на период од најмање три године и да је уговором о оснивању предвиђено да уговорне стране остану у њеном саставу најмање три године такође представља изузетак.<sup>143</sup>

## **2. Јавне набавке у области одбране и безбедности**

Као врло специфичан облик јавних набавки су, јавне набавке које обухватају набавку

<sup>142</sup> Види више: "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, Набавке на које се закон не примењује, чл. 7-7а

<sup>143</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, чл.122.

наоружања и војне опреме укључујући и било који њен саставни део, компоненту и склоп као и набавку безбедоносно осетљиве опреме укључујући и било који њен саставни део, компоненту и склоп, набавку добара, услуга или радова директно повезаних са војном или безбедоносно осетљивом опремом или постројењима у току било којег периода или целог животног века, набавку, услуга и радова искључиво у одбрамбене сврхе, безбедоносно осетљивих радова и безбедоносно осетљивих услуга. Појам војне опреме подразумева, да је опрема посебно израђена или прилагођена за војне потребе, намењена за употребу као оружје, муниција или војни материјал. Појам безбедносно осетљиве опреме подразумева добра, услуге и радове за безбедносне потребе, које укључују, захтевају и садрже тајне податке. У случајевима наведених јавних набавки, наручилац има обавезу, да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди када је то могуће конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене. Када је у питању јавна набавка наоружања и војне опреме наручилац је дужан, да достави план јавних набавки Влади Републике Србије на основу којег Влада доноси одлуку о спровођењу поступака и обавештава о томе надлежни одбор Народне скупштине. На основу достављеног плана Влада има обавезу, да уреди услове, начин и поступак јавне набавке у области одбране и безбедности и утврди списак добара, услуга и радова наоружања и војне опреме укључујући и било који њен саставни део, компоненту и склоп.<sup>144</sup>

## **2.1. Јавне набавке у области одбране и безбедности на које се не примењује закон**

Закон о јавним набавкама, у делу набавки за потребе одбране и безбедности јасно дефинише изузетке на које се закон не примењује. Превасходно у делу међународних споразума Републике Србије закључених са другим државама или међународним организацијама. Важно је нагласити изузетак, у делу јавних набавки неопходних и искључиво усмерених за потребе обавештајних активности, односно у делу набавки које се спроводе у иностранству, када су војне или полицијске снаге размештене изван територије Републике Србије, ако оперативне потребе захтевају да уговори буду склопљени са правним лицима или државним субјектима на подручју операција. Обахватају и програме сарадње који се заснивају на истраживању и развоју новог производа, које заједно реализује Република Србија и једна или више држава или међународних организација, ако је примењиво на наредне фазе целог и дела животног

<sup>144</sup> Закон о јавним набавкама "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, чл.117. Глава V / Јавне набавке у области одбране и безбедности, чл.127.

века тог производа. Ограничење подразумева и обухвата случајеве где би примена поступка јавне набавке довела до откривања информација које се сматрају кључним за безбедност, а на основу одлуке Владе. Када се ради о случајевима истраживања и развоја новог производа на међународном нивоу, министарство, односно надлежни државни орган ће поднети извештај Влади о реализацији програма сарадње.<sup>145</sup>

## **2.2. Посебна правила поступка код јавних набавки у области одбране и безбедности**

Када су у питању јавне набавке у области одбране и безбедности, постоје и посебна правила поступка јавне набавке, уговор о јавној набавци се додељује у рестриктивном или преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда као и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени законски услови. Приликом спровођења рестриктивног поступка наручилац нема обавезу примене члана 33. став 5, Закона о јавним набавкама који се односи на испуњеност услова од најмање три кандидата. У случају спровођења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, наручилац не прибавља мишљење Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка. Преговарачки поступак има изузетке, у делу додатних испорука добара и додатних услуга и радова у односу на остале јавне набавке у складу са законом и може се спроводити ако од првобитно закљученог уговора није протекло више од три године, осим у изузетним случајевима, који се утврђују с обзиром на рок трајања опреме, инсталација или система и техничке тешкоће које би промена добављача проузроковала. Оквирни споразум чији је предмет јавна набавка у области одбране и безбедности не може трајати дуже од пет година, осим у изузетним случајевима, који се утврђују с обзиром на рок трајања опреме, инсталација или система и техничке тешкоће које би промена добављача проузроковала. Предмет оквирног споразума могу бити и радови искључиво у одбрамбене сврхе и безбедносно осетљиви радови. Понуђач може у понуди укључити подизвођаче које ће ангажовати ради извршења јавне набавке или навести да ће подизвођаче изабрати, након закључења уговора о јавној набавци. Одредбе овог закона примењују добављачи приликом избора трећих лица као подизвођача, након закљученог уговора о јавној набавци или оквирног споразума, ако је наручилац захтевао да одређени део набавке добављач изврши преко подизвођача. Трећим лицима се не сматрају подизвођачи који су као такви укључени у понуду и понуђачи који чине групу понуђача, који су поднели заједничку понуду и са њима повезана лица. Приликом подношења понуде подноси се списак лица која се не сматрају трећим лицима, као и све касније измене. О спроведеним јавним набавкама

<sup>145</sup> Члан 128. ЗЈН

наручилац доставља годишњи извештај Влади и надлежном одбору Народне скупштине до 31. марта текуће године, за претходну годину. Извештај садржи податке о предмету набавке, начину на који је поступак спроведен, поднетим понудама, критеријуму за избор најповољније понуде, закљученом уговору и добављачу.<sup>146</sup>

### **3. Јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа – удеса**

Апсолутно је оправдана аргументација оправданости изузетака од закона када се ради о случајевима отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа односно удеса. Последице наведених околности су огромне и директно утичу на животе и здравље људи, објекте и постројења као и на имовину у целости узимајући у обзир непредвидивост као један од основних фактора. Хитност у наведеним случајевима подразумева изнуђен потез и захтева брзо и одлучно деловање са основним циљем обнављања порушених и уништених објеката односно имовине и санације целокупне штете која је проузрокована на наведени начин.<sup>147</sup> Закон о јавним набавкама дефинише елементарну непогоду као догађај хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла, који је проузрокован деловањем природних сила, као што су, земљотрес, поплава, бујица, олуја, јаке кише, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавање или клизање земљишта, снежни наноси и лавина. Елементарне непогоде подразумевају и екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима. Такође, исти закон дефинише појам техничко-технолошке несреће односно удеса као изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању. Последице техничко технолошких несрећа су, пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама. Резултат техничко технолошких несрећа је, угрожавање безбедности људи, материјалних добара и

<sup>146</sup> Члан 129. ЗЈН

<sup>147</sup> Миланковић-Васовић, Љ., (2015) Јавне набавке са коментарима и објашњењима, Правни информатор, Интермекс, Београд, стр. 148

животне средине. Јавне набавке које се спроводе ради отклањања последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа односно удеса и других несрећа су набавке добара, услуга или радова на изградњи, реконструкцији, адаптацији или санацији објеката оштећених у непогоди или несрећи, као и друге набавке ради спречавања продуженог штетног дејства непогоде и несреће, утврђене државним програмом помоћи и обнове подручја погођеног непогодом или несрећом, који доноси Влада Републике Србије у складу са прописима којима се уређује заштита и отклањање последица непогода и несрећа. Државним мерама санације и обнове утврђују се мере и критеријуми за пружање помоћи по областима и територији. Када се ради о објектима који су предмет изградње, реконструкције, адаптације или санације односно који су оштећени у непогоди или несрећи законодавац је дефинисао објекте на следећи начин. Ради се о породичним стамбеним објектима, стамбеним и стамбено-пословним објектима, становима у стамбеним и стамбено-пословним објектима, електроенергетским објектима за производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије, објектима рудне производње и снабдевања и објектима гасне инфраструктуре. Помоћ обухвата и санацију односно обнову путева и јавне железничке инфраструктуре, телекомуникационих објеката, односно мреже, система и средстава, укључујући и објекте инфраструктуре електронских комуникација, кабловске канализације, објекте комуналне инфраструктуре, објекте посебне намене и објекте јавне намене у јавној својини као и објекте културних добара и културне инфраструктуре.<sup>148</sup>

### **3.1. Посебна правила поступка јавне набавке која се спроводи ради отклањања последица непогоде и несреће**

Закон о јавним набавкама, односно законодавац је предвидео посебна правила за јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко технолошких несрећа односно удеса. Јавне набавке се спроводе у отвореном поступку. У поступку јавних набавки које се односе на непогоде и несреће не примењују се одредбе закона које се односе на план јавних набавки, претходно обавештење, начин доказивања обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, рокови за подношење понуда и рокови за одлучивање Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. У делу рокова законодавац предвиђа, да рок за достављање понуда у поступку јавне набавке не може бити краћи од десет дана од дана објављивања позива

<sup>148</sup> Закон о јавним набавкама "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015, чл.117. Глава V / Јавне набавке у области одбране и безбедности,члан 131а-131б



за подношење понуда на Порталу јавних набавки. Доказ о испуњености обавезних и додатних услова за учешће подразумева достављање изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове. У делу заштите права у поступку јавне набавке из разлога непогода и несрећа неопходно је нагласити, да захтев за заштиту права не задржава активности наручиоца. Наручилац може и пре истека рока за подношење захтева за заштиту права да закључи уговор о јавној набавци. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки дужна је да о захтеву за заштиту права одлучи решењем у року од пет дана од дана пријема уредног захтева. Рок за одлучивање о жалби је три дана од дана пријема жалбе. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је дужна да одлуку достави наручиоцу, подносиоцу захтева и изабраном понуђачу, у року од два дана од дана доношења. Када је у питању примена других поступака јавне набавке, наручилац може да одлучи да јавну набавку добара, услуга или радова ради отклањања последица непогода или несрећа које су утврђене државним програмом обнове, спроведе, уместо у отвореном поступку, применом друге врсте поступка јавне набавке, ако су за његову примену испуњени услови прописани овим законом. У случају јавне набавке добара и услуга или радова ради отклањања последица непогода или несрећа које су утврђене државним програмом обнове не примењују се одредбе закона које се односе на план јавних набавки, начин доказивања обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и на прибављање мишљења Управе за јавне набавке о основаности преговарачког поступка без објављивања позива за достављање понуда. Испуњеност обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, доказује се достављањем изјаве, којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове.<sup>149</sup>

### **3.2. Набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се не примењује закон**

Закон о јавним набавкама је јасно и прецизно дефинисао набавке на које се закон не примењује. Закон о јавним набавкама у овом делу обухвата набавке које се врше ради обезбеђивања основних животних услова у току и непосредно по наступању непогоде и несреће и подразумевају евакуацију, односно премештање људи и животиња, као и материјалних и културних добара, државних органа, привредних друштава и других правних лица, са угрожене територије на територију на којој не постоји опасност,

<sup>149</sup> Члан 131 в-г-д-ђ. ЗЈН

односно која пружа услове за живот и заштиту. Закон о јавним набавкама изузима и обезбеђивање хитног смештаја и хитан смештај у одговарајуће објекте укључујући и пружање здравствене заштите болесним лицима или повређеним у елементарној непогоди, снабдевање намирницама, питком водом, одећом, обућом, лековима и другим предметима, односно средствима, угроженог и пострадалог становништва, спајање раздвојених породица, психолошку подршку и стварање других услова за живот. Одредбама закона се обухвата и спровођење санитарно-хигијенских услова и санитарно-техничких мера на терену, у насељу и објектима, у циљу спречавања ширења заразних болести, епидемија и других штетних последица по становништво и материјална добра као и уклањање, идентификацију и хитно сахрањивање погинулих, односно умрлих, уклањање лешева животиња, дезинфекцију, дезинсекцију, дератизацију, деконтаминацију и ремедијацију објеката и терена. Подразумева се и спровођење одговарајућих радњи и поступака за извиђање рушевина, проналажење лица затрпаних у рушевинама, осигурање оштећених и померених делова конструкција зграда и објеката ради спречавања даљег рушења, спасавање затрпаних, односно њихово извлачење изван зоне рушења, мере прве помоћи и хитне медицинске помоћи, као и друге мере којима се доприноси заштити и спасавању из рушевина. Закон о јавним набавкама подразумева и предузимање мера за очување добара битних за опстанак објеката за водоснабдевање, одржавање потребног обима пољопривредне и друге производње и опстанак биљног и животињског фонда кроз обезбеђење и чување потребних количина и врста добара неопходних за живот становништва, као и културно-историјских, материјалних и других битних добара. Обухвата и обавезу обезбеђивања превозења и прелаза преко река и језера, проналажење и извлачење настрадалих и утопљених, одстрањивање воде из поплавлених објеката и површина око објеката као и предузимање хитних мера ради спречавања или одлагања изливања воде из речног корита у насељеним местима и плавлена стамбених објеката, постављање цакова са песком, чишћење одводних канала и сл. Ради се о предузимању свих потребних и изнуђених активности ради обезбеђивања заштите живота и здравља угроженог становништва и животиња, као и ради заштите материјалних и културних добара, у складу са прописима о заштити од елементарних непогода и других несрећа.<sup>150</sup>

#### **4. Развојни аспект јавних набавки**

<sup>150</sup> Члан 131е. Закона о јавним набавкама

У циљу дефинисања развојног аспекта јавних набавки Влада Републике Србије је донела Стратегију развоја јавних набавки за период 2014-2018 године, превасходно из разлога обезбеђивања слободних услова за деловање конкуренције међу понуђачима. Основни циљ стратегије развоја јавних набавки је *“слободна конкуренција”* која ће обезбедити јавне набавке под најповољнијим и најекономичнијим условима уз задовољавање свих потребних предуслова у делу квалитета и квантитета. Слободна конкуренција превасходно обезбеђује огромне уштеде у буџету, конкурентност домаћих предузећа и стабилан економски развој. Стратешки циљ је изградња јединственог система јавних набавки, јачање конкуренције, смањење нерегуларности, повећање економичности и ефикасности, *“промовисање еколошког и социјалног аспекта”*, учешће малих и средњих предузећа и иновација и потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама Европске уније области јавних набавки.<sup>151</sup> Треба напоменути, да је Управа за јавне набавке Републике Србије 2015 године, у делу социјалног аспекта јавних набавки дефинисала социјално одговорне јавне набавке као питање успостављања друштвене свести као законодавно политичког инструмента како би се иницирало, односно подстакло друштвено одговорно трошење јавних средстава. Социјалне набавке подразумевају укључивање социјалног аспекта, у одговарајућој фази поступка јавне набавке кроз могућност запошљавања, поштовање радних и социјалних права, фер трговину као и социјалну инклузију односно укључивање особа са ивалидидетом и сл.<sup>152</sup> Такође, у делу еколошког аспекта јавних набавки Управа за јавне набавке је 2015 године дефинисала *“зелене јавне набавке”* као куповину добара услуга или радова додајући еколошки, односно одрживи елемент, који подразумева најбоље искоришћење предмета јавне набавке током његовог животног циклуса са акцентом на његов утицај на животну средину. Према дефиницији Европске комисије, *„зелене“* јавне набавке су, набавке које имају мањи негативни утицај на животну средину у односу на добра и услуге које бисмо иначе купили.<sup>153</sup>

Обзиром да наша земља јасно исказује вољу и жељу приступања Европској унији, има и обавезу усклађивања законске регулативе са директивама и другим релевантним Европским законодавним решењима у области јавних набавки. Свако парцијално решење је недопустиво и Европска унија га неће толеристички, формално усаглашаваће са

<sup>151</sup> Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018,(2014) „Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), Влада РС, Београд, стр.1

<sup>152</sup> Види више: Управа за јавне набавке,(2015), Социјално одговорне набавке, УЈН, Београд, стр.2

<sup>153</sup> Види више: Управа за јавне набавке,(2015), Зелене јавне набавке, УЈН, Београд, стр.5

прописима је обавеза која се мора у потпуности реализовати, безусловно и до краја у складу са директивама Европске уније. Стратегија развоја јавних набавки је уско повезана са Стратегијом за борбу против корупције за наведени период, у потпуности је обухватила све мере које треба предузети како на елиминацији корупције тако и у сектору јасног и прецизног дефинисања система јавних набавки. Акцент је на борби против корупције и елиминацији коруптивних механизма у систему јавних набавки који су суштински највећи проблем система јавних набавки Републике Србије. Дефинисати стратегије, написати и прецизирати исте како би се задовољила форма, суштински представља само један корак који задовољава форму, суштина није и неће дати успеха уколико се озбиљно не приступи и реализацији свих наведених питања која су предмет Стратегије јавних набавки.

За систем јавних набавки од великог значаја су и други закони као што су Закон о буџетском систему, Закон о јавним предузећима, закони који уређују комуналну делатност област водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, област одбране и безбедности Закон о облигационим односима, Закон о прекршајима и Кривични законик. Веома је важна и област јавно-приватног партнерства и концесија коју уређује, "Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама"<sup>154</sup> а што је у складу са директивама Европске уније које уговоре јавно приватног партнерства и концесије дефинишу као "јавне уговоре". Дакле, Република Србија има обавезу да у потпуности усклади своје законске прописе у области јавних набавки са прописима Европске уније. Мора се, успоставити динамика усклађивања, дефинисати рад институција и њихова надлежност, ојачати и подизати рад капацитетета институција, унапредити институционални оквир у области концесија и јавно-приватног партнерства. У циљу унапређења ефикасности и одрживости система јавних набавки неопходно је, превасходно приступити модернизацији система јавних набавки са акцентом на електронске јавне набавке, централизоване јавне набавке, одрживост, зелене јавне набавке, социјалне аспекте јавних набавки, мала и средња предузећа, иновације, професионализацију и едукацију службеника за јавне набавке и јачање кадровских капацитетета кроз стручно усавршавање. У делу сузбијања нерегуларности и заштите права у поступку јавне набавке посебан акценат "кроз подизање свести сваког учесника у поступку јавне набавке" се мора ставити на сузбијање корупције и коруптивних

<sup>154</sup> Види више: Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Службени гласник РС”, број 88/11, 15/16, 104/16.

механизама у систему јавних набавки у јавним предузећима.<sup>155</sup>

У контексту свеобухватне анализе Стратегије јавних набавки у Републици Србији, односно развојне области јавних набавки, спорост у примени као један од кључних разлога кашњења у реализацији планираног, у великој мери утиче на јавност која са правом реагује и поставља питања разума односно разумног рока, који ће систем јавних набавки довести у нормалну функцију са акцентом на потпуно елиминисање корупције и коруптивних механизама.

Акциони план је предвиђао усвајање новог Закона о јавним набавкама 2017 године, тај рок је одложен за 2018 годину па након тога за 2019 годину. Резултат одлагања се огледа у знатно већем броју основа за непримењивање Закона о јавним набавкама кроз предлог да се куповина времена за телевизијско и радијско емитовање изостави из закона што подразумева и услуге арбитраже, бројне правне и финансијске услуге, услуге истраживања и развоја, поједини случајеви набавки из сектора одбране и безбедности, што је на неки начин и разумљиво, и сл. Досадашњи лимит од 500.000 динара који је условљен непримењивањем одредби закона је увећан за добра и услуге на 1.000.000 динара а за радове на 3.000.000 динара. Основно питање је, да ли се на овај начин приближавамо Европским стандардима и да ли је ово права мера и решење обзиром да се прагови односно лимити увећавају и у осталим областима као што су набавке за потребе дипломатије и сл. Разлог померања лимита није познат али статистика указује да је просечна вредност уговора о јавној набавци у првих шест месеци када су у питању јавне набавке у Републици Србији а према подацима Управе за јавне набавке износила нешто више од 3.000.000 динара или прецизније 3.115.000 динара. То је нешто мало изнад новопостављеног предложеног прага од 3.000.000 динара. Наведена статистика обухвата све јавне набавке које спроводе наручиоци, министарства, дирекције, агенције, републичка јавна предузећа односно такозвани јаки буџетски корисници. Поставља се оправдано питање, *“шта ће бити са локалним самоуправама где је просек далеко мањи од 3.000.000 динара”* као и питање *“да ли ће бити уопште јавних набавки на локалном нивоу и у којем броју”*. Ако се зна да сваки међудржавни

<sup>155</sup> Види више: Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018,(2014) „Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), Влада РС, Београд.

*Сентенца:* Стратегија Владе Републике Србије јасно дефинише правце обједињавања Европског и домаћег законодавства у систему јавних набавки и јасно обавезује и упућује све учеснике у поступку на стриктно поштовање законских одредби и правила без изузетака. Применом исте у великој мери би решили све недоумице и елиминисали превасходно корупцију и коруптивне механизме као највећи проблем система јавних набавки у Републици Србији. Пасиван однос свих учесника не даје резултате те из наведених разлога *“спорост у примени”* Стратегије као један од кључних фактора представља један од основних проблема и примедби од стране Европских званичних институција у области јавних набавки.

споразум а имамо их са Кинезима, Французима, Азербејданцима а предстоји и са Сједињеним америчким државама, начелно суспендује домаће законодавство а самим тим и Закон о јавним набавкама, једини начин набавки ће бити сведен углавном на слободну погодбу односно савест и свест наручилаца која ће углавном одлучивати о буџетским средствима односно потрошњи истих. Податак из 2017 године који указује на потрошњу буџетских средстава Републике Србије, по основу јавних набавки у износу од готово три милијарде евра, делује веома алармантно уколико се предложеним законским решењима помери лимит узимајући у обзир бројне злоупотребе и корупцију у јавним набавкама, који су били предмет истражних радњи надлежних органа и коментара у средствима информисања у претходном периоду.<sup>156</sup>

Анализирајући свеобухватно овај део научног рада изводи се закључак, да Закон о јавним набавкама углавном обухвата и уређује кључне аспекте учесника у потрошњи буџетских средстава у износу од готово три милијарде евра на годишњем нивоу. Закон јасно уређује материју и обухвата све фазе поступка јавне набавке у целости, упућује на права понуђача и конкуренцију као једно од основних начела. Влада Републике Србије доноси стратегије у свим областима и ту ништа није спорно. Материјала за тумачење има довољно са акцентом на веома јасно и прецизно прописане процедуре. Управа за јавне набавке редовно информише и наручиоце и понуђаче, Портал уредно функционише и на први поглед је све транспарентно и јавно. Поставља се питање корупције и коруптивних механизма као основно питање проблема у функционисању система јавних набавки у Републици Србији, питање које датира и у писаном облику је презентирано надлежним органима Републике Србије 2014 године кроз Корупцијску мапу система јавних набавки у Републици Србији од стране Мисије ОЕБС у Србији. Извештај Мисије ОЕБС у Србији је послужио аутору овог рада као основ за изналажење модалитета спречавања коруптивних механизма који су идентификовани као појавни облици корупције у систему јавних набавки. Обухваћен је 21 начин, односно коруптивни механизам који се користи како би се Закон о јавним набавкама условно заобишао на различите начине. Уколико се створи још већи простор за злоупотребе а евидентно је да померањем лимита јавних набавки на 3.000.000 динара тај простор ствара услове за још веће злоупотребе, Република Србија ће имати веома велики проблем са нетранспарентним начином потрошње јако великог износа буџетских средстава. Стратегија и развојни аспект јавних набавки превасходно има за циљ

<sup>156</sup> Добрашиновић, Д., (2019), Погодбе уместо јавних набавки, Бета, посматрачи | - 03.04.2019 15:55 > 03.04 21:36  
<https://beta.rs/posmatraci/posmatraci-vesti/108992-pogodbe-umesto-javnih-nabavk>

спречавање свих могућих начина нетранспарентног трошења буџетских средстава и злоупотреба по свим основама у систему јавних набавки уз пуну усаглашеност са Европским прописима.

*Обзиром на предложена решења у новом Закону о јавним набавкама, постоји оправдана сумња у пуну примену основних начела система јавних набавки као и отворена сумња у спремност надлежних државних органа да се са проблемом корупције и применом коруптивних механизма у систему јавних набавки отворено обрачунају. Уколико за Републику Србију није од значаја како и на који начин ће утрошити преко три милијарде долара на годишњем нивоу већ има намеру да начин трошења препусти овлашћеним лицима код наручиоца односно наручиоцу који ће унапред договорити са унапред познатим понуђачем јавну набавку, у том случају предстоји озбиљан проблем у најави који може у великој мери угрозити како економски тако и друштвени систем. Превасходно из разлога раслојавања друштва у целини што за резултат има јако неповољан утицај на грађане који се огледа кроз све учесталију појаву новопечених богатих слојева у друштву, који своје богатство стичу кроз неконтролисано и енормно ненаменско трошење буџетских средстава. Наиме, Република Србија кроз успешну економску политику свакодневно увећава приходе у буџету, већи приходи обезбеђују и већу потрошњу буџетских средстава. Злоупотребом буџетских средстава појединци у систему јавних набавки, а ради се о великом броју лица на нивоу целе државе, имају могућност неконтролисаног богаћења кроз примену коруптивних механизма. За надлежне државне органе је битно, да сваки динар има своје папиролошко оправдање не улазећи детаљније у анализу, шта је набављено, колико је набављено, од кога је набављено, да ли је то стварно и у уговореној количини испоручено и на крају да ли је то било стварно потребно набавити. У једном од ових питања се увек крије коруптивни механизам и неосновано богаћење појединаца на ручун ненаменске потрошње буџетских средстава.*

Веома је важно, правилно протумачити овај део закључка аутора, из разлога државног приоритета решавања наведеног проблема. Уколико држава на овај начин омогући још веће злоупотребе од стране неодговорних појединаца и организованих група у систему јавних набавки, да неосновано стичу богатство правдајући све кроз уредно достављање документације, Република Србија ће имати проблем са несагледивим последицама са акцентом на међународну репутацију и углед који се на овај начин неби требао доводити у питање. Злоупотреба буџетских средстава кроз јавне набавке доноси

огромно богатство за појединце и групе, уколико се ненаменски утроши близу три милијарде евра на годишњем нивоу. Могуће злоупотребе недозвољеног присвајања новца од стране неодговорних појединаца као усвојен обичајни коруптивни модел “*такозване провизије*” подразумева злоупотребу, која заврши у џеповима неодговорних лица, који на тај начин стичу на “*назови законит начин*” енормно богатство. Ово је врло забрињавајуће и нажалост представља реалност корупције у систему јавних набавки Републике Србије као могућа појава коју је веома тешко доказивати али је истовремено веома лако спречити, уколико постоји добра воља свих учесника у систему јавних набавки да се наведене злоупотребе спрече.

## ГЛАВА IV КОРУПЦИЈА

### УВОД

Овај део рада обухвата појам и дефиницију корупције са свеобухватном анализом појавних облика и врста корупције и акцентом на узроке односно последице корупције. Посебан део обухвата *корупцију у Републици Србији*<sup>157</sup>, као појаву која у великој мери дестабилизује економски и друштвени систем у Републици Србији, наносећи огромну штету угледу државе на домаћем и међународном нивоу. Треба напоменути, да је корупција уопште проблем не само Републике Србије већ и огромног броја држава у свету. Циљ је јасан, превенција и спречавање корупције на свим нивоима кроз обједињен и системски начин борбе против корупције. Веома је тешко искоренити односно уклонити корупцију у потпуности из било које државе у свету али је у основи веома једноставно удружити све расположиве ресурсе у борби против исте те на тај начин свеобухватно утицати да се корупција доведе до границе која подразумева један разуман ниво толеранције са акцентом и напоменом да у свету постоје државе које имају нулту толеранцију у погледу корупције. Начини постоје и само државним и одлучним репересивним мерама као и адекватним санкционисањем превасходно одузимањем корупцијом стечене имовине Република Србија може постићи веома добре резултате у борби против корупције.

У том контексту, веома су занимљива социолошка истраживања која се темеље, односно

<sup>157</sup> Корупција изазива крупне и негативне последице у друштву. Она аутоматски крши универзални принцип једнакости свих грађана пред законом, који је у Србији омогућен Уставом. <https://sr.wikipedia.org> › sr-ec › Корупција -



базирају на основу емпиријске грађе, која указују на стање корупције у Републици Србији. Истраживања обухватају одговоре на питања, основних узрока и раширености корупције, односно њене распрострањености, као и утицаја на политичка и друштвена збивања у савременом српском друштву.<sup>158</sup>

## 1. Појам и дефиниција корупције

Од античке Грчке, старог Рима, древног Египта до данас, незаобилазни и саставни део живота и рада људи је корупција, потиче од латинске речи *corruptio* што у преводу значи поквареност, изопаченост, поткупљивање, подмићивање и слично. Представља негативну појаву у друштву и урушава социјални, правни и безбедносни систем сваке државе. Корупција веома озбиљно дестабилизује сваку државу што резултира губитком поверења у државу од стране грађана а самим тим се доводе у питање и Уставом загарантована права сваког грађанина узимајући у обзир раширеност корупције. Корупција је веома уско везана са злоупотребом службених овлашћења што озбиљно доводи у питање законитост функционисања државе и целокупног система. Наука за сада није јединствено дефинисала корупцију осим заједничког става, да је треба потпуно елиминисати или спречити у највећој могућој мери што је резултирало великим бројем међународних докумената који јасно прописују мере и поступке за сузбијање и борбу против корупције. Дефиниција, да корупција представља злоупотребу јавних овлашћења за приватну корист, Вита Танзија је најсажетије прихваћена од више институција у свету.<sup>159</sup> На основу наведене дефиниције коју је прихватила начелно и Светска банка може се закључити, да корупција не постоји у приватном сектору што није и не може бити правилно тумачење исте, из разлога што је корупција обострана како у јавном тако и приватном сектору. Правилно тумачење и решење дефиниције је, да се ради искључиво о приватној користи појединца или групе без обзира да ли се ради о приватном или јавном сектору.<sup>160</sup> Треба напоменути, да у Републици Србији Закон о агенцији за борбу против корупције дефинише односно одређује корупцију као „онос који се заснива злоупотребом службеног, односно

<sup>158</sup> Трипковић М.Б., 2004. Слободан Вуковић: Корупција и владавина права, Институт друштвених наука, 'Драганић', Београд, 2003. Социолошки преглед 38, стр.476

<sup>159</sup> Вито Танзи (Италија) магистрирао 1963, докторирао 1967 из области економије на Харварду, радио као професор на Економском одсеку Америчког универзитета, Шеф одељења за пореску политику и директор у Одељењу за фискалне послове Међународног монетарног фонда, Председник Међународног института за јавне финансије, био на функцији у Влади Италије.

<sup>160</sup> Игњатијевић, С., Чавлин, М., (2017) Анализа узрока и последица корупције у друштву, часопис за менаџмент финансије и право, Нови Сад бр.3, стр 35.

друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог<sup>161</sup>. Корупција у великој мери излази и ван граница државе и може у великој мери угрозити и системе других држава. Такође је релевантно, да у великом броју случајева грађани користе корупцију да би остварили одређена права која им припадају или да би користили права која им не припадају у договору са корумпираним лицима из јавног сектора. У делу дефинисања корупције неопходно је истаћи, да су за потпуну инкриминацију корупције један од готово нерешивих проблема корупције фактори фаворизовања и непотизам.<sup>162</sup>

Резултат свих наведених тумачења корупције као појавног облика који је историјски присутан и евидентан као саставни део начина живота савременог друштва је, да се ради о кривично правно забрањеном понашању које наноси озбиљну штету друштву у целости и развоју истог. Ради се о опасној неморалној и двијантној појави где су лични и групни интереси приоритет у односу на друштво у целости и друштвени интерес. Давање и примање мита, лобирање, трговина утицајем, изнуде, преваре, отуђивање јавне имовине, непотизам, покровитељство и низ других облика корупције су веома велики и готово нерешив проблем за свако друштво у целини. Искључиво заједнички рад и залагање целокупног система у борби против корупције може донети свеобухватне резултате у тој области.

### **1.1 Врсте корупције и појавни облици**

Када су у питању врсте корупције, литература их углавном дефинише према атрибутивним обележјима. Примера ради, разлика између политичке и административне корупције је у различитим нивоима овлашћења, из разлога што политичка корупција подразумева корупцију на највишем нивоу политичке моћи високих државних функционера док је административна односно бирократска корупција карактеристична за ниво јавне управе и односи се на чиновнике запослене у јавној управи. Евидентна подела је и на децентрализовану корупцију коју карактерише корупција државних службеник из разлога сопственог интереса при чему држава не учествује у истој и централизовану корупцију у којој државни врх преузима примат и

<sup>161</sup> Закон о агенцији за борбу против корупције "Сл. гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС

<sup>162</sup> Мијатовић, М., Пејановић, Д., (2018) Схватање корупције у научној теорији, међународним документима ОУН, ЕУ и пракси у БиХ, Институт за српску културу - часопис Баштина (Приштина) Лепосавић, бр. 46, стр. 201-202

генератор је исте. Карактеристична је и подела на ситну, средњу и крупну корупцију. Носиоци ситне корупције су нижи службеници јавне службе, локалне или државне управе, они нису носиоци друштвене моћи и злоупотребљавају искључиво радно место и послове које обављају. Овим начином корупције се у великој мери нарушава морални и политички кредибилитет служби у којима се јавља и наноси се друштвена опасност и проузрокује штета по друштво у целини на овом нивоу. Средња корупција обухвата углавном привредни сектор и карактеришу је злоупотребе службеног положаја, давање и примање мита. Најопаснији сегмент, односно део корупције је крупна корупција коју карактерише политика односно политичка власт, носиоци највиших функција и крупни бизнисмени. Ради се о носиоцима корупције који припадају политичкој елити и носиоцима крупног капитала у друштву. Када је у питању подела корупције на нивоу Европске уније, корупција се углавном дели на активну корупцију која се огледа у кривичном делу давању мита и подстицању на коруптивне радње обећањима, привилегијама, остваривању неког права и пасивну корупцију коју карактерише кривично дело примања мита, злоупотребе службеног положаја и овлашћења итд. Према Хајденхајмеру корупција се дели на црну корупцију, која обухвата давање привилегија уз директну новчану надокнаду, врста корупције коју јавност осуђује и закон адекватно санкционише, сиву корупцију која обухвата давање привилегија по принципу услуга за услугу коју јавно мњење осуђује али је политичка елита толерише и белу корупцију која обухвата привилегије на основу пријатељских и рођачких веза или непотизам без очекивања противуслуге. Када су у питању појавни облици корупције, из разлога комплексности самог института корупције веома је тешко идентификовати све појавне облике корупције. Идентификација појавних облика корупције се врши углавном према усвајањима најновијих облика корупције који се идентификују свакодневно и карактеристика су свих држава. Корупција у здравству, судству, просвети, пореским управама, царинама, привреди, полицији итд, су само део појавних облика корупције. Најопаснији део корупције припада политичкој крупној корупцији која се огледа у доношењу закона односно прилагођавању прописа сопственим, односно групним интересима.<sup>163</sup>

Закључак је, да корупција свеобухватно ниподаштава друштвене вредности и норме које су неопходне за нормално функционисање како економије тако и друштва у целини. На свим нивоима како на националном тако и на међународном нивоу је у току активност у борби против корупције са акцентом на политичке активности у борби против

<sup>163</sup> Бјелајац, Ж., ( 2013 ) Организовани криминалитет, Нови Сад, Привредна академија, стр. 348-350

корупције. Предузима се низ мера на међународном нивоу и усвајају се различите методе који би требало да послуже у елиминацији свих врста и појавних облика корупције. Велики број међународних конференција се бави питањима у борби против корупције и уводе се механизми надгледања, праћења и пресецања свих врста и појавних облика корупције на свим нивоима.<sup>164</sup>

Корупција у здравству, судству, просвети, пореским управама, царинама, привреди, полицији, спорту, јавним набавкама и тако у неодглед, веома је тешко дефинисати, односно унифицирати све врсте и појавне облике корупције. Аутократија, диктатура и низак ниво демократије стварају одличне предусловае за развој корупције као социопатолошке појаве у свим државама са наведеним предусловима. Евидентно је, да недостатак контроле управљања са државом односно инструмената који служе за контролу власти у потпуности омогућава и ствара услове за корупцију на свим нивоима и у свим појавним облицима. Највећи проблем корупције је када се као појавни облик функционисања једног друштва усвоји кроз традицију дугог постојања кроз историјат појединих држава што ствара озбиљан проблем за свако друштво у целини. Усвојити и прихватити корупцију као вредност једног друштва је веома озбиљан друштвени поремећај који води свако друштво у суноврат а политичкој елити ствара могућност за енормно богаћење и злоупотребе државних ресурса и незаконито трошење буџетских средстава. Као пример усвајања корупције као нормалне појаве, односно усвојеног обичајног правила у једној средини, можемо навести пример једног дела Републике Србије, Шумадије односно области Колубарског басена где мештани села у околини имајући у виду веома вредно радно место у рудницама Колубаре, од рођења детета одвајају средства, штеде новац како би платили одређеном лицу из свере друштвено политичког окружења за његово запошљавање, односно радно ангажовање. То је коруптивна појава која је у потпуности усвојена као обичајно правило и примењује се у потпуности као нормални појавни облик запошљавања, без примедби учесника у коруптивном односу, имајући у виду да се одвојени новац од неколико хиљада евра надокнади за десетак месеци рада узимајући у обзир високе зараде у рудницама које износе и до близу хиљаду евра, у зависности од радног места. Ова појава је карактеристична већ дужи низ година и у осталим деловима Р.Србије када је у питању запошљавање у јавном сектору, куповина радних места је готово у целости усвојена коруптивна појава као појавни облик корупције и временом је усвојена као обичајно

<sup>164</sup> Тирић, Ј., Рељановић, М., Ненадић, Н., Јовановић, М., Добрашиновић, Д., Пејовић, Д., (2010), Корупција-проблеми и превазилажење проблема, Београд, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, стр.11.

правило што сваки систем уређења у свету као и његове основне вредности доводи на најнижи ниво функционисања једног друштва у целини. Основно питање је, *вредност једног друштва*<sup>165</sup> у целини као и његова способност да се у потпуности супростави свим врстама и појавним облицима корупције. То није задатак само политичке елите која води једну државу већ и задатак свих грађана који морају узети активно учешће у борби против корупције, на начин што ће јавно упозоравати и пријављивати све врсте и појавне облике корупције. Свака држава па и она која је усвојила корупцију као обичајно правило у неким појавним облицима мора реаговати пре или касније ако то њени грађани искрено желе и укључе се активно у борбу против корупције, која у потпуности уништава све моралне и љуске вредности и доводи у питање поверење свих грађана у своју државу и њене органе, који морају реаговати из разлога што је то њихова не само законска већ и морална обавеза.

## 1.2 Узроци и последице корупције

Када су у питању узроци и последице корупције један од најевидентнијих узрока је транзиција земаља, промена друштвеног, политичког и економског система што углавном стимулише настајање корупције односно појачане активности у том делу као резултат нестабилности и страха у друштву. Ниподаштавање моралних вредности и непостојање одговорности у систему имплементирају корупцију у све поре друштвеног система без изузетака. Нестручност и несналажење у политици, недостатак одговорности у демократији, погрешна перцепција демократије, превише правних правила, злоупотреба такозваних рупа у законима, дискрециона права од стране политичких и државних службеника, недостатак надзора, избегавање обавеза према држави итд, углавном резултирају корупцијом у друштву што у коначном иницира и појаву организованог криминала у друштву. Последице корупције су евидентне и огледају се у неповерењу Влади и њеним институцијама, рушењу демократије и стабилности сваке државе у делу њеног политичког уређења, не кредибилности политичара и државних службеника, неизмиривањем обавеза према држави,

<sup>165</sup> Јанковић, А., (2017), Друштвена стварност посматрана из перспективе вредности, Социолошка луча ХИ/2 2017, стр.81.

*Вредност једног друштва*: Иако постоји мноштво различитих дефиниција вредности могуће је издвојити неколико заједничких карактеристика вредности: прво, усмерене су ка остварењу циљева који се сматрају пожељним и вредним, друго, заузимају централно место у структури личности, снажно и трајно покрећу на одређене активности; треће, детерминишу широк опсег социјалног понашања надилазећи специфичне ситуације; четврто, релативно су трајне и стабилне, мада не и потпуно непромењиве.

неповерењу у судски систем и судије, пропадању економије због неповерења у економски систем и конкурентност, неповерењу у еколошке и грађевинске стандарде и квалитет изградње јавне инфраструктуре итд.<sup>166</sup> Носиоци економске и политичке моћи су одлучујући фактори за настанак појаве корупције у свим како развијеним тако и неразвијеним друштвима. Економски узроци корупције се огледају у економској моћи и субјектима који доминирају истом што ствара услове за доминацију и означавање истих као главних носиоца корупције. Одлуке од велике важности за неко привредно пиотање квалификују носиоце економске моћи за корупцију, односно примену исте у пуној мери из разлога прибављања личне материјалне користи кроз злоупотребу службеног положаја. У највећој мери се огледа кроз злоупотребе на основу дискреционог одлучивања увозно-извозних ограничења, у систему јавних набавки различитих курсева валуте, диференциране пореске политике која стимулише поједине привредне субјекте или социјалне групе и кроз низ других примера. Примери који карактеришу недостатке у пореском систему и систему радних односа такође спадају у економске узроке корупције и огледају се кроз непоштовање закона о раду, што доводи до рада на црно, односно наметања радног времена дужег од законом предвиђеног кроз подмићивање инспекцијских органа који углавном не реагују благовремено и у складу са законом што доводи до нелегалног стицања велике материјалне користи за послодавца. Као што је већ наведено, избегавање пореза омогућава енормно стицање материјалне користи власницима капитала где имамо случај пасивног односа државних органа према истим, из разлога што политичка елита не осећа одговорност према бирачима већ према власницима капитала и носиоцима економске моћи од којих политичкој елити зависи опстанак на власти, што ствара услове за енормно богаћење политичке елите преко власника крупног капитала. Када су у питању политички узроци, један од главних узрока је непостојање контроле политичке елите кроз повезаност носиоца економске и политичке моћи. Политичка елита може али и не мора бити главни носиоц корупције у једном друштву. Због свог положаја на друштвеној лествици, политичка елита има право да одлучује о корупцији у пуној мери, може да је елиминише ако жели јер има механизме делимично или у потпуности и на то има дискреционо право. Веза између економских и политичких центара моћи се огледа у финансирању политичких странака од стране власника капитала из разлога против услуге као један од начина и други је лобирање политичке елите за интересе одређене компаније, из разлога личног интереса кроз повратак у компанију након престанка политичког деловања, кроз чланство у управним одборима итд. Најчешће последице корупције су политичке, економске и

<sup>166</sup> Бјелајац, Ж., ( 2013 ) Организовани криминалитет, Нови Сад, Привредна академијастр. 353-354

социјалне. Политичке последице доводе до губитка поверења грађана у сопствену државу и нарушавање кредибилитета државе. Економске последице доводе до нерационалног трошења буџетских средстава и неповерења инвеститора у државу што у великој мери нарушава економску стабилност земље. Социјалне последице се огледају, као што је већ наведено, кроз општи осећај несигурности грађана и неповерење у сопствену државу, осећај неједнакости и немоћи, повећање сиромаштва и незадовољство.<sup>167</sup> Такође, један од највећих проблема, односно узрока корупције, који је присутан у Србији је, такозвани криминалитет белог оковратника у јавном сектору, под којим се сматрају како органи који се финансирају из републичког и локалног буџета, тако и други органи и организације који су корисници јавних средстава, односно јавних предузећа. Одговорна лица у наведеним организацијама, односно јавним предузећима су углавном чланови повлашћених слојева друштва што подразумева и обавезно чланство у политичким странкама. Обзиром на наведени статус и заштиту, у једној веома великој мери су привилеговани и заштићенији од било које врсте прогона, за разлику од других слојева друштва који немају такву врсту заштите. Овај начин испољавања криминалитета, односно узрока корупције, представља велики трошак за државу, а самим тим и грађане, па из наведених разлога су, у великом броју случајева и предмет средстава информисања, односно критике јавности. Државни органи, међу којима и Државна ревизорска институција су, идентификовали наведену коруптивну појаву и предузимају све мере у циљу идентификације наведених лица, односно откривања криминалних делатности и спречавања корупције.<sup>168</sup>

Када су у питању узроци и последице корупције, неопходно је још једном нагласити, да искључиво држава односно политичка елита има моћ и дискреционо право да елиминише односно системски искључи све узроке корупције, у пуној мери уколико за то постоји потпуна сагласност и жеља на свим нивоима. Законодавни систем постоји, институције такође као и органи који врше надзор и контролу функционисања истих. Грађани би у пуној мери подржали све мере у борби против корупције. Поставља се основно питање, воље политичке елите, да се проблем корупције реши или не реши, решавањем корупције се по аутоматизму решавају односно елиминишу и последице корупције. Елиминација криминала и корупције је приоритет и основни задатак на

<sup>167</sup> Ђирић, Ј., Рељановић, М., Ненадић, Н., Јовановић, М., Добрашиновић, Д., Пејовић, Д., (2010), Корупција-проблеми и превазилажење проблема, Београд, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, стр.17-20.

<sup>168</sup> Шупут Ј.. (2014). Државна ревизорска институција и превенција криминалитета белог оковратника у јавном сектору. Зборник радова Правног факултета у Нишу 67, стр333.

којем се мора истрајати искључиво из разлога поверења грађана у сопствену државу и политику за коју се на бирачким местима опредељују, која има обавезу и задатак, да сваком грађанину обезбеди пре свега задовољство животом у сопственој држави без криминала и корупције, односно са што мањим степеном криминала и корупције, из разлога што пракса показује да и најдемократскије земље у свету нису и немају могућност да у потпуности елиминишу криминал и корупцију.

### 1.3 Корупција у Србији

Када је у питању корупција у Републици Србији, веома је важно нагласити, да Република Србија својом Националном стратегијом за борбу против корупције, јасно указује на проблем корупције, односно опасност корупције у Републици Србији. Акцент у борби против корупције се односи превасходно, на привредни развој као и питање друштвеног морала као основне вредности сваког друштва. Међутим, јавност је са својим ставовима апсолутно у колизији са предузимањем мера од стране законодавца у борби против корупције. Власт има обавезу ефикасног деловања и предузимања мера у борби против корупције. Дефинисање корупције у ширем смислу, као злоупотребе јавних и економских функција и овлашћења од стране службеника у јавном сектору је карактеристика схватања корупције у Републици Србији. Веома је важно нагласити, да су у процесу транзиције послови у надлежности државе у великој мери пренети на приватни сектор, што у великој мери утиче на распрострањеност корупције и у делу приватног сектора.<sup>169</sup> Важно је истаћи, да су све мере из Акционог плана, пре свега превентивног карактера и у колизији су са мерама репресивног карактера, на којима инсистира јавност са акцентом на кривично гоњење и санкционисање корупције. Основни предуслов предузимања репресивних мера је, благовремено откривање и пријављивање корупције. Неопходно је препознати неке од основних карактеристика корупције као што су, прикривеност у делу злоупотребе службеног положаја, односно овлашћења, са основним циљем прибављања против-правне имовинске користи и промелљивост као карактеристика прилагођавања датим друштвеним условима у којима се корупција у пуној мери примењује. Неке од карактеристика корупције су, разноликост појавних облика која је условљена погодностима у датом моменту односно прилагођена је личним карактеристикама учинилаца, као и распрострањеност и међународни карактер коју карактерише одвијање корупције у свим областима

<sup>169</sup> Павловић, З., Ђукић, С., Ђорђевић, Д., (2015), Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди, Војно Дело, Београд, стр.275.



економског и друштвеног живота, без обзира на границе између држава које свеобухватно не представљају препреку за слободно ширење, односно одвијање корупције. Не треба искључити и користољубље као мотив, што подразумева незаконито прибављање имовинске користи као и неетичност, коју карактерише кршење основних моралних вредности демократије.<sup>170</sup> Према статистици МУП-а Републике Србије на подручју Полицијске управе у Новом Саду, која је друга по величини у Републици Србији, само у току 2014. године, извршено је укупно око 12.440 кривичних дела. Када се ради о кривичним делима која се односе на корупцију, од тог броја, кривична дела са елементима корупције, обухватају 82 процесуирана кривична дела из области корупције.

- У Београду је извршено 27308 кривичних дела,
- у Нишу је извршено 5780 кривичних дела,
- у Зрењанину је извршено 4248 кривичних дела,
- у Сремској Митровици је извршено 4225 кривичних дела,
- у Панчеву је извршено 4038 кривичних дела,
- у Суботици је извршено 3629 кривичних дела,

у осталим Полицијским уравама је извршено 41050 кривичних дела, што представља око 40% кривичних дела.<sup>171</sup> Прича о корупцији у Републици Србији заузима посебно место, резултати су, доношење антикорупцијских закона, процесуирање великог броја актера корупције, и откривање великог броја корупцијских афера. Основно питање које се поставља је, да ли Република Србија има шансу да победи корупцију, из разлога што пракаса указује и евидентно је, да правне норме саме по себи нису довољне да победе корупцију. Борба против корупције мора бити процес у којем подједнако учествују сви, уз укључивање свих расположивих аспеката у друштву.<sup>172</sup> Када је у питању борба против корупције у Републици Србији, веома је важно нагласити да су значајни помаци на том пољу реализовани након демократских промена 2000. године, домаћи органи правосуђа и унутрашњих послова су значајно реформисани у делу борбе против организованог криминала и корупције. Свеобухватне анализе броја извршилаца кривичних дела корупције, значајно указују на распрострањеност исте у нашој земљи. У каснијем периоду, са акцентом на време након усвајања Националне стратегије за борбу против корупције, учињени су значајни помаци и уочена је веома велика

<sup>170</sup> Ибид, стр. 278

<sup>171</sup> Ђукић С.. (2016), Последице организованог криминалитета по националну безбедност. Војно дело 68, стр.97

<sup>172</sup> Анђелковић П.М.. 2014. Домаћински дух и корупција. Зборник радова Филозофског факултета у Приштини, стр.185

заинтересованост државних органа да се проблем корупције у Србији коначно решава а не анализира. Једна од највећих препрека у борби против корупције је прикривеност што резултира огромним профитом за криминалне организације које по овом основу а према подацима *Међународног монетарног фонда*<sup>173</sup> у свету на годишњем нивоу инкасирају око 550. милијарди евра профита по основу криминалних делатности, укључујући један веома велики проценат који се односи и на учешће корупције у наведеним незаконитим активностима. Када је у питању ММФ, постоје одређена мишљења, да су проблеми одређених држава у макроекономском смислу, последица веома заступљене корупције. Чињеница је, да су земље које су недовољно развијене у проблему када је у питању корупција, што у великој мери утиче и на правни систем тих држава, у коначном и на спровођење закона односно на целу економију.<sup>174</sup> Веома је широка лепеза кривичних дела са елементима корупције, од закључења штетног уговора, кршења закона од стране судија, проневера, превара у служби, противзаконитог посредовања до фалсификовања службених исправа и других кривичних дела. Анализом постигнутих резултата, веома је лако уочити да су органи који откривају кривична дела корупције и њихове извршиоце веома активни у том делу и ту су уочљиви веома добри резултати, дакле, проблем је у превенцији и сузбијању. Превенција је приоритет и представља задатак у који се морају активно укључити економски правни и политички фактори како би се на том пољу постигли што бољи резултати. Мере економске политике, доношење нових законских прописа и пуна координација свих надлежних органа једино могу донети резултате који би корупцију довели на ниво друштвено прихватљивих размера. Антикорупцијски прописи, специјализована обука полиције, судија и јавних тужилаца, стална едукација грађана и пуна координација државних органа и сарадња какао на националном нивоу тако и на међународном нивоу су једине смернице за добар и успешан заједнички наступ у делу превенције у борби против корупције. Треба напоменути, да Национална стратегија за борбу против корупције под појмом корупције, најједноставније дефинише следећа кривична дела, давање и примање мита у вези са гласањем, одавање пословне тајне из користољубља, неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности,

<sup>173</sup> Међународни монетарни фонд, ММФ, је међународна финансијска организација основана 22. јула 1944. године на конференцији у Бретон Вудсу (САД), са циљем да подстакне земље у вођењу адекватне економске политике и да помогне у превазилажењу платно-билансних тешкоћа земаља чланица. Основале су га 44 земље. Данас, ММФ има 185 земаља чланица. Седиште ове организације је у *Вашигтону*. Главна подручја активности су: надзор и финансијска и техничка помоћ - <https://sr.wikipedia.org > sr-ec > Међународни монетарни фонд>

<sup>174</sup> Радоњић О.,(2003) Глобални финансијски интереси - улога ММФ-а у распламсавању и гашењу азијског финансијског пожара 1997. године. Социологија 45, стр.167.

злоупотреба службеног положаја, фалсификовање службене исправе када је извршено у стицају са неким од кривичних дела извршених из користољубља, кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, превара у служби, противзаконито посредовање, давање мита, примање мита, одавање службене тајне из користољубља, проневера и остала кривична дела. Свеобухватном анализом статистике кривичних дела корупције у одређеним временским периодима, уочавамо веома скромне ефекте оштријих кривичних санкција, које је Република Србија репресивним мерама примењивала према починиоцима кривичних дела корупције, што је резултирало проценом надлежних државних органа, да прописивање најоштријих кривичних санкција није и не може бити гарант успеха у борби против корупције. Проф.др Зоран Павловић<sup>175</sup> је у области корупције са својим сарадницима презентирао једну веома занимљиву статистику кривичних дела у вези са корупцијом. Према подацима МУП-а Републике Србије у периоду од 1990. до 1999. године, поднето је 43.325 кривичних пријава за кривична дела против службене дужности, оптужено је 20.464 лица, осуђено је 13.780 лица а од тог броја је на затворске казне осуђено 3.175 лица. У том периоду је на годишњем нивоу просечно поднешено 4.332 кривичне пријаве. Од 3.175 лица, прецизније, 1.128 лица је осуђено је на затворску казну од 3 до 6 месеци, затим 719 лица је осуђено на затворске казне у трајању од 2 до 3 месеца и 616 лица је осуђено на затворску казну у трајању од 6 до 12 месеци. Највећи број лица, односно 2.463 лица је осуђено на затворску казну у трајању од 2 до 12 месеци. Слични подаци са увећаним бројем кривичних пријава, карактеришу и период од 2000. до 2009. године. У том периоду је поднета 45.681 кривична пријава, за кривична дела против службене дужности, од тог броја оптужено је 17.428 лица, осуђено је 10.384 лица док је од тог броја 2.900 лица осуђено на затворске казне а просечан број кривичних пријава по години је износио 4.568. кривичних пријава. Од 2.900 лица, 1.192 лица осуђено је на затворску казну од 3 до 6 месеци, 596 лица осуђено је на затворску казну у трајању од 6 до 12 месеци, док је 575 лица је осуђено на казну затвора од 2 до 3 месеца. Статистика указује, да је највећи број лица 2.363 лица осуђено на затворску казну у трајању од 2 до 12 месеци. Узимајући у обзир наведене податке, може се закључити да је

<sup>175</sup> Проф.др Зоран Павловић, покрајински заштитник грађана – омбудсман од 1. децембра 2016. године, редовни професор и шеф Кривичноправне катедре Правног факултета за привреду и правосуђе Универзитета „Привредна академија” у Новом Саду, радио као адвокат, осам година је био заменик Општинског јавног тужиоца у Новом Саду, Окружни јавни тужилац и руководиоца Канцеларије специјалног тужиоца за организовани криминал, члан је Хашке академије за међународно право и Виктимолошког друштва Србије.

карактеристика наведеног периода вршење кривичних дела против службене дужности, односно кривичних дела у вези са корупцијом. Такође је уочљиво, да је веома мали број лица осуђен на затворску казну. Прецизније, разлози недостатка доказа, спорост у поступку у свим фазама, коруптивни односи према полицији, тужилаштву и суду резултирају изузетно алармантним подацима за наведени период, од близу 90.000 лица процесуираних по основу кривичних пријава за кривична дела против службене дужности за период 1990 – 2010 године, само је око 6.000 лица је осуђено на краткотрајне временске казне затвора, од два до дванаест месеци затвора. Основно питање, а то је исплативост корупције, на основу наведених података упућује на кривичне санкције и број осуђених лица као на неодвраћајући фактор, када је у питању озбиљност државе у борби против корупције. Закључак је, да Република Србија има озбиљан проблем у борби против корупције имајући у виду наведену податку, који указују да за период од двадесет година није решила и не може решити проблем неозбиљним начином приступа борби против корупције са наведеним резултатима, који апсолутно не делују превентивно већ шаљу поруку лицима из криминогених средина, да се могу бавити корупцијом уз ризик веома малих и кратких затворских казни које се углавном досуђују као што је то већ наведено. Нведени резултати, не делују превентивно већ стимулативно за починиоце кривичних дела у вези са корупцијом, што показују и резултати анализе Полицијске управе у Новом Саду, у периоду од 2010. до 2013. године, уз напомену да се ради о другој по величини Полицијској управи у Р.Србији. У наведеном периоду поднето је укупно 27 кривичних пријава и 2 извештаја као допуне 2 кривичне пријаве, против 108 лица, због основане сумње да су извршила 116 кривичних дела са обележјима корупције. Ради се о кривичним делима примање и давања мита, фалсификовања службених исправа, неоснованог добијања и коришћења кредита и друге погодности, фалсификовања исправа, давање и примање мита у вези са гласањем, навођења на оверавање неистинитог садржаја, давања лажног исказа и лажног пријављивања и кривичног дела прања новца. Може се закључити, да је експанзија корупције обухватила целу државу и све делове система са акцентом на мито у области здравства, царине, јавних предузећа, просвете, јавних набавки, приватизације привредних субјеката и незаконитости у банкарском пословању. Закључак већине стручњака из области корупције, да је иста веома тешко доказива са разлозима као што су, да феномен белог оковратника онемогућава поступак доказивања корупције, у целости просто нису прихватљива. Образложење, да лица са ауторитетом и позицијом у друштву, у потпуности реализују наручени коруптивни посао и за то апсолутно гарантују, а за наплату реализованог коруптивног посла, ангажују сараднике који у

потпуности сnose кривичну одговорност у случају откривања корупције и за то добијају одговарајућу накнаду, просто не стоји, односно таква врста образложења није прихватљива, узимајући у обзир све расположиве законске институте и овлашћења тужилаштва. Треба напоменути, као веома важан податак који у основи упућује на починиоце кривичних дела односно професионалну структуру извршилаца на основу наведених података, да се ради углавном о директорима разних предузећа, здравственим радницима, радницима Министарства унутрашњих послова, радницима у државним органима, радницима у правосудју и тужилаштву, радницима на царини и осталим предузећима.<sup>176</sup> Република Србија је 2005. године ратификовала Конвенцију Уједињених нација против корупције, што подразумева, да је преузела и одређене обавезе. Уложено је много труда и рада, установљени су нови органи и агенције са наменом борбе против корупције, међутим, предузете мере нису довољне, односно антикорупцијске мере нису апсолутно уверљиве и недовољно су ефикасне. Дакле, сви релевантни подаци указују на раширеност корупције у Републици Србији, преузете обавезе од стране Републике Србије се не испуњавају, што Републику Србију поприлично удаљава од Европских интеграција и мерила у овој области.<sup>177</sup> На крају, када је корупција у питању, неопходно је разликовати, односно треба направити разлику између обичајног поклањања везаног за одређене догађаје у животу за неког појединца, односно његову породицу од корупције као недозвољене и противзаконите, односно скривене делатности. Евидентно је, да је једна од основних функција организованог криминала, уско повезана са корупцијом кроз подмићивање јавних службеника, полиције, судија, чланова владе и слично, из различитих интереса чланова криминалних организација, односно појединаца и група из криминогених структура.<sup>178</sup> Према појединим анализама, корупцију је могуће остварити кроз три основна типа корупције, односно модалитета или начина како се испољава. Могуће је остварити кроз реализовање одређеног права, односно ради остваривања одређеног права, може се остварити и кроз кршење закона као и кроз доношење, односно мењање или недоследну примену закона и подзаконских аката. Када је у питању доношење, односно мењање или недоследна примена закона и подзаконских аката, овај облик коруптивног наступа спада у најперфидније облике, веома се тешко открива, а све радње и активности које се предузимају у циљу остваривања овог коруптивног модалитета су углавном легалне и нису санкционисане. Најчешћи актери овог начина

<sup>176</sup> Павловић, З., Ђукић, С., Ђорђевић, Д., (2015), Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди, Војно Дело, Београд, стр. 284-289

<sup>177</sup> Дугалић В., (2014), Корупција је хидра са безброј глава. Банкарство 43, стр.8

<sup>178</sup> Новаковић Н.Г., 2002. Корупција у Србији. Социолошки преглед 36,стр.229.

корупције су моћне финансијске и политичке групације које су повезане са влашћу. Држава има веома велики проблем са овим начином испољавања корупције и углавном није у могућности да се супростави без разлике у којој сфери друштвеног живота се корупција испољава.<sup>179</sup>

Решење проблема корупције у Републици Србији је у стварној вољи свих надлежних државних органа, да се обрачунају са истом. Усвајање различитих Националних стратегија у борби против корупције као и Акционих планова не представља апсолутно ништа уколико не постоји добра воља да се држава обрачуна са корупцијом. Корупција уништава сваку државу, успорава развој друштва, слаби економију и наноси ненадокнадиву штету међународном угледу земље у целини. Најважнији негативни ефекат остварује кроз неповерење сопственог народа у своју државу, сваки грађанин се осећа веома лоше када зна да се као приоритет даљег живота и рада у једној држави мора инкорпорирати корупција као појавни облик и усвојен модел живота. Осећај несигурности и понижења је најтежа казна за било ког грађанина било које државе у свету ако има услов односно предуслов корупције као саставни део живота и рада у тој држави. Анализирајући статистичке податке који су наведени и односе се на период од 1990. године, држава Република Србија је јасно послала поруку свим својим грађанима, на жалост свих нас, да је корупција веома уносан посао и пракса која је усвојена у Србији као обичајно правило без којег се не може нормално функционисати. Веома скромне кривичне санкције за анализирани период и распон казни до дванаест месеци затвора за око 6.000 лица од укупно процесуираних скоро 90.000 лица, упућује са разлогом сваког грађанина Републике Србије на неповерење у сопствени систем и државу. У првом реду у суд, тужилаштво и полицију која има стручне кадрове и све законске предуслове али са сигурношћу се може предпоставити, не из разлога што не зна, него из разлога што неће и не жели да процесуира све случајеве у вези са корупцијом до краја, из разлога који обичном грађанину нису познати. Свеобухватно, корупцију треба посматрати као једно од најтежих кривичних дела, али је не треба санкционисати као најтеже кривично дело. Најважнији сегмент казне који је дао и даје веома добре резултате у свету је, одузимање незаконито корупцијом стечене против-правне имовинске користи уз одговарајуће затворске казне и санкције, забране приступа било којој врсти привредне делатности као и делатности у области која обухвата део коруптивног посла у којем је починилац кривичног дела корупције процесуиран. База

<sup>179</sup> Зиндовић, И., и , Станковић, В.,(2012): Легализовани' облици корупције у Србији - аномична стања друштвене ентропије, Социолошки преглед, Београд, вол. 46 бр. 1 стр.22

података о лицима која су осуђивана за коруптивна кривична дела, мора да постоји и мора бити доступна сваком државном органу, грађанину и привредном субјекту на увид. Само овакав приступ, уз свеобухватну помоћ државе може повратити углед државе у очима грађана, санкције али искључиво на свим нивоима, једино могу донети резултате у пракси, уколико се докаже да је неки политичар, полицајац, тужилац, судија, директор, официр, припадник безбедносних служби итд, корумпиран и осуђен, такво лице мора бити на листи доступности провере сваког грађанина а не само безбедносних служби и судова, таквим лицима се мора забранити даљи рад на радним местима на којима су прихватили коруптивни однос са било којом криминалном структуром или обичним грађанином, таква лица, не могу обављати јавне функције и морају бити обележена односно евидентирана јавно без било каквих олакшавајућих околности. Усвојена обичајна правила корупције у здравству или примера ради у традиционалној породици, да родитељи од рођења детета скупљају новац, како би платили за посао када за то дође време се, морају искоренити. Плаћање радног места кроз разне политичке структуре у јавном сектору је постала пракса и усвојен модел корупције у Републици Србији од 90. их година након доношења Закона о приватизацији и увођења вишепартијског демократског система владавине. Превенција у борби против корупције представља главни циљ у борби против корупције, доношење добрих закона у овој области, стална едукација државних органа и грађана су обавеза сваке државе па и Републике Србије. Грађани морају пријављивати корупцију, да би се то реализовало на најбољи и најприхватљивији начин, неопходно је пре тога да се држава обрачуна са корупцијом и искаже стварну вољу у борби против корупције. Тужилаштво не сме подизати оптужницу уколико нема апсолутну сигурност у ваљаност исте, односно уколико нема првилно и потпуно утврђено чињенично стање и могућност извођења материјалних доказа. Полиција прикупља податке на основу налога тужилаштва и дужна је да поступа искључиво по налогу тужиоца, не сме се дозволити да полиција управља са тужилаштвом јер то води ка безакоњу. Тужилаштво има на располагању све законске полуге и може квалитетно примењивати све тужилаштву доступне и законом одређене методе рада, од претреса стана па до тајног слушања и снимања. Невероватна су објашњења, да је феномен белог оковратника преперека за доказивање кривичног дела корупције, из разлога што постоје два лица, једно које својом функцијом и ауторитетом реализује коруптивни посао и друго које за његов рачун и њега самог прихвата евентуалну кривичну одговорност у случају процесуирања. Таква лица у пракси уопште није тешко довести у везу, узимајући у обзир законом дефинисане методе, које суд одобрава а које се тичу откривања, праћења и пресецања криминалне делатности. У

питању је искључиво воља, да ли се нешто жели урадити или не жели из неких разлога, који често пута постају веома контрадикторни и неразумљиви како за стручна и компетентна лица у овој области тако и за обичне грађане. Када би се увела пракса као што је то у неким државама чланицама Европске уније, да тужилаштво само из сопственог буџета финансира све своје стручне промашаје по питању подизања и повлачења непотпуних оптужница, и те како би се добро размислило како би уопште и примили лични доходат, узимајући у обзир двадесетогодишњу анализу која је изложена и која је реализована на начин што је, од толиког броја подигнутих оптужница 90% остало непроцесуирано уз плаћање енормних одштетних захтева. На крају, сасвим сигурно, Република Србија има добре законе, има стручан кадар добру полицију и стручно тужилаштво али на жалост, не постоји воља да се са корупцијом обрачуна у пуној мери, како би то требало у складу са законима, на опште задовољство свих њених грађана.

## ГЛАВА V

### АНТИКОРУПЦИОНО ЗАКОНОДАВСТВО У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

#### Увод

Када је у питању антикорупцијско законодавство у Републици Србији, неопходно је нагласити, да је један од кључних фактора за успешну борбу против корупције у Републици Србији искључиво полтичка воља државе, да се сви антикорупцијски закони и прописи које је Република Србија донела у претходном периоду у потпуности примењују и спроводе.

Из разлога превентиве, односно опасности корупције, односно коруптивних понашања појединаца и група посебно у транзиционим и мултиетничким друштвима, међународна заједница, у првом реду Савет Европе и Европска унија са одговарајућим организацијама и агенцијама у свом саставу је, кроз веома велики број антикорупцијских аката, односно међународних правних аката поставила, квалитетну правну основу као инструмент за за организовану заједничку акцију у откривању, кривичном прогону, процесуирању и сузбијању корупције. Акцент је на службеним кривичним делима која представљају само различите облике и видове испољавања злоупотребе службеног положаја, односно давања и примања мита.<sup>180</sup> Ово је основни предуслов свих услова на који указују алармантни подаци групе држава за борбу против

<sup>180</sup> Јовашевић Д.. 2011. Корупција у међународном и упоредном кривичном праву. Гласник Адвокатске коморе Војводине 83, уводни део.



корупције *GRECO*.<sup>181</sup> У задњем извештају овог тела Савета Европе за спречавање корупције за 2018 годину се наводи, да Србија и даље у потпуности није испунила ниједну од тринаест препорука из 2015 године које се односе на посланике, судије и тужиоце. Савет Европе односно тело Савета Европе које је задужено за борбу против корупције истиче, да није спорно доношење закона у овој области акцентујући, да је усвајање најновијег Закона о лобирању један од позитивнијих корака у том правцу уз појашњење, да га је неопходно и имплементирати односно правилно применити. Акцент је и на усвајању кодекса понашања посланика како би се избегло коришћење хитног поступка приликом расправа и доношења закона. Такође је неопходно, веома прецизно односно прецизније дефинисати у делу примене Закона о спречавању корупције, правила о сукобу интереса посланика, судија и тужиоца. Веома је важна улога и јачање кроз институције државе Агенције за борбу против корупције. Република Србија се и даље налази на такозваној црној листи ризика у области прања новца и финансирања тероризма што представља веома велики проблем на који указују на дневном нивоу сви релевантни домаћи и међународни фактори, из простог разлога што није довољно само донети законе из области борбе против корупције већ се Република Србија мора и потрудити, да покаже да се ти закони поштују и у потпуности примењују. Сам податак, да Република Србија није применила ни једну од тринаест препорука из 2015 године за спречавање корупције међу посланицима, судијама и тужиоцима до краја, делује алармантно и веома збуњујуће када су у питању примене наведених антикорупцијских закона. Стална упозорења у овој области од стране релевантних међународних фактора не дају резултате у целини, апел на потпуну

<sup>181</sup> Савет Европе формирао је Групу држава за борбу против корупције (ГРЕЦО) 1999. године, са циљем да надзире примену Конвенција Савета Европе, односно усклађеност законодавстава земаља чланица са антикоруптивним стандардима Савета Европе. Основна идеја постојања ГРЕЦО је да се кроз механизам заједничких евалуација и тзв. колегијалног притиска унапреди капацитет држава чланица за ефикаснију борбу против корупције, да се идентификују недостаци у националним законодавним решењима и убрзају неопходне измене. Евалуација резултира препорукама државама чланицама усмереним на унапређење прописа, као и на институционалне и практичне реформе. Након тога следи поступак утврђивања усаглашености са циљем процене мера које су чланице предузеле како би препоруке и спровеле. Поред тога, ГРЕЦО представља и платформу за размену добрих пракси у домену превенције и откривања корупције. ГРЕЦО има 49 држава чланица (48 држава Европе и САД). Република Србија је чланица ГРЕЦО од 1. априла 2003. године. [www.acas.rs](http://www.acas.rs) > greco-grupa-drzava-za-borbu-protiv-korupc

самосталност и јачање независности и улоге Високог савета судства<sup>182</sup> и Државног већа тужилаца,<sup>183</sup> промена процедура за избор судија, председника судова и тужилаца даје веома мале резултате у пракси што је резултирало да се према Републици Србији покрене поступак због, у целини незадовољавајуће примене препорука за спречавање корупције међу парламентарцима, судијама и тужиоцима.<sup>184</sup>

Суштински, овај део научног рада представља срж проблема корупције у Републици Србији, доношење антикорупцијских правила односно закона, Акционих планова и Стратегија за борбу против корупције није и неће никада бити довољан помак у борби против корупције уколико се закони у овој области у потпуности непримењују што је углавном и највећи проблем и замерка у борби против корупције у Републици Србији. Прихватити све препоруке Савета Европе у пракси, апсолутно није и не може бити проблем уколико постоји кључни вољни елемент надлежних државних органа да се спроведу у целости. Анализом прописа антикорупцијског карактера у Србији, Закона о агенцији за борбу против корупције, кривичних дела корупције и казних мера, утврђујемо законски основ односно аспект као полазиште у борби против корупције, Закон о агенцији за борбу против корупције постоји и неопходно га је у потпуности применити. Држава мора поставити основне приоритете а један од најосновнијих приоритета је Агенција за борбу против корупције која би требало да заузме водеће место у друштву са разлогом а не да функционише као *неки тамо* периферни орган који мора да постоји из разлога што тако захтева Савет Европе и што Република Србија мора инкорпорирати своје са европским законодавством у овој области. Казнене мере делују поражавајуће, у пракси се веома

<sup>182</sup> Високи савет судства је независан и самосталан орган који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија. Конституисан је 6. априла 2009. године и има 11 чланова. У састав Високог савета судства улазе председник Врховног касационог суда, министар надлежан за правосудје и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина, у складу са законом. Изборне чланове чине шест судија са сталном судијском функцијом, од којих је један са територије аутономних покрајина, и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих је један адвокат, а други професор правног факултета. <https://vss.sud.rs> >

<sup>183</sup> Државно веће тужилаца је самосталан орган који обезбеђује и гарантује самосталност јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. У оквиру своје надлежности Државно веће остварује сарадњу са Високим саветом судства, државним и другим органима и организацијама, тужилачким саветима других држава и међународним организацијама. Седиште Државног већа је у Београду. Државно веће има печат, који садржи назив и грб Републике Србије и назив и седиште органа, у складу са посебним законима. [www.dvt.jt.rs](http://www.dvt.jt.rs)

<sup>184</sup> Види бише: (2019), Србија у целини није испунила ниједну препоруку али скинута са листе глобално незадовољавајућих земаља, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13976-02.04.2019>.

мали број случајева процесуира и то на начин што резултира са веома симболичним новчаним казнама, што се подразумева и у случајевима тежих прекршаја односно кривичних дела корупције. Пракса указује на веома кратке и симболичне затворске казне са различитим законским решењима или замена за исте у виду кућног притвора и наногица. Са разлогом се у јавности односно средствима информисања поставља питање, какву то поруку шаљемо са овако прописаним казнама односно са казнама које суд у пракси примењује. У делу реформи антикорупцијског законодавства у Србији, акцентован је најновији Закон о спречавању корупције. Закон о буџетском систему уређује, планирање, припрему, доношење и извршење буџета Републике Србије и обухваћен је у делу планирања буџета, из простог разлога појашњења односно прецизирања планирања и утрошка буџетских средстава од којих све зависи и почиње и која су узрок корупције у највећем броју случајева, са акцентом на корупцију у јавним набавкама. Када је у питању Закон о финансирању политичких активности, законом се уређују, извори и начин финансирања, евиденција и контрола финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и група грађана, односно политичких субјеката, што представља такође један од извора корупције у Републици Србији, имајући у виду улогу и значај политичких странака у функционисању једне државе. У овом овом делу рада, један од најцелисходније анализираних закона је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, кључни закон од кога све почиње. Улога овог закона у Републици Србији када је у питању борба против корупције је немерљива. Разлог је једноставан, а то је информација и то, *битна информација* од које све почиње односно која служи као иницијална информација о могућим злоупотребама и корупцији у свим областима друштва. Разлог за овакав приступ и значај наведеном закону је искључиво практичне природе из разлога што су се све коруптивне афере у Републици Србији што пракса и показује, углавном иницирале на основу информација од јавног значаја које су на овај или онај начин биле доступне заинтересованим лицима углавном новинарима. И на крају је обрађен један од задњих односно најновијих закона из области борбе против корупције а то је Закон о лобирању,<sup>185</sup> законодавац га је прописао и донео, ступио је на снагу у августу 2019 године, како га и ко разуме и на који начин, остаће за сада непознаница али је свакако детаљно анализиран и указано је са научног аспекта на све могуће проблеме, који се могу очекивати у пракси у области лобирања са акцентом на досадашња искуства у Републици Србији, да разлике осим терминолошке између лобирања и корупције готово да није ни било. Сада је та област

<sup>185</sup> Закон о лобирању, уређује услове и начин обављања лобирања, правила лобирања, регистар и евиденције у вези са лобирањем и друга питања од значаја за лобирање. ("Сл. гласник РС", бр. 87/2018)

озакоњена односно пракса ће показати да ли је део корупције преко овог закона стављен под контролу.

## **1. Прописи антикорупцијског карактера у Србији**

Када су у питању прописи антикорупцијског карактера у Републици Србији, веома је значајно нагласити, да се у том делу предузимају одређене мере у складу са инструкцијама Европске уније односно примедбама које упућују на значај антикорупцијских прописа уопште.

Свака правна држава подразумева правни и политички систем у коме су превасходно државни службеници и сви грађани понашају у складу са законом, са акцентом на владине службенике који имају обавезу придржавања закона, односно позитивног права. Никако не могу бити изнад закона и за њих важе закони као и за сваког другог обичног грађанина државе. Морају се поштовати уставне процедуре, људских права и међународни правни документи.<sup>186</sup>

Веома је важна политичка воља за успешну борбу против корупције која у великој мери зависи од улоге цивилног друштва уопште, односно јавности и медија које у највећој мери упућују политику на поштовање закона у овој области. Акцент је на стриктном поштовању Закона о Агенцији за борбу против корупције, Закона о финансирању политичких странака, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закона о буџетском систему и Закона о јавним набавкама као и о низу Акционих планова и Стратегија у овој области које прописују надлежни органи свако из своје области. Агенција за борбу против корупције има обавезу надзора и контроле спровођења Националне стратегије за борбу против корупције што укључује и Акциони план као и изрицање мера због повреде закона, обавезно решавање сукоба интереса, контролу функционисања политичких партија као и вођење регистра имовине и прихода функционера.<sup>187</sup>

### **1.1. Закон о агенцији за борбу против корупције**

Закон о агенцији за борбу против корупције уређује оснивање, правни положај, организацију, начин рада и надлежност Агенције за борбу против корупције. Закон уређује и прописује тачно одређена правила у вези спречавања сукоба интереса при вршењу јавних функција, уређује обавезу пријављивања имовине јавних функционера

<sup>186</sup> Вуковић Д. (2011., Друштвене основе правне државе - пример Србије. Социолошки преглед 45,стр.423.

<sup>187</sup> Пејовић, Д., Ненадић, Н., (2009), Приручник за јавне тужиоце, Антикорупцијски прописи и прекршајно санкционисање, Транспарентност Србија ts@transparentnost.org.rs, Београд, стр.72-73

као и поступак односно одлучивање у случајевима повреде закона. Прописује увођење планова интегритета као и друга питања која су од значаја за рад и начин функционисања Агенције за борбу против корупције.<sup>188</sup>

Веома је важно појаснити систем правне контроле Републике Србије, како би у потпуности схватили значај Закона о агенцији за борбу против корупције. Правни систем Републике Србије подразумева следеће врсте контроле, управну контролу коју реализују органи државне управе, судску контролу која обухвата контролу од стране Уставног суда Републике Србије и контролу од стране *независних државних органа* као што су, Агенција за борбу против корупције, Државана ревизорска институција, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности.<sup>189</sup> Правна природа Агенције за борбу против корупције је предмет анализа, из разлога вршења две групе послова, с једне стране, реч је о стручним пословима, када Агенција за борбу против корупције не иступа као орган власти, већ као субјект који поступа *lege artis*, односно по одређеним правилима, а с друге стране неки од послова које обавља Агенција за борбу против корупције, имају чист управно-правни карактер. У другом случају Агенција наступа као орган државе, док је у првом случају реч о квази-судским пословима, који подразумевају, покретање поступка и изрицање мера због повреде закона и решавање о сукобу интереса. Део управних послова и задатака је унесен у Закон о Агенцији за борбу против корупције, који у случају недостатака уређења одређених норми, упућује на Закон о општем управном поступку. Дакле, Агенција за борбу против корупције у једном великом делу има сличности са посебним организацијама, односно органима државне управе који се образују, за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Закључак је, да је Агенција је посебан државни орган, са основним пословима и задацима који упућују на посебну, односно управну организацију.<sup>190</sup> Из разлога што јасније и прецизнијег разумевања одређених појмова које Закон о агенцији за борбу против корупције дефинише, у наредном делу ћемо појаснити значење одређених израза. Закон дефинише *корупцију* као злоупотребу службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога. *Функционер* је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике

<sup>188</sup> Закон о агенцији за борбу против корупције"Сл. гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС

<sup>189</sup> Јеринић Ј.. (2015), Шта би рекао судија Кук? - О правним средствима у случају кршења прописа од стране највиших органа Републике Србије. Правни записи 6,стр.264.

<sup>190</sup> Мартиновић А.. (2012). Правна природа Агенције за борбу против корупције - уставно-правни, управно-правни и упоредно-правни аспекти. Зборник радова Правног факултета, Нови Сад 46,стр.374.

Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина. *Јавна функција* подразумева сваку функцију у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина што подразумева и овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката. *Повезано лице* са вршењем функције односно са функционером подразумева свако лице које је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером. Када је у питању *приватни интерес*, подразумева се било каква врста користи или погодности за функционера или повезано лице што је веома значајно појаснити и прецизирати у делу који се односи и на повезано лице. Један од најзаступљенијих термина, односно израза, који је у употреби и о којем свакодневно извештавају средства информисања је *сукоб интереса*, који подразумева одређене ситуације у којима функционер има приватни интерес који утиче, односно може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес. Када је у питању *поклон*, исти подразумева новац, ствар, право и услугу која је извршена без одговарајуће накнаде и сваку другу корист која је дата функционеру или повезаном лицу у вези с вршењем јавне функције. Неопходно је прецизирати и значење *протоколарног поклона*, као поклона који функционер прими од стране државе, њеног органа или организације, међународне организације или страног правног лица, који је примљен приликом службене посете или у другим сличним приликама.<sup>191</sup> Закон о агенцији за борбу против корупције предвиђа законом одређене санкције дефинисане као кривично дело за функционере који не пријаве имовину или дају лажне податке о имовини. За функционере који се процесуирају и осуде на затворску казну која се може изрећи на период до пет година затвора, по аутоматизму престаје радни однос уз забрану обављања функције на одређени временски период од десет година. Агенција за борбу против корупције свакодневно ажурира документацију и приспеле пријаве о

<sup>191</sup> Члан 2. Закон о агенцији за борбу против корупције

имовини функционера а изузети случајеви се посебно проверавају преко надлежних органа који имају обавезу достављања података. Проверавају се све повреде закона као и пријаве од стране правних и физичких лица. У том делу је управо једна од кључних улога, односно један од кључних фактора, помоћ цивилног сектора и средства информисања као и невладиних организација. Сукоб интереса је под сталном лупом агенције и представља један од веома важних елемената надзора и сталне контроле. Предвиђене су новчане казне уз обавезу престанака вршења функције. Агенција има искључиво право да одлучује о повреди сукоба интереса и уколико сматра да нема повреде сукоба интереса, у конкретном случају може дозволити вршење друге функције. Функционерима је такође забрањено да злоупотребљавају функцију за промоцију политичких странака као и да јавно саопштавају своје ставове без претходне оградe да ли то раде у име органа у којем врше јавну функцију или у име политичке странке. Из разлога појашњења, поред наведене забране примера ради, функционерима је забрањено да користе возила државних институција и органа као и других државних ресурса у сврху обављања страначких послова и активности. Сваки функционер има обавезу, да обавести Агенцију уколико сматра да постоји одређени сукоб интереса што подразумева и обавезу када су у питању и са њим повезана лица. Функционерима је забрањено оснивање привредних друштава и обављање самосталне делатности и у том делу га Агенција упућује на обавезу да на рачун буџета уплати имовинску корист коју је стекао на недозвољен начин обављањем послова или делатности које су у супротности са законом.<sup>192</sup>

Веома је занимљив начин на који се доносе одређене законске нормe, односно део који се односи на функционере и изрицање санкција према прекршиоцима и детаљно је анализиран у Приручнику за јавне тужиоце из 2009 године<sup>193</sup> где се јасно и прецизно у примерима износе и јавно образлажу отпор и неслагања, у првом реду од стране највиших функционера, доношењу одређених законских одредби и решења која се у најбољој намери предлажу са основним циљем борбе против свих врста злоупотреба у вршењу јавних функција.

## **2. Кривична дела корупције и казнене мере**

Веома висок степен друштвене опасности, као и карактеристике организованог криминала у конкретним случајевима, обавезују друштво у целини као и законодавне

<sup>192</sup> Пејовић, Д., Ненадић, Н., (, Антикоруџијски прописи и прекршајно санкционисање, Транспарентност Србија [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs), Београд, стр.74

<sup>193</sup> Види више: Приручник за јавне тужиоце (2009)Транспарентност Србија, Београд, ибид стр.74-78

органа у овој области, да предузму све расположиве мере у циљу спречавања кривичних дела корупције што подразумева и прописивање веома оштрих кривичних санкција у овом делу. Кривична дела корупције као што су примање мита, давање мита и трговина утицајем су од стране законодавца дефинисана са основном кривичном санкцијом, казном затвора у одређеном распону у зависности од испољеног облика кривичног дела. Казна затвора у трајању од петнаест година као најдужа казна је предвиђена за кривично дело примање мита, у случајевима који су у вези са откривањем кривичног дела, односно покретањем или вођењем кривичног поступка или извршењем односно изрицањем кривичне санкције. У циљу појашњења, неопходно је прецизирати, да казна затвора подразумева одузимање слободе кретања за тачно одређено време прецизирано судском пресудом, што подразумева смештај учиниоца кривичног дела у установу за извршење кривичних санкција на временски период који је одређен како је већ наведено судском пресудом. Такође, важно је појаснити и могуће случајеве корупције који се могу окарактерисати као организовани криминал, односно који су учињени у стицају са неким другим кривичним делима где постоји могућност изрицања затворске казне и на дужи временски рок што не искључује и затворску казну од тридесет, односно четрдесет година. Када се ради о блажим облицима кривичних дела корупције, односно лакшим облицима који обухватају изрицање затворске казне у дужини трајања до једне године, наше законодавство предвиђа могућност кућног притвора, односно суд може одлучити да се казна изврши на начин што осуђеник нема право да у изреченом периоду напушта просторије стана у којем станује. Веома је важно нагласити, да у случајевима кривичних дела корупције постоји могућност ослобађања од прописане казне уколико учинилац пријави надлежним државним органима кривично дело пре него што се кривично дело открије. Шта је казна и која је сврха кажњавања, је предмет следеће анализе у најкраћим цртама из разлога свеобухватног схватања и разумевања сврхе кажњавања од стране друштва уопште.<sup>194</sup> Када је у питању институт казне, прописивање, изрицање и извршење свих кривичних санкција има за приоритетни циљ заштиту друштвених добара и вредности од свих облика повређивања и угрожавања. Надлежност кривичног правосуђа је, примењују одговарајуће врсте и мере кривичних санкција.<sup>195</sup> Сврха кажњавања је, у спречавању учиниоца да чини кривична дела, односно утицај на учиниоца, да убудуће не чини кривична дела. Овај део припада такозваној специјалној превенцији. У делу опште

<sup>194</sup> Јовашевић, Д., и Стевановић, З., (2012), Казне као облик друштвене реакције на криминал, Београд, стр. 12

<sup>195</sup> Јовашевић Д., (2019). Новчана казна у савременом кривичном праву. Зборник радова Правног факултета у Нишу 58, стр.141.



превенције неопходно је утицати на друге, да не чине кривична дела уз друштвену осуду кривичних дела односно јачање морала и обавезу сваког грађанина на поштовање закона. Наше законодавство има за циљ, да заштити друштво у целини од криминалитета, односно, да утицајем на грађане изврши утицај који подразумева пуно поштовање правног поредка уз пуно уздржавање од кршења прописа и вршења кривичних дела. Дакле, казна је мера принуде која се изриче учиниоцу због извршења кривичног дела и то, мимо воље учиниоца као одговор друштва на учињену противправну делатност. Учиниоцу кривичног дела се одузима одређено право или ограничава слобода. Сврха казне је сузбијање кривичних дела, односно утицај да се не чине кривична дела као и утицај на друге да не чине кривична дела, односно осуда друштва кроз јачање морала и поштовање закона. Законодавац мора предвидети казну за свако кривично дело пре него што се кривично дело учини, што представља једно од основних начела односно принципа законитости казненог права. Казну прописује законодавни орган и изриче искључиво суд на начин и у поступку који је законом дефинисан. Казна се може изрећи искључиво учиниоцу кривичног дела за које је крив односно за које суд утврди да је крив уз предпоставке да је кривично дело покушано или учињено и да постоји кривица од стране учиниоца у време извршења кривичног дела. Лицу које није учинило кривично дело или није доказано да је учинило кривично дело суд не може изрећи казну.<sup>196</sup> Основна максима примене кривичног права се заснива на томе, *да се нико не кажњава што се грешило , него да се неби грешило.* Дакле, није спорна казна, односно лишење слободе и не може се порећи шткодљивост исте према учиниоцу кривичних дела, али у најновије време постоје и алтернативне кривичне санкције као алтернатива казни лишења слободе. Алтернативне кривичне санкције подразумевају, кућни притвор, полуслободу, викенд затаварање , радно ангажовање изван затвора, извршење казне у некој незатворској институцији, слобода под надзором, зштитни надзор, друштвено користан рад , односно рад у јавном интересу као једна од најпознатијих казни која се у свременом кривичном систему предлаже као алтернатива казни затвора, и слично, у зависности од држава и њиховог система кривичних санкција. Рад у јавном интересу се може изрећи за кривична дела за која је прописана казна затвора до три године или новчана казна.<sup>197</sup> Спечифицности промена друштвених околности и економског система у Републици Србији резултирају између осталог и појавом корупције и кривичних дела корупције, односно

<sup>196</sup> Јовашевић, Д., Стевановић, З., (2012), Казне као облик друштвене реакције на криминал, Београд, стр. 13-14

<sup>197</sup> Митрић, В., (2015), Специфичности алтернативних санкција у кривичном праву Србије, Право теорија и пракса бр. 1-3, стр.61

најразличитијих облика привредног криминалитета. Суштинске промене доводе у веома повољан статус политичке, привредне и страначке структуре као и делове државних структура односно државног апарата који користе у конкретним случајевима, у пуној мери привилегован статус односно привилегије за најразличитије облике незаконитог и противправног богаћења. Акцент је на одсуству државне, односно друштвене контроле што у великој мери доприноси незаконитом богаћењу и са правом се може закључити у одређеним случајевима, да се поједини облици могу сматрати и облицима организованог криминалитета.<sup>198</sup> У делу кривичних дела против службене дужности, идентификују се појавни облици злоупотреба, самовлашћа и корумпираности државних органа, што подразумева издају јавног поверења у конкретним случајевима, када доносе одлуке у сопственом интересу а не у складу са потребама, у коначном резултату нарушавањем угледа и у појединачним издвојеним случајевима, ауторитета целе власти.<sup>199</sup> Веома је важно јасно и што прецизније дефинисати кривична дела корупције, из разлога што појам корупције има своју ширину и у том делу је потребно појаснити ужи појам корупције односно кривичних дела корупције. У ужем смислу, обухватајући радње извршења можемо класификовати обећање, давање, понуду, захтевање или примање поклона или неке друге имовинске користи уз противрадњу вршењем или невршењем неке службене радње. Кривични законик Републике Србије<sup>200</sup> таква дела класификује као “службена кривична дела” и обухвата примање мита, давање мита и трговину утицајем. Важно је напоменути, кривично дело давања и примања мита у вези са гласањем на изборима или референдуму као кривично дело против изборних права. Дакле, Република Србија законом дефинише као кривична дела, злоупотребу службеног положаја или јавних овлашћења од стране носилаца тих овлашћења, из разлога последица које произилазе из наведених злоупотреба. Држава има за циљ да овом врстом инкриминације, односно оптужбе обезбеди законит рад државних органа и на тај начин осигура правни поредак и обезбеди поверење грађана. Према Кривичном законик Републике Србије у кривична дела против службене дужности спадају: *Злоупотреба службеног положаја* као кривично дело које обухвата лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже

<sup>198</sup> Бошковић, М., Марковић, М.,(2015) Криминологија са елементима виктимологије, Правни факултет за привреду и правосудје Нови Сад, стр.212.

<sup>199</sup> Голубовић, Б., (2017), Службена кривична дела, Критички осврт на механизам кривичноправне заштите од корупције, Право теорија и пракса, Нови Сад, стр.29.

<sup>200</sup> Кривични законик " Сл.гласник РС" бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019

повреди права другог. За ово кривично дело је предвиђена је казна од шест месеци до пет година затвора. Уколико је прибављена имовинска корист од преко четрестопедесет хиљада динара, казна затвора је у распону од једне до осам година као и у случају када прелази износ од милион и петсто хиљада динара, затворска казна за учиниоца се одмерава у распону од од две до дванаест година.<sup>201</sup> Важно је појаснити, ко је у правном лицу одговорно лице, односно злоупотребу службеног положаја од стране одговорног лица.<sup>202</sup> Друго кривично дело из ове групе кривичних дела је *Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика* а односи се на случај када судија или судија поротник, јавни тужилац или његов заменик који у судском поступку, у намери да другом прибави какву корист или да му нанесе какву штету, донесе незаконит акт или на други начин прекрши закон. За ово кривично дело је предвиђена казна од шест месеци до пет година затвора. У случајевим незаконитог стицања имовинске користи за исте износе као у случају претходно наведеног кривичног дела злоупотребе службеног положаја, предвиђене су исте затворске казне.<sup>203</sup> *Несавестан рад у служби* као кривично дело обухвата службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета. Санкција за ову врсту кривичног дела уколико таква повреда наступи, односно нанесе се штета која прелази четрестопедесет хиљада динара је новчана казна или затворска казна до три године затвора. Уколико дође до тешке повреде права другог или је наступила имовинска штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година што подразумева и казну за одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних које се баве привредном делатношћу.<sup>204</sup> Кривично дело *Противзаконита наплата и исплата* обухвата кривично дело службеног лица које од неког наплати нешто што овај није дужан да плати или наплати више него што је дужан да плати или које при исплати или предаји каквих ствари не исплати, мање исплати, односно не преда или мање преда. Законодавац је за ово кривично дело предвидео новчану или казну затвора до три године.<sup>205</sup> *Ненаменско коришћење буџетских средстава* представља врсту кривичног дела које подразумева случај када одговорно лице корисника буџетских средстава или

<sup>201</sup> Члан 359. КЗС

<sup>202</sup> Види више: Динић, С.,(2014), Новине у кривично законодавству Републике Србије, кривично дело, злоупотреба службеног положаја и кривично дело, злоупотреба положаја одговорног лица, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.56.

<sup>203</sup> Члан 360. КЗС

<sup>204</sup> Члан 361. КЗС

<sup>205</sup> Члан 362. КЗС

одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања, које створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се утврђује износ средстава позајмице. Казна за ову врсту кривичног дела је новчана или затворска до једне године.<sup>206</sup> *Превара у служби* подразумева кривично дело, у којем службено или одговорно лице крши закон, када у вршењу службе у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист подношењем лажних обрачуна или на други начин доведе у заблуду овлашћено лице и изврши незакониту исплату. Санкција за ово кривично дело је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. Уколико се на овај начин прибави имовинска корист у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара односно милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном, односно казнити затвором од две до дванаест година и новчаном казном у другом случају противправног стицања имовинске користи.<sup>207</sup> *Проневера* је кривично дело које закон дефинише као намеру да неко себи или другом прибави противправну имовинску корист присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене у служби или на раду у државном органу, установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност. За наведено кривично дело је предвиђена затворска казна од шест месеци до пет година. За противправно стицање имовинске користи у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара, односно милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година односно казном затвора од две до дванаест година у другом случају.<sup>208</sup> Када је у питању кривично дело *Послуге* ради се о неовлашћеној послуги новцем, хартијом од вредности или другим стварима које одређеном лицу поверене у служби или на раду у државном органу, предузећу, установи или другом субјекту. Уколико исто лице ове ствари другом неовлашћено да на послугу такође се ради о истој квалификацији кривичног дела. Законодавац је за ово кривично дело предвидео казну затвора од шест месеци до пет година.<sup>209</sup> Једно од новијих кривичних дела је *Трговина утицајем* кривично дело које обухвата више квалификација. Кривични закон јасно прецизира случајеве и упућује, да ко захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека

<sup>206</sup> Члан 362а КЗС

<sup>207</sup> Члан 363. КЗС

<sup>208</sup> Члан 364. КЗС

<sup>209</sup> Члан 365. КЗС

службена радња, у конкретном случају учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година. Такође, у случају ко другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује, да се изврши или не изврши нека службена радња, у конкретном случају учинилац ће се казнити затвором до три године. Надаље, ко користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, казниће се затвором од једне до осам година. Такође и у случају ко другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављен утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Уколико се приликом посредовања прими поклон или каква друга корист, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година. Када су у питању страна службена лица, казниће се истом казном која је прописана за наведена дела. Важно је истаћи и појаснити да свака врста поклона у вези са извршењем овог кривичног дела, односно имовинска корист одузима. Неопходно је појаснити да је кривично дело трговина утицајем правни наследник раније квалификованог кривичног дела противзаконитог посредовања.<sup>210</sup> *Примање мита* је кривично дело које подразумева случај када службено лице изврши кривично дело, на начин којим непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или прими обећање поклона или друге користи за себе или другог, да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити. За наведено дело предвиђена је казна затвора од две до дванаест година. Такође, у другом случају када службено лице изврши кривично дело на начин којим непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог, да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, законодавац предвиђа затворску казну од две до осам година. Службено лице које изврши наведено кривично дело у вези са откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције, казниће

<sup>210</sup> Члан 366. КЗС

се затвором од три до петнаест година. Такође, у случају када службено лице које после извршења, односно неизвршења наведене службене радње, захтева или прими поклон или другу корист, казниће се затвором од три месеца до три године. Страно службено лице које учини наведено дело као и одговорно лице у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност, казниће се казном прописаном за то наведено дело. Када су у питању поклони и стицање имовинске користи у вези са наведеним делом законодавац је предвидео одузимање поклона и имовине.<sup>211</sup> *Давање мита* је кривично дело које законодавац квалификује на начин да ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или, да не изврши службену радњу коју би морало извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Такође, у случају, ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором до три године. Законодавац је казним одредбама обухватио и случајеве када је мито дато, понуђено или обећано страном службеном лицу. Када је у питању учинилац кривичног дела који пријави дело пре него што је сазнао да је оно откривено, може се ослободити од казне. Законодавац примењује исте одредбе и кад је мито дато, понуђено или обећано одговорном лицу у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност.<sup>212</sup> *Одавање службене тајне* подразумева случај, када службено лице које неовлашћено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну или које прибавља такве податке, у намери да их преда непозваном лицу, у конкретном случају законодавац је предвидео затворску казну од шест месеци до пет година. Уколико је наведено кривично дело учињено из користољубља или у погледу нарочито поверљивих података или ради објављивања или коришћења података у иностранству, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година. Такође, уколико је наведено кривично дело учињено из нехата, учинилац ће се казнити затвором до три године. Појам службене тајне обухвата податке или документа који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеним на основу закона проглашени службеном тајном и чије би одавање проузроковало или би могло да

<sup>211</sup> Члан.367. КЗС

<sup>212</sup> Члан 368. КЗС

проузрокује штетне последице за службу. Службеном тајном, у смислу претходно наведеног, не сматрају се подаци или документи који су управљени на тешке повреде основних права човека, или на угрожавање уставног уређења и безбедности Србије, као и подаци или документи који за циљ имају прикривање учињеног кривичног дела за које се по закону може изрећи затвор од пет година или тежа казна. Законодавац је предвидео казне и за лица којима је престало својство службеног лица а које је одало службену тајну.<sup>213</sup> Обзиром да је научни рад пре свега акцентован на коруптивне механизме односно могуће злоупотребе у систему јавних набавки у овом делу ћемо у најкраћим цртама анализирати и законске одредбе које убухватају мањи део *Кривичних дела против привреде*. Једно од кривичних дела је *Злоупотреба положаја одговорног лица*, дело које обухвата извршење кривичног дела на начин када одговорно лице које искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем граница свог овлашћења или невршењем своје дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу противправну имовинску корист или другом нанесе имовинску штету, уколико тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела. За неведено кривично дело предвиђена је казна затвора од три месеца до три године. Уколико се извршењем дела прибави имовинска корист која прелази износ од четрестопедесет хиљада динара, односно милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година односно затворском казном од две до десет година у другом случају<sup>214</sup>. *Злоупотреба у вези са јавном набавком* је кривично дело које је законодавац дефинисао на начин да ко у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима, или се противно закону договара са осталим понуђачима, или предузме друге противправне радње у намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке, казниће се затвором од шест месеци до пет година. Такође, казниће се и лице које у наручиоцу јавне набавке искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења, или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокује штету јавним средствима. Уколико је дело учињено у вези са јавном набавком чија вредност прелази износ од сто педесет милиона динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година. Уколико учинилац добровољно открије, да се понуда заснива на лажним подацима или на недозвољеном договору са осталим понуђачима или, да је предузео друге противправне радње у намери, да утиче на доношење одлука наручиоца пре него

<sup>213</sup> Члан 369. КЗС

<sup>214</sup> Члан 227. КЗС

што он донесе одлуку о додели уговора, може се ослободити од казне.<sup>215</sup> Када је у питању наведено кривично дело неопходно је појаснити, да осим кривичне одговорности, односно наведеног кривичног дела и прописане казне постоји и новчана казна за заштиту права у поступцима јавне набавке на коју право изрицања има, на основу пренешене надлежности Прекршајног суда, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавне набавке.<sup>216</sup> *Примање мита у обављању привредне делатности*, подразумева случај кривичног дела који законодавац дефинише на начин, да ко при обављању привредне делатности за себе или другог непосредно или посредно, захтева или прими поклон или другу корист, односно, ко прими обећање поклона или друге користи, да закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или, да се уздржи од таквог деловања, односно кршењем других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица, за које или у којем ради или другог лица, казниће се затвором од једне до осам година. Учиниолац наведеног кривичног дела, који после закључења уговора или постизања пословног договора или после пружене услуге или уздржавања од таквог деловања, за себе или другог захтева или прими поклон или другу корист или прихвати обећање поклона или друге користи, казниће се затвором до три године. Примљени поклон и имовинска корист се у складу са одредбама закона одузима.<sup>217</sup> *Давање мита у обављању привредне делатности*, подразумева случај кривичног дела који законодавац дефинише на начин, да ко учини, понуди или обећа поклон или другу корист лицу, да оно при обављању привредне делатности, закључи уговор, постигне пословни договор или пружи услугу или се уздржи од таквог деловања, односно крши друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања, за које или у којем ради или на штету или у корист другог правног или физичког лица, односно ко посредује при оваквом давању поклона или друге користи, казниће се затвором од три месеца до три године. Учиниолац наведеног кривичног дела који је дао поклон или другу корист на захтев лица да оно при обављању привредне делатности закључи уговор, постигне пословни договор, пружи услугу или крши дужност, а дело је пријавио пре него што је сазнао да је оно откривено, може се ослободити од казне. Поклони који су дати што подразумева и имовинску корист се на основу законских одредби одузимају.<sup>218</sup> Питање казни у неким државама

<sup>215</sup> Члан 228. КЗС

<sup>216</sup> Види више: Ђуричић, М., Бејатовић, Г., (2015) Прекршајно право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.5

<sup>217</sup> Члан 230. КЗС

<sup>218</sup> Члан 231. КЗС



Европе као што су, Шведска, Финска, Норвешка, Данска и Исланд, је основни приоритет тих држава, наиме, интересантан податак који повезује све наведене државе у делу прописивања казни и казнене политике је, веома блага казнена политика и веома ниска стопа затворених лица. Питање алтернативних казних санкција спада у приоритетна питања самог кривичног права и кривичних санкција. У највећем броју земаља долази до заостравања казнене политике, док у наведеним нордијским земљама имамо сасвим другачије искуство које указује на, свега 40 до 60 затвореника на 100.000 становника. Објашњења су јасна и јасно дефинисана од стране држава, веома велика социјална издвајања, односно социјална помоћ по њиховој процени изузетно утиче на смањење стопе затворених лица, односно казни. Власти у наведеним државама уживају пуни политички легитимитет, што утиче на поверење у представнике власти, а самим тим и на најнижи степен страха од криминалитета у поређењу са грађанима осталих европских држава. Дакле, смањење броја људи који издржавају казну затвора, у једном добром делу је последица повећаних улагања у социјално збрињавање. Са друге стране, особе које су извршиле одређено кривично дело, треба интегрисати у друштво, тако да им је потребна помоћ друштва по изласку из затвора. Из наведених разлога, постоје могућности примене различитих алтернатива казни затвора које се користе и захтевају надзор надлежних државних органа.<sup>219</sup>

### **3. Реформе антикорупцијског законодавства у Србији**

Скупштина Републике Србије је у мају 2019 године, усвојила Закон о спречавању корупције у циљу проширења надлежности Агенције за борбу против корупције односно реформе антикорупцијског законодавства у складу са инструкцијама Европске уније, односно усклађивања домаћих прописа у овој области са прописима Европске уније. Основни повод за доношење овог закона је, усаглашавање нашег законодавства у области борбе против корупције са Европским законодавством као и нетранспарентна примена Закона о агенцији за борбу против корупције који је у примени од 2010 године, односно непоштовање истог у мери у којој је то законски оквир предвидео узимајући у обзир веома велики број притужби на непоштовање истог, односно ограничења Агенције за борбу против корупције у делу приступа одређеним подацима . Наиме, новим законским одредбама Агенција за борбу против корупције, у сваком моменту може да изврши увид у стање банковних рачуна свих функционера у Републици Србији,

<sup>219</sup> Тешовић О.. (2018), Алтернативне кривичне санкције у правима Нордијских држава. Страни правни живот 2. стр.186

са ограничењима која се односе на повезана лица, што подразумева прибављање сагласности, уколико постоји одређена сумња у одређене коруптивне радње одређеног функционера у конкретном случају. Веома важна новина у овом закону је поступање по анонимним пријавама што је до сада представљало веома изражен проблем у пракси, из разлога неповерења у органе Агенције за борбу против корупције, да ће се одређени подаци проследити незаконито за даљу употребу. Акцент односно највећи број приговора на потпуну и правилну примену законских одредби се односи, на појединачне злоупотребе у политичке сврхе од стране појединих функционера, који своје иступе као органи јавне власти не одвајају од иступања у политичкој кампањи, што подразумева и злоупотребе државних средстава у сврху политичке кампање, односно политичке промоције такозване функционерске кампање.

### 3.1. Закон о спречавању корупције

Закон о спречавању корупције уређује правни положај, надлежност, организацију и рад Агенције за спречавање корупције, прописује правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, односно кумулацију јавних функција, уређује обавезу јавних функционера на пријављивање имовине и прихода, уређује поступак у коме се одлучује о постојању повреде Закона о спречавању корупције као и сва остала питања која су значајна за спречавање корупције.<sup>220</sup> Одредбе закона јасно упућују и дефинишу одређене појмове ради што бољег и прецизнијег разумевања закона као и тумачења истог. *Корупција* је дефинисана као однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања користи за себе или другог. *Орган јавне власти* је појмовно дефинисан као орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине. Појам обухвата и орган установе, јавног предузећа и другог правног лица чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина. *Јавни функционер* је свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти. Појам *Јавна функција* је дефинисан као функција коју врши јавни функционер. *Члан породице* је супружник или ванбрачни партнер, родитељ или усвојитељ, дете или усвојеник јавног функционера. *Повезано лице* је члан породице јавног функционера, крвни сродник јавног функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, као и физичко или

<sup>220</sup> Закон о спречавању корупције, ("Сл.Гласник РС", бр.35/2019), члан.1

правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером. *Стратешки документ* је појам који означава стратегије и акционе планове у области борбе, односно спречавања корупције. *Политички субјект* је означен као политички субјект у смислу закона који уређује финансирање политичких активности. Појам *Области посебно ризичне за настанак корупције* обухвата област која је као таква одређена стратешким документом.<sup>221</sup> Закон о спречавању корупције дефинише *Агенцију за спречавање корупције* као самосталан и независан државни орган, који за обављање послова из своје надлежности одговара Народној скупштини. Неопходно је прецизирати да Агенција за спречавање корупције има својство правног лица.<sup>222</sup> Закон дефинише и појам *Сукоба интереса*, као ситуацију у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције. Појам *Приватног интереса* је дефинисан као било каква корист или погодност за јавног функционера или са њим повезаног лица.<sup>223</sup>

#### 4. Закон о буџетском систему

Закон о буџетском систему уређује, планирање, припрему, доношење и извршење буџета Републике Србије, затим, планирање, припрему, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе односно локалних власти, уређује припрему и доношење финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање, Фонда за социјално осигурање војних осигураника и Националне службе за запошљавање. Законом се уређује буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање. Одредбама закона се уређује, надлежност и организација Управе за трезор, као органа управе у саставу Министарства финансија и трезора локалне власти као и друга питања од значаја за функционисање буџетског система. Законом о буџетском систему се утврђују, фискални принципи, правила и процедуре на основу којих се установљава фискални оквир, како би се обезбедила дугорочна одрживост фискалне политике. Овим законом установљава се Фискални савет, који независно оцењује кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и на тај начин обезбеђује јавност и одговорност у њеном вођењу. Закон о буџетском систему, односно

<sup>221</sup> Члан 2. ЗСК

<sup>222</sup> Члан 3. ЗСК

<sup>223</sup> Члан 41. ЗСК

поједине одредбе закона уређују буџетске односе и правила која се примењују на ванбуџетске фондове односно ванбуџетске кориснике, привредне субјекте и друга правна лица у којима држава, на свим нивоима власти, има одлучујући утицај на управљање. Уређује израду финансијских планова, управљање новчаним средствима, задуживање и давање гаранција, рачуноводство, израду и подношење извештаја и извршење буџетске контроле, а који се, с обзиром на изворе финансирања и контроле, укључују у општи ниво државе као ванбуџетски корисници. Закон уређује врсте и припадност јавних прихода и примања као и јавних расхода и издатака.<sup>224</sup> Веома је важно адекватно управљање јавним расходима, прерасподела и коришћење буџетских средстава на законит и одговоран начин је основни приоритет сваке државе. Када је у питању коришћење лимитираних прихода, у околностима задовољавање јавних потреба, неопходно је све функције и задатке државе јасно дефинисати и задовољити све приоритете укључујући и већи број функција и задатака у области образовања, здравствене заштите и социјалног старања. Те функције и задаци су својеврсно наслеђе из периода постојања такозване државе благостања и процес њиховог редуковања је приоритет. Финансијска дисциплина, односно успостављање исте је гаранција за успех у располагању ограниченим буџетским средствима. Акцент је на адекватној контроли укупних јавних расхода кроз успостављање ограничења на издатке на нивоу појединих буџетских корисника. Применом нових правила, односно начела унапређује се улога буџетских институција и одговорност креатора буџетског процеса, са основном намером да се држава учини штедљивом.<sup>225</sup> Основ за буџет једне државе су јавни приходи, на основу којих се прописује буџет, односно јавни расходи, из наведених разлога неопходно је напоменути, да свака држава па и Република Србија образује посебне органе који предузимају разне репресивне и превентивне мере у борби против утаје јавних прихода. У Србији то је пореска полиција. Надлежност органа Пореске полиције је, откривају фискална кривична дела и њихове извршиоце и да се против починилаца подносе кривичне пријаве и друге мере у циљу сузбијања кривичних дела у области привредног криминалитета. Приоритет у откривању кривичних дела фискалног криминалитета имају порески и царински органи. Ова врста криминалитета се врши прикривено, и веома је компликована за доказивање. Добро познавање финансијског права, рачуноводства, економије, банкарства, девизног и

<sup>224</sup> Закон о буџетском систему, ("Сл.Гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018 i 31/2019), члан.1

<sup>225</sup> Димитријевић, М., (2016), Комплексност промена у домену управљања јавним расходима. Зборник радова Правног факултета у Нишу 55, стр.112

спољнотрговинског пословања, као и других области, представља основни предуслов за успешну борбу против утаје јавних прихода.<sup>226</sup>

## 5. Закон о финансирању политичких активности

Законом о финансирању политичких активности се уређују, извори и начин финансирања, евиденција и контрола финансирања политичких активности политичких странака, коалиција и група грађана односно политичких субјеката. Из разлога што свеобухватнијег схватања и прецизнијег разумевања закона, законодавац је прецизирао појмовна значења појединих израза из закона. Обзиром да је корупција у великој мери производ злоупотреба и од стране политичких субјеката делом посредно а делом и непосредно, у даљем тексту ћемо објаснити поједина појмовна значења из закона како би што прецизније схватили значења истих. *Политичка активност* је, редован рад и изборна кампања политичког субјекта као подносиоца проглашене изборне листе и предлагача кандидата за председника Републике, народне посланике, посланике и одборнике. *Политичка странка* је, организација грађана уписана у Регистар политичких странака код надлежног органа у складу са законом. Коалиција је облик удруживања политичких субјеката ради заједничког учешћа на изборима, који своје међусобне односе уређују уговором, овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа. *Група грађана* је, облик удруживања бирача ради заједничког учешћа на изборима, који своје међусобне односе уређују уговором, овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа. *Изборна кампања* је, скуп активности политичког субјекта од дана расписивања избора до дана проглашења коначних резултата избора. *Редован рад* је, политичка активност политичког субјекта који се не односи на изборну кампању. *Изборно јемство* је, гаранција политичког субјекта који учествује на изборима да ће вратити износ средстава добијених из јавних извора за финансирање изборне кампање уколико не освоји 1% важећих гласова, односно у случају политичког субјекта који представља и заступа интересе националних мањина уколико не освоји 0,2 % важећих гласова. *Вредност давања* је, укупна вредност свих давања, чланаринае, прилога, која једно физичко или правно лице даје политичком субјекту на годишњем нивоу. *Просечна месечна зарада* је, просечна месечна зарада у Републици Србији, без пореза и доприноса, према подацима органа надлежног за

<sup>226</sup> Кулић, М., Милошевић, Г., и Милашиновић, С.,( 2011), Фискални криминалитет у Србији. Индустрија 39, стр.297

послове статистике за претходну годину.<sup>227</sup>

## **6. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређује права на приступ информацијама од јавног значаја са којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности, односно права да јавност зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Из разлога остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, законом се установљава Повереник за информације од јавног значаја као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.<sup>228</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја је изазвао низ полемика у јавности приликом израде нацрта закона, што је резултирало и различитим мишљењима о појединим законским одредбама са акцентом на мишљење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који је доставио начелно мишљење Министарству државне управе и локалне самоуправе о нацрту закона. Повереник суштински упућује на унапређење права као и уклањање досадашњих препрека из праксе које у великој мери утичу на правну несигурност. Акцент је на информацијама од јавног значаја у областима јавних набавки, јавних расхода, приватизацији и донацијама субјектима из иностранства. Основна замерка од стране Повереника за информације од јавног значаја је да није консултован као партнерска организација односно да предложена решења представљају "оригиналне творевине" непознате нашем правном поретку. Повереник је својим примедбама уптио на следеће недостатке. У делу проширења круга органа власти закон проширује круг на јавне бележнике и јавне извршитеље али истовремено изузима предузећа у државном власништву која су у досадашњој пракси представљала предмет интересовања јавности у великој мери. У делу смањења броја захтева за приступ информацијама, свеобухватно се указује на обавезу проактивног објављивања информација, односно обезбеђивање услова поштовања од стране свих органа са акцентом на неодговорност истих у том делу. Када је у питању унапређење тајности података и заштите података о личности, постоји неопходност терминолошког усклађивања са одредбама Закона о тајности података као примарног закона у тој области, како би избегли терминолошку и сваку другу колизију закона у делу тајности података. У делу унапређења правног поступка, понуђено законско решење је немогуће

<sup>227</sup> Закон о финансирању политичких активности, ("Сл.Гласник РС", бр.43/2011 и 123/2014), члан.1-2

<sup>228</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ("Сл.Гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010)

спровести у пракси, из разлога супротности са основним институтима управног права што резултира веома невештим и прикривеним циљем отежавања и успоравања права на приступ информацијама. Примедба која се односи на извршење решења Повереника представља свеобухватан проблем управног извршења уопште, из разлога што поступак управног извршења треба уредити на прецизан начин са могућношћу потпуне примене истог. Решење које Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја дефинише представља далеко лошије решење од садашњег решења које се у пракси показало као веома лоше.<sup>229</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Родољуб Шабић<sup>230</sup> је веома оштро критиковао нови Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, констатујући да ни тајне службе нису потпуно изузете од закона а државна предузећа јесу. Основна примедба се односи на изузимање јавних предузећа из закона као и на могућност подношења тужбе свих органа власти против решења повереника, што у пракси одузима доста времена и ствара могућност одлагања поступања по Решењу Повереника. Образложења законодавца да се приступом информацијама од јавног значаја угрожава пословање јавних предузећа нису и не могу бити оправдан аргумент, преваходно из разлога што је предмет интересовања приступу информацијама од јавног значаја преваходно могућа корупција и могуће злоупотребе у делу финансирања политичких странака. Огромни расходи неких јавних предузећа за маркетинг односно рекламирање и недоступност таквој врсти података у великој мери доприносе сумњи на корупцију. Изузимањем јавних предузећа из закона, истовремено се изузима и право јавности по питању одговорности према јавности што је у директној супротности са Европском праксом. Један од веома

<sup>229</sup> Види више: Повереник за информације од јавног значаја, (2018), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд, sreda, 11 april 2018 09:08 <https://www.poverenik.rs/.../3006-мишљење-повереника-на-нацрт-закона-о-измена>

<sup>230</sup> Види више; [https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Родољуб\\_Шабић](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Родољуб_Шабић)

Родољуб Шабић, рођен је у Дервенти, детињство је провео у Сарајеву и Брчком, са дванаест година се његова породица преселила у Београд. Дипломирао је на правном факултету и радио као адвокат. Заједно са још седам адвоката је основао ЦЕСИД. Политиком је почео да се бави осамдесетих година, када је у Влади Анте Марковића био подсекретар за законодавство. Након тога је био један од оснивача Социјалдемократије, а онда се прикључио Социјалдемократској партији, из које се ишчланио када је изабран за повереника за информације од јавног значаја у децембру 2004. Био је народни посланик и потпредседник Народне скупштине Републике Србије. Од 19. јуна 2002. је био министар за државну управу и локалну самоуправу у Влади Републике Србије чији је председник био Зоран Ђинђић. На други седмогодишњи мандат као Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности изабран је у децембру 2011. године. Више пута је награђиван, 2006. „Специјално признање за уређивачки подвиг“ је награђен од стране Удружења новинара Србије, 2007. „Личност године у борби за слободу медија“ Мисија ОЕБС-а, 2008. „Најевропљанин“ од стране Прве европске куће, 2009. „Витез позива“ Лига Експерата – LEX, 2010. „Реформатор године“ Национална алијанса за локални економски развој - НАЛЕД, 2011. Награда за допринос борби против корупције Мисија ЕУ и Савета за борбу против корупције, 2011. „Личност године“ Мисија ОЕБС-а, 2011. Почасни члан Независног удружења новинара Србије, 2012. Награда за допринос Европи, Европски покрет у Србији и Међународни европски покрет, 2013. Награда за институцију са највишим степеном антикорупцијског интегритета БИРОДИ,

великих проблема је и приступ лицима са јавним овлашћењима што раније није била пракса, из разлога што их није ни било као што су нотари и јавни извршитељи и са правом се поставља питање приступа информацијама о њиховом раду. Веома је важно и питање извршења одлука Повереника које је по закону обавезујуће али се у пракси није спроводило из разлога немогућности, да Повереник реализује извршење одлука. Акцентована је и полтичка недодирљивост политичке елите која је у великој мери зависила од њихове добре воље. Медији су одиграли веома велику улогу у извршењу великог броја одлука Повереника што није случај у одређеним случајевима који су остали као изузетак, као што је то у случају управљања инжињерингом железаре у Смедереву који је из Поверенику неразумљивих разлога остао тајна а коштао је пореске обвезнике у Србији 200 милиона евра.<sup>231</sup> Веома је занимљиво и мишљење Повереника за заштиту равноправности Бранкице Јанковић<sup>232</sup> на Нацрт Закона о приступу информацијама од јавног значаја, које је као званичан документ односно одговор на допис Министарства државне управе и локалне самоуправе упућен истом. Повереник

<sup>231</sup> Види више: Повереник за информације од јавног значаја, (2018), Шабић о нацрту Закона о приступу информацијама од јавног значаја, Београд.  
<https://www.cenzolovka.rs/.../sabic-o-nacrtu-zakona-o-pristupu-informacijama-od-jav>

<sup>232</sup> Види више: Повереник за заштиту равноправности: [ravnopravnost.gov.rs](http://ravnopravnost.gov.rs) - Бранкица Јанковић рођена је 1973. године у Чачку. Дипломирала је на Правном факултету у Београду. Докторанткиња је на Факултету безбедности у Београду. Народна Скупштине Републике Србије изабрала је за повереницу за заштиту равноправности у мају 2015. Активна је предавачица на мастер студијама Факултета политичких наука у Београду на предмету: мултикултурални социјални рад – антидискриминационе политике и пракса и Високим студијама безбедности и одбране, Школе националне одбране. Завршила је Специјални курс за учешће цивила у мировним мисијама Центра за мировне операције Министарства одбране. Менторка је на програму „Подели своје знање“ у организацији Европског покрета у Србији, уз подршку Мисије ОЕБС. Експерткиња је у области социјалне заштите, заштите жена, старијих лица, заштите права детета и јавне управе и безбедности и објавила је више стручних радова у овим областима. Чланица је Геронтолошког друштва Србије, Удружења стручних радника социјалне заштите, Управног одбора Фондације „Подржи живот“ и Етичког комитета Војне медицинске академије Србије. Такође, чланица је Европске асоцијације директора резиденцијалних установа за старије особе (ЕДЕ), Европске социјалне мреже (ЕСН), Европске женске мреже за смањење ризика од ванредних ситуација (we4DRR) и Европске мреже тела за равноправност (ЕКВИНЕТ). Добитница је више награда, међу којима су: „Допринос године Европи“ за 2018.г. коју додељује Европски покрет у Србији, „Личност године“ за 2017.г. коју додељује Мисија ОЕБС у Србији, републичке награде за допринос развоју система социјалне заштите коју додељује Удружење стручних радника социјалне заштите Републике Србије, као и Златног точка за допринос заштити људских права ромске националне мањине коју додељује Национални Савет Рома. Током професионалне каријере, била је државна секретарка у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике од 2012. до 2014. године, а пре тога је 7 година била на челу Геронтолошког центра Београд. Била је шефица Преговарачке групе 19 (Социјална политика и запошљавање) у преговорима о придруживању ЕУ, председница Пододбора за истраживања, иновације, информатичко друштво и социјалну политику у оквиру Одбора за спровођење споразума о стабилизацији и придруживању, Национална координаторка у Радној групи за старење становништва Економске Комисије Уједињених Нација за Европу УНЕЦЕ, координаторка пројекта ДИЛС – унапређење социјалних и здравствених услуга на локалном нивоу – информатизација система (Светска банка), председница Управног одбора ИПА пројекта Социјална инклузија (УНИЦЕФ), шефица Владине међуресорне радне групе за израду програма реформи запошљавања и социјалне политике (ЕСРП), чланица Политичког савета за примену Резолуције 1325 Жене, мир безбедност, Национална пројектна директорка на пројектима Борба против сексуалног и родно заснованог насиља и Интегрисани одговор на насиље над женама. Била је на челу три Савета Владе Србије: за питања старости и старења, за особе са инвалидитетом и за права детета.



upuћuje na Ustav Republike Srbije u delu zabrane ograničenja nivoa ljudskih i maњinskih prava, na zabranu svake diskriminacije po bilo kom osnovu, na pravo slobode miшљења и изражавања, као и слободу говора. Повереник надаље упућује на право, да сваки грађанин истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја као и обавезу средстава јавног обавештавања, да су дужна да то право поштују, као и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. Међународни пакт о грађанским и политичким правима јасно дефинише слободу изражавања, као право слободe тражења, примања и ширења обавештења што подразумевају и смернице Европске уније о праву на слободу изражавања из 2014. године, које веома јасно наглашавају право на слободу изражавања односно слободу да се тражи и добије информација. Принцип демократског управљања подразумева и право приступа информацијама. Такође, као на веома јасну смерницу, Повереник упућује на Европску Конвенцију о приступу званичним документима из 2009. године, која је обавезујући међународни уговор који упућује на опште право на приступ службеним документима у поседу органа јавне власти. Веома је важна и Европска конвенције за заштиту људских права и основних слобода, што подразумева право на слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја. Веома је прецизно дефинисано, да се то право може искључити само у изузетним случајевима на основу веома јасних и прецизних законом дефинисаних случајева образложеним релевантним разлозима као и у случајевима интереса националне безбедности, заштите права других, и слично. Повереник је у делу примедби на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, превасходно упутио примедбу на разлоге који се односе на разлог за престанак дужности Повереника, који закон дефинише као наступање трајне физичке или менталне неспособности за обављање функције, што се утврђује на основу документације релевантне медицинске установе. Повереник указује да је овај начин као разлог за престанак дужности Повереника у супротности са Уставом Републике Србије, који забрањује сваку дискриминацију по било ком основу психичког или физичког инвалидитета, као и да је у супротности са одредбама које су прописане Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом. Такође, у супротности је и са Законом о забрани дискриминације, којим је забрањена дискриминација у области рада, односно једнаких могућности заснивања радног односа што обухвата и лица која обављају јавну функцију. Повереник је упутио и на трајни губитак радне способности као изузетак, односно недостатак у закону који Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописује као један од разлога за разрешење дужности

Повереника, узимајући у обзир да Закон о раду јасно дефинише услове и начин престанака радног односа по овом основу. Једна од веома важних примедби се односи на заштиту запосленог лица у органу јавне власти који омогући приступ информацији од јавног значаја. Ово је веома важна одредба која се несме искључити из новог закона, из разлога што се запослени не може позвати на одговорност нити трпети штетне последице, уз услов да таква врста информације недвосмислено и јасно указује на корупцију, злоупотребе овлашћења, неправилно располагање јавним средствима, на незаконите акте, односно на незаконита поступања органа јавне власти. Брисање одредаба којим се штити запослени би, у великој мери произвело негативан утицај и било би у супротности са Уставом Републике Србије којим је утврђено да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. Повереник је у свом мишљењу изнео и примедбу која се односи на појмовно родно диференциран језик, односно одредбе закона које обухватају појмове у мушком односно женском роду. У једном великом делу, примедбе су у потпуности образложене у складу са позитивно правним прописима Републике Србије укључујући Европско законодавство и све релевантне међународне прописе односно конвенције и споразуме.<sup>233</sup>

Имајући у виду све наведено и када се свеобухватно анализирају све примедбе од стране релевантних институција које нису случајно обухваћене анализом, презентирајући ставове и мишљења два релевантна повереника, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности са акцентом на радну биографију и искуство лица односно Повереника који воде односно који су водили ове институције у случају Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, са правом се може закључити, да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја има низ недостатака и недоумица које је неопходно исправити односно прилагодити Европском законодавству у овој области. Једноставно, примери из праксе и свакодневни натписи у средствима информисања о великом броју неправилности, упућују на оправданост примедби односно извођења овог закључка. Предмет следећег дела анализе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја су, поједине одредбе важећег закона са акцентом на одређене коментаре појединих одредби у циљу што правилнијег тумачења и појашњења истих.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја веома јасно дефинише и

<sup>233</sup> Види више: Повереник за заштиту равноправности, (2019), [ravnopravnost.gov.rs](http://ravnopravnost.gov.rs) Законодавне иницијативе и мишљење о прописима, Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о приступу информацијама од јавног значаја - дел. бр. 011-00-63/2018-03 датум: 27.12.2018. године

упућује, на предмет закона. Законодавац је јасно упутио на субјекте који располажу информацијама од јавног значаја. Надаље, законодавац јасно и недвосмислено упућује, да јавност односно да је интерес јавности ради остварења слободног демократског поретка, *да зна* односно да добије информацију од јавног значаја са којом располажу органи јавне власти. Законодавац је, из разлога остваривања права приступа информацијама од јавног значаја установио институт Повереника за информације од јавног значаја као самосталан и независан орган који има законом прописану надлежност. Законодавац је јасно и недвосмислено информацију од јавног значаја дефинисао, као информацију којом располаже орган јавне власти, која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти и која је садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.<sup>234</sup>

Дакле, у питању је оправдан интерес, термин *оправдан интерес* је, углавном предмет тумачења у пракси, како саме стручне јавности тако и средстава информисања, односно јавности уопште, нешто слично термину *општег интереса*, у Закону о јавним предузећима који је у основи у доста случајева био предмет злоупотреба и погрешног тумачења. Надаље, одредбе закона јасно и прецизно упућују на то, да је суштински најважнија информација од јавног значаја, односно шта подразумева појам информације од јавног значаја, како би се *сматрала информацијом*, без обзира на податак ко је извор информације, орган јавне власти или неко друго лице, са акцентом на то, да није битан носач информација, папир, трака, филм, електронски медији и слично, на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације. Орган јавне власти је, дефинисан као државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган.<sup>235</sup> У делу појашњења института *државни орган*, појаснићемо и појам *државног службеника*, који подразумева лице чије се радно место састоји од послова из делокруга рада органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобраниоца, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, и служби органа чије чланове бира Народна скупштина и са њима повезаних послова, који подразумевају, опште, правне, информатичке, материјално финансијске,

<sup>234</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ("Сл.Гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, члан.1

<sup>235</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан.1-3

рачуноводствене и административне послове.<sup>236</sup> Веома је интересантна законска формулација *оправданог интереса јавности да нешто зна* са више аспеката. Као прво законска одредба у ширем смислу упућује на информације којима располаже орган власти а које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине. Када се ради о ужем смислу у делу ограничења права да јавност зна, јавност свакако има право приступа и другим информацијама од интереса за јавност али у ситуацијама када се изузимају нека права, орган власти ће проценити односно доказивати супротно, да јавност не треба да зна, што ствара одређену конфузију у делу оправданог интереса јавности, да дође до неких информација за које оправдано сматра да је неопходно да буду доступне јавности. Дакле, свако има право да му се саопшти информација о томе, да ли орган власти има у свом поседу информацију од јавног значаја и да ли ће му бити доступна, што подразумева у случају доступности и право да му се омогући увид у одређени документ, право на копију информације, односно право да му се информација упути поштом, факсом, електронском поштом или на неки други начин.<sup>237</sup> Веома је интересантно, да се *ограничење права* приступа информацијама од јавног значаја заснива на изузимању истог ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону, што је у сваком случају веома јасно и прецизно дефинисано решење са којим се треба у потпуности сложити и неопходно га је примењивати. Дакле, неопходност примене, али искључиво, када је у стварној вези са повредама устава и закона, а не на основу дискреционе процене и претпоставки државних органа које нису утемељене и немају законски основ што се дешава и што представља уобичајени појавни облик, одговора на одређене захтеве према државним органима а нарочито у делу ненаменског и неоснованог трошења буџетских средстава, са акцентом на јавне набавке односно систем јавних набавки. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја искључује и ограничава слободу приступа информацијама од јавног значаја у делу који би угрозио живот, здравље, сигурност или неко друго важно добро неког лица као и у случају када се угрожава или омета спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење. Слобода приступа информацијама од јавног значаја се ограничава у случајевима озбиљног угрожавања одбране земље, националне или јавне безбедности, или међународних односа као и у случајевима који би утицали да се битно умањи

<sup>236</sup> Перишић, С, В., ( 2009), Службеништво и право службеника, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.93

<sup>237</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан 4-6.

способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежа остварење оправданих економских интереса. Такође, слобода приступа је ограничена у случајевима информације или документа за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.<sup>238</sup> Када прецизно анализирамо ширину ограничења која се односе на живот, здравље, и сигурност неког лица, откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде, спровођење казне, правно уређени поступак, фер поступање и правично суђење, одбрану земље, националну или јавну безбедности, међународне односе, управљање економским процесима у земљи, оправданим економским интересима, државном, службеном, пословном или другом тајном, доступаном само одређеном кругу лица, поставља се веома логично питање законодавцу, зашто није прецизније дефинисао шта је то што је реално могуће и које су то информације на које имамо право. Разлог је једноставан, уколико се сва наведена ограничења примене на основу процене, односно дискреционог права државног органа, што је углавном и пракса јер увек постоји објашњење које је сасвим реално, да је нешто или неко са нечим или неким у вези односно да постоји систем повезаности односно повезаних лица која на основу наведеног закона омогућавају државном органу, да одређене информације ограничи и учини недоступним. Право приступа информацијама од јавног значаја је најважније право у борби против корупције у Републици Србији. Огроман број случајева који се процесуирају су иницирани на овај начин а преко средстава јавног информисања. Огромне злоупотребе буџетски средстава у систему јавних набавки су углавном инициране на основу приступа информацијама од јавног значаја, из простог разлога што је једном великом броју захтева негативно одговорено и од стране државних органа образложено да представља тајну што је прихваћено као пркса за разлику од других развијених и демократски уређених земаља у којима подаци о јавним набавкама не представљају тајну осим у веома малом и ограниченом броју случајева.

Случај Електропривреде Србије је један од најкарактеристичнијих примера злоупотреба приступа информацијама од јавног значаја, из разлога наводне тајности где је планом јавних набавки за 2019 годину предвиђено преко четири хиљаде набавки уз потрошњу

<sup>238</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан 9.

од око 1,2 милијарде евра, при чему ће осамнаест тендера реализовати у процењеној вредности од преко једне милијарде динара. Оправдање Електропривреде Србије, да би објављивањем процењене вредности нарушили начело економичности, из разлога што би понуђачи понудили максималне цене, једноставно није и не може бити утемељено у прописима. Општи акт предузећа у који се унесе, да су наведени подаци пословна тајна апсолутно нису у складу са Законом о јавним набавкама који прописује обавезу пријављивања али су, у складу са истим законом у делу који упућује, да ако су подаци реално пословна тајна, исти не морају бити објављени што се у конкретном случају на основу дискреционог права злоупотребљава, односно наилази на ћутање Државне ревизорске институције и Управе за јавне набавке која у свеобухватном послу вредном преко 1,2 милијарде евра не види било какав проблем.<sup>239</sup>

<sup>239</sup> Види више: ЕПС прогласио пословном тајном више од 4000 планираних набавки (2019) аутор: Инсајдер,

<https://www.021.rs/.../EPS-proglasio-poslovnom-tajnom-vrednost-vise-od-4000-plani>. 26.01.2019. [17:39

Реч је о поступцима чија је укупна вредност већа од чак 1,2 милијарди евра. Овакав потез јавног предузећа ЕПС, али и Србијагаса, повећава ризик корупције и отвара могућност дојаве максималне цене повлашћеној фирми. Из ЕПС-а, међутим, поручују да ти подаци представљају пословну тајну, јер "постоји опасност да би понуђачи у случају њиховог објављивања нудили максималне цене". У Плану јавних набавки Електропривреде Србије наведено је чак 4.034 јавних набавки, које то јавно предузеће планира да спроведе у овој години. У том документу пише и да је реч о отвореним поступцима, истакнути су оквирни датуми покретања поступка, закључења и извршења уговора, али нема података процењене вредности ниједне од планираних набавки. Ти подаци проглашени су тајним. Тако је за грађане Србије и за заинтересоване понуђаче тајан податак колико би, на пример, ЕПС платио ГПС систем за праћење моторних возила, материјал за хидрауличку опрему, електронску и ТК опрему, цеви и цевну арматуру, резервне делове за дизалице, па чак и печат, моторна уља и ручни алат. Све ове набавке налазе се у Плану јавних набавки ЕПС-а за 2019. годину, чија укупна вредност износи 143,4 милијарде динара или око 1,2 милијарде евра. На сајту Портала јавних набавки наводи се да ће ово јавно предузеће спровести чак 18 тендера, чија је појединачна вредност већа од милијарду динара. Мада у Закону јавних набавки пише да је наручилац дужан да у плану јавних набавки наведе и процењену вредност, из ЕПС-а за Инсајдер поручују да су радили све у складу са Законом. Право првенства закупа, односно давање у закуп државног земљишта инвеститорима, новина је која је уведена Законом о пољопривредном земљишту, усвојеним крајем 2015. године којим је омогућено да фирме које имају инвестициони план без лицитација узму у закуп на 30 година пољопривредно земљиште у државној својини. "У свом пословању ЕПС доследно поштује и примењује законе и прописе Републике Србије без изузетка, укључујући и Закон о јавним набавкама. На основу Закона о јавним набавкама ЕПС је донео правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, којим је регулисано да подаци из плана јавних набавки о процењеној вредности јавне набавке представљају пословну тајну, у складу са општим актом којим је уређено питање пословне тајне", кажу у том јавном предузећу. У Закону о јавним набавкама заиста се наводи да "ако поједини подаци из плана јавних набавки представљају пословну тајну, не морају да буду објављени". Ипак је невероватна одлука ЕПС-а да податке о процењеним вредностима више од 4.000 набавки прогласи тајном и тешко да се оне могу подвести под термин "поједини", пише Инсајдер. У ЕПС-у за Инсајдер још наводе да су план јавних набавки са подацима о процењеним вредностима доставили свим надлежним институцијама, укључујући и Државну ревизорску институцију и Управу за јавне набавке, која, како су навели, није утврдила неслагласност са Законом. "Објављивањем процењене вредности јавне набавке нарушило би се начело економичности, јер постоји опасност да би понуђачи нудили максималне цене. Управа за јавне набавке није утврдила неслагласност ЕПС-овог правилника за Законом о јавним набавкама", пише у одговору ЕПС-а. Са друге стране, Немања Ненадић, програмски директор Транспарентности Србије, наводи за Инсајдер, да то што ће процењена вредност бити скривена од јавности, не значи да ће бити непозната свим потенцијалним понуђачима. "Напротив, таква тајновитост повећава ризик да ће информација бити јављена само унапред одабраној фирми. Тајност би се могла оправдати једино када на тржишту постоји само један потенцијални добављач", објашњава Ненадић. ЕПС је још мање транспарентан био прошле године. Наиме, у Плану јавних набавки за 2018. годину, не само да су

Надлежне институције, не упућују на могуће злоупотребе које су евидентне и на које упућују сви релевантни међународни фактори у области јавних набавки, који су евидентирали 2014 године, 21 начин односно коруптивни механизам у примени у систему јавних набавки у Републици Србији, односно начин да се заобиђе Закон о јавним набавкама, што је у коначном и тема овог рада. У конкретном случају када би се затражиле информације од јавног значаја у вези набавки које реално не представљају пословну тајну, надлежни орган би се позвао на један од наведених разлога искључења права на доступност информације од јавног значаја у складу са Законом о доступности информација од јавног значаја, у конкретном случају на оправданим економским интересима. На крају, из наведеног примера је јасно видљиво да су неусклађени закони огроман простор за злоупотребе. У примеру када тражиоц, односно заинтересовано лице захтева приступ информацији од јавног значаја из разлога претпостављене или могуће корупције, надлежни орган се штити пословном тајном коју је унео у општи акт и која га искључује од одговорности кроз Закон о јавним набавкама од стране Државне ревизорске институције и Управе за јавне набавке, из разлога што нема обавезу објављивања уколико се ради о пословној тајни са једне стране. Са друге стране се штити Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који му на основу права изузимања на информацију од јавног значаја у вези са оправданим економским интересима омогућава, да информацију учини недоступном тражиоцу односно заинтересованом лицу.

У делу злоупотреба слободног приступа информацијама од јавног значаја орган власти, неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац злоупотребљава права на приступ информацијама од јавног значаја, нарочито ако је тражење неразумно, често, када се понавља захтев за истим или већ добијеним информацијама или када се тражи превелики број информација. Ова законска одредба у потпуности упућује државни орган на дискрециону процену тумачења неразумног захтева, учесталог захтева, понављања захтева и превеликог броја

---

подаци о процењеној вредности јавних набавки били означени као тајни, већ су и врста поступка, оквирни датум покретања поступка, закључења и извршења уговора били проглашени тајним подацима. На питање Инсајдера да ли за овакво поступање Електропривреде Србије постоји икакво оправдање, Ненадић наводи да му је тешко да нађе објашњење. "Једино што ми пада на памет је да је у питању жеља да избегну одговорност због непоштовања Плана и законске обавезе да измене План пре него што врше набавку, за коју желе да плате више него у оригиналном плану. Зато би требало питати да ли је оригинални план са свим доступним подацима био доступан контролним органима, пре свега Управи за јавне набавке, и да ли је поштован током године".

информација.<sup>240</sup>

Када је у питању право на приватност и друга права личности законодавац је прописао, да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или неко друго право лица на које се тражена информација лично односи осим изузетака у случајевима када је лице на то пристало или ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, носиоцу државне и политичке функције ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши, односно ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације.<sup>241</sup>

Веома је интересантан и део који се односи на сам поступак пред Повереником, односно на право на жалбу од стране тражиоца информације. Пракса указује на више случајева повреде права тражиоца информације што је законодавац обухватио и законским одредбама. Тражилац може изјавити жалбу Поверенику ако орган власти одбаци или одбије захтев тражиоца, у року од 15 дана од дана када му је достављено решење или други акт или ако не одговори у прописаном року на захтев тражиоца. Такође, жалба се подноси и у случају, када трошкови превазилазе износ нужних трошкова израде копије информације као и у случају када орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију у законском року. Важно је истаћи, да тражилац има право жалбе у сваком случају који отежава или онемогућава тражиоцу остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, супротно одредбама закона. Интересантно је и решење, да се не може се изјавити жалба против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца. Изузетак су рокови, у случају прекорачења истих може се покренути управни спор, у складу са законом, о чему суд по службеној дужности обавештава Повереника.<sup>242</sup> Повереник поступа по жалби, на начин што доноси решење без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана предаје жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу. Повереник може одбаци жалбу која је недопуштена, неблаговремена и изјављена од стране неовлашћеног лица. На органу власти је, да доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним законом. Уколико Повереник утврди, да је

<sup>240</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан 13.

<sup>241</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, члан 14.

<sup>242</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја члан 22.



жалба основана, наложиће решењем органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја. Такође, уколико орган власти тражиоцу омогући приступ информацијама или по захтеву одлучи, Повереник ће донети закључак и обуставити поступак по жалби што може урадити и у случају када тражилац одустане од жалбе. Повереник има право и може у складу са законом у вези са мерама за унапређење јавности рада по пријави или по службеној дужности, да донесе решење којим утврђује да орган власти није извршио своје обавезе предвиђене овим законом и да му наложи мере за њихово извршење, пошто претходно омогући органу власти да се писмено изјасни. Пријава се не може поднети у случајевима када је законом предвиђено право на жалбу. Повереник је у циљу утврђивања чињеничног стања у обавези да предузима радње за утврђивање чињеничног стања, које су неопходне ради доношења решења без одлагања пошто омогући органу власти да се изјасни, односно када је у питању доношење решења по пријави или службеној дужности.<sup>243</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја уводи једну значајну новину која ће у пракси унети низ недоумица, односно на селективан начин пролонгирати извршење решења Повереника у одређеним конкретним случајевима. Законодавац је предвидео могућност, да се против решења и закључка Повереника може покренути управни спор који хитан, из разлога остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У овом случају су апсолутно могуће злоупотребе, првенствено из разлога пролонгирања поступка, чак и до рокова застарелости.

Законодавац јасно упућује на обавезност и извршење решења Повереника као и на то да су решења Повереника обавезујућа, коначна и извршна. Када је у питању административно извршење решења Повереника, исто спроводи Повереник принудном мером односно новчаном казном, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак, у поступку административног извршења решења Повереника се, не може изјавити жалба која се односи на извршење. У случајевима када Повереник не може спровести своје решење, Влада му на његов захтев пружа помоћ у поступку административног извршења тог решења и то, применом мера из своје надлежности, односно обезбеђивањем извршења решења Повереника непосредном принудом. Повереник је самосталан и независан у вршењу своје надлежности, што подразумева, да у вршењу своје надлежности Повереник неће тражити, нити примати налоге и упутства од државних органа и других лица и не може позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности, а у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу своје надлежности не

<sup>243</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја члан 24-26.

може бити притворен без одобрења Народне скупштине.<sup>244</sup>

На крају овог дела, који се веома систематски изучавао, из разлога који су већ наведени а односе се на апсолутни приоритет пуне примене наведеног закона, када је у питању превентивно деловање, односно борба против корупције уопште са акцентом на корупцију у јавним набавкама, анализираћемо и казнене одредбе које саме о себи говоре и упућују на закључак овог научног рада који ће бити презентираан на крају. Законодавац прописује, да ће се новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казнити одговорно лице у органу јавне власти, ако орган јавне власти условљава приступ информацијама доказивањем оправданог или другог интереса, ако поступи противно начелу једнакости, дискриминише новинара или јавно гласило, не означи носач информације, где је и када тражена информација објављена, не саопшти, односно не омогући увид у истиниту и потпуну информацију, а оспорава истинитост и потпуност објављене информације. Иста казна је предвиђена и у случају ако одбије да прими захтев тражиоца, ако не води посебну евиденцију и не поступи по захтеву за приступ информацијама у складу са законом, односно достави непотпуне или нетачне информације као и у случају када приступ информацијама условљава уплатом трошкова у износу већем од прописаног или не изда информацију у траженом облику, а има техничких могућности за то. Такође, исти износ новчане казне је предвиђен уколико орган неосновано одбије да изда копију документа са информацијом на језику на којем је поднет захтев или на било који други начин, супротно одредбама закона, онемогућава остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Такође, ако не омогући Поверенику увид у носач информације, не поступи по решењу Повереника, не одржава носач информације у складу са овим законом, не спроводи обуку запослених и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима утврђеним овим законом или спречи управног инспектора у вршењу инспекцијског надзора и не изврши решење управног инспектора. Предвиђена је и новчана казна у истом распону у случају, када одговорно лице у државном органу пропусти да изради информатор са прописаним подацима о свом раду као и у случају када одговорно лице у државном органу пропусти да поднесе годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа, предузетим у циљу примене овог закона, са прописаним подацима.<sup>245</sup>

## 7. Закон о лобирању

<sup>244</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја члан 32.

<sup>245</sup> Ибид, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја члан 46-48.

Реч *лобирање* као појам, према неким изворима је англосаксонског порекла настала из обичаја чланова британског парламента да се окупљају у холу пре заседања парламента. Према другим изворима појам лобирање потиче од америчког председника Улисиса Гранта који је описивао окупљање представника естаблишмента у једном хотелу где су уз пријатељско ћаскање водили разговоре како и на који начин да остваре контакт са америчким председником и на тај начин утичу на одређене политичке услуге. Реч лобирање се први пут појавила у једном америчком часопису 1820 године као образложење утицаја на представнике доњег дома да гласају на одређени начин односно утичу на гласање. *Лобирање* је дефинисано као организовано деловање појединаца или интересних група према представницима законодавне и извршне власти односно којим се утиче на одлуке истих у циљу промовисања и заштите одређених легитимних интереса који могу бити општи или посебни а које појединци и интересне групе заступају или представљају и може се испољити посредно односно неформално и непосредно односно формално.<sup>246</sup>

Када је у питању лобирање, као новији законски институт у Републици Србији, неопходно је нагласити следеће, да се доношењем Закона о лобирању<sup>247</sup> на одређени начин успоставља разлика између самог лобирања и корупције што се у великом броју случајева из праксе показало без обзира на терминолошку разлику, суштински исто, односно слично.

**Закон о лобирању је на препоруку групе земаља за борбу против корупције GRECO усвојен у новембру 2018 године, без суштинске расправе о готово стотину предложених амандмана. Ради се о једном од последњих антикоруптивних прописа које је Република Србија донела као део националне стратегије у борби против корупције из 2005 године, у циљу повећања јавности рада законодавних тела. Закон ће почети да се примењује од августа 2019 године и према оцени појединих критичара закона, неће решити кључне проблеме нетранспарентног рада органа власти и поступака припреме закона и других општих аката. Позитивна страна закона је, што уређује област лобирања према народним посланицима, функционерима и службеницима у извршној власти, локалној самоуправи, јавним**

<sup>246</sup> Види више: Голубовић, Д., (2009), Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти, Београд, стр.13

<sup>247</sup> Закон о лобирању, ("Сл.Гласник РС", бр. 87/2018 )

предузећима и установама. Веома је важно активно учешће односно надзор Агенције за борбу против корупције. Такође, веома је битна и законска одредба која прописује забрану појављивања у статусу лобиста актуелним и бившим функционерима, две године по престанку функције. Међутим, донети корисних решења из закона ће бити ограничени из разлога одређених недостатака у закону. Питање лобирања је веома важно питање, које је неопходно законски уредити, из разлога што функционери и службеници стално о нечему одлучују и те одлуке имају форму општег акта, односно могу бити обликоване као закони који важе у неограниченом броју будућих ситуација. Резултат њиховог одлучивања може бити и појединачни правни акт, решење о постављењу помоћника министра, грађевинска дозвола и слично. Одлуке се могу односити и на неко фактичко поступање које није уређено другим правилима, одлука министра да учествује у отварању тржног центра, градоначелника да прими неку делегацију или председника Републике да неком медију да интервју. Закон упућује да све врсте одлука морају бити донете у јавном интересу. Питање јавног интереса је у великом броју случајева питање поштене одлуке пре свега, која се доноси без утицаја са стране. Кључно питање је, утицај са стране, који може да се изврши посредно и непосредно и у великој мери утиче на доношење одлука, које у коначном могу нарушити јавни интерес, односно довести јавни интерес у питање. Дакле, прикривени односно скривени утицај на јавни интерес је један од кључних разлога за законско уређивање власти лобирања. Закон о лобирању има одређена ограничења, важи само за покушаје да се утиче на садржину општих правних аката, а не и појединачних одлука, не ствара никакве забране нити обавезе у вези са утицајем који непосредно врше заинтересована физичка лица, што производи одређене последице. Суштински, потреба лобирања захтева неопходност и законско уређење, из разлога забележбе лобирања у одређеним регистрима. Ако таксиста индивидуално од Министарств саобраћаја и Града Београда захтевају ограничење конкуренције или ако јавни бележници траже заштиту интереса од Министарства правде, односно уколико неко захтева измену урбанистичког плана и захтева поклањање неког дела земљишта како би изградио неки рекреативни центар, сви наведени случајеви би били предмет регистра уколико лобирају преко професионалних посредника, односно лобиста или лобистичких фирми. У овим случајевима Закон о лобирању обавезује лобисте и лобирана лица у органима власти, на дужност бележења података у регистар. Сви ови захтеви могу да се упуте преко примера ради, удружења таксиста, јавнобележничке коморе односно

уместо појединца фирма и у том случају би имали статус „нерегистрованог лобисте“. Лобирање према законским одредбама започиње обраћањем лобисте лобираним лицу у писменој форми, уз доказ о регистрацији, уговор о лобирању без података о уговореној накнади и назива прописа за који се лобира. Било би логично да се све друге врсте контаката између лобиста и органа власти забране, убеђивање функционера о потреби да се измени закон у неформалним приликама и без назначења да се лобирање врши за одређеног клијента и слично. Закон о лобирању не прописује изричите забране нити казне у овим случајевима, што може бити предмет злоупотреба у конкретним случајевима лобирања. Резултат законског неодређења у овом делу може за последицу имати сличну ситуацију као код инспекцијског надзора, случајеви из праксе када инспектори контролишу само оне који су регистровали своју делатност а они који раде нерегистровано нису у надлежности исте. Спорна је и законска одредба према којој се лобирањем не сматра јавно саопштавање ставова и достављање предлога, стручних мишљења и иницијатива у вези са доношењем прописа. Дакле, грађани, удружења и друга заинтересована лица могу слободно да износе своје ставове и предлоге и то се не сматра лобирањем складу са слободом изражавања. Ова законска норма се односи и на лобисте што подразумева да ће грађани Србије и државни органи и даље читати стручна мишљења о добрим, односно лошим законима без обавезе легитимисања заступника наведеног мишљења. Постоје примедбе и у области транспарентности, законске одредбе упућују на дужност извештавања Агенције за борбу против корупције од стране лобиста и лобираних лица. Међутим, нема законске обавезе објављивања извештаја и уношења података о извршеном лобирању у образложење нацрта и предлога аката што ће резултирати недостатком података за грађане о утицајима на доношење прописа. Закон о лобирању је могао да реши низ актуелних проблема из праксе као што су захтеви грађана, удружења и привредних субјеката према државним органима у вези са доношењем или изменом прописа где се у великом броју случајева из праксе државни органи не изјашњавају нити изнете иницијативе узимају у разматрање. Веома је важно, да се сва ексклузивна права која имају лобисти као професионални посредници примењују и на сва лица којих се тиче доношење неког прописа као и на удружења која се старају о јавном интересу. Примедбе постоје и у делу обавезне обуке код државног органа, из разлога што је лобирање посао који се врши у приватном интересу клијента као и остављање могућности да лобирање у Србији врше страни лобисти и када не испуњавају услове из

домаћег закона, за исте је довољно је да су регистровани по закону земље порекла. Статус такозваних нерегистрованих лобиста, заступника интереса удружења или привредног друштва чији је члан корисник лобирања такође није довољно уређен, из разлога што у пракси неће бити јасно да ли они врше лобирање за „корисника“, на пример за неколико фирми које су чланице пословног удружења или износе иницијативе пословног удружења, Привредне коморе, Савета страних инвеститора и слично што се не би сматрало лобирањем. Закључак је, да би у случају Закона о лобирању у Републици Србији требало кренути обрнутим приступом, уместо што је било неопходно примарно уредити ко и како може да лобира, акценат законских одредби је требало упутити на поступање органа власти, функционера и службеника, на дужност да забележе и обелодане све предлоге без обзира на начин, што подразумева и дужност органа власти да размотре и одговоре на сваки аргументовани предлог за унапређење прописа без обзира од кога ти предлози и иницијативе долазе.<sup>248</sup> Из наведеног се може закључити, да пре свега Закон о лобирању није у потпуности регулисао низ области, о томе говоре коментари угледних и компетентних стручњака из ове области и предмет су свакодневног извештавања средстава информисања. Стиче се утисак, узимајући у обзир све наведено као и све изнете примедбе, да је законодавац донео закон по убрзаној процедури не водећи рачуна о примедбама уз обавезу и препоруку групе земаља чланица групације за борбу против корупције *GRECO*, да се исти донесе без обзира на све правне недоумице и недостатке које Закон о лобирању евидентно има. Као што је већ наведено, Закон о лобирању је веома важан део антикорупцијског законодавства и представља линију разграничења између законитог односно незаконитог лобирања и корупције и сходно томе захтева веома стручан и компетентан приступ како би се спречиле све врсте злоупотреба и елиминисали сви могући коруптивни механизми који у систему незаконитог лобирања, из разлога личних односно групних интереса заузимају веома значајно место у Републици Србији. У даљој анализи наведеног закона осврнућемо се на неке законске одредбе у циљу свеобухватније анализе и разумевања наведених примедби на Закон о лобирању.

Закон о лобирању уређује услове и начин обављања лобирања, правила лобирања, регистар и евиденције у вези са лобирањем и друга питања од значаја за лобирање. Према Закону о лобирању, лобирање је активност којом се врши утицај на органе

<sup>248</sup> Види више: Ненадић, Н., (2018), Закон о лобирању, Пешчаник, Транспарентност Србија, <https://pescanik.net/zakon-o-lobiranju-14.11.2018>

Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и органе ималаца јавних овлашћења, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе у поступку доношења закона, других прописа и општих аката, из надлежности тих органа власти, ради остваривања интереса корисника лобирања, у складу са законом.<sup>249</sup> Закон о лобирању прецизира *активности које се не сматрају лобирањем* а то су, информације, ставови и мишљења о законима, другим прописима и општим актима, предлозима или нацртима закона, других прописа и општих аката, објављеним у средствима јавног информисања и другим средствима којима се јавност обавештава. Активности које се не сматрају лобирањем су и активности лица која јавно саопштавају своје ставове, односно достављају предлоге и стручна мишљења органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката или учествују по позиву органа власти са или без накнаде или у оквиру пројеката чији је корисник орган власти, у припреми, разматрању или давању стручних мишљења о предложеним решењима закона, других прописа и општих аката као и грађанске иницијативе упућене органима власти на предложена решења закона, других прописа и општих аката. Лобирањем се такође подразумевају и активности функционера и запослених у органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката, ако се те активности обављају у складу са њиховим овлашћењима.<sup>250</sup> Закон о лобирању *дефинише лобисту* као физичко лице које је уписано у Регистар лобиста и правно лице које обавља лобирање као привредно друштво, односно удружење које је уписано у Регистар правних лица која обављају лобирање у складу са законом. Лобирање може да обавља и физичко лице које није уписано у Регистар лобиста ако је законски заступник или је запослен код корисника лобирања или заступа интересе удружења или привредног друштва чији је члан корисник лобирања и има статус нерегистрованог лобисте. Корисник лобирања је физичко или правно лице у чијем интересу се врши лобирање а лобирано лице је изабрано, именовано, постављено, запослено или на други начин радно ангажовано лице у органу власти, као и лице на чији избор, именовање или постављење орган власти даје сагласност, а које учествује у поступку припреме и доношења закона, других прописа и општих аката или може

<sup>249</sup> Закон о лобирању, ("Сл.Гласник РС", бр. 87/2018 ), члан.1-2

<sup>250</sup> Члан 3. ЗОЛ

утицати на садржај закона других прописа и општих аката. Закон прописује обавезу лобираниог лица на спречавање штетних последица по јавни интерес које могу настати услед лобирања у складу са начелом заштите јавног интереса. Такође, законодавац обавезује лобисту правно лице које обавља лобирање и нерегистрованог лобисту на дужност поштовања начела интегритета што подразумева законитост, транспарентност и одговорност у раду, као и етичност, у циљу очувања личног угледа, угледа правног лица које обавља лобирање и угледа корисника лобирања, као и лобирања. Закон о лобирању упућује на то, да лобиста, правно лице које обавља лобирање и нерегистровани лобиста не могу да заступају два или више корисника лобирања који у конкретном случају имају супротне интересе. Законодавац упућује и на стриктно придржавање кодекса понашања учесника у лобирању што подразумева, етичка правила о понашању свих учесника у лобирању са циљем да се лобирање обавља транспарентно, у складу са законом и јавним интересом. Важно је појаснити и прецизирати, да кодекс понашања доноси директор Агенције за борбу против корупције.<sup>251</sup> Када су у питању *услови за обављање лобирања*, законодавац је предвидео да се у регистар може уписати лице, потпуно пословно способно лице држављанин Републике Србије, које има високу стручну спрему, да није осуђивано за кривично дело које га чини недостојним за обављање лобирања, коме није изречена или је престала мера безбедности, односно заштитна мера забране обављања делатности и које је завршило обуку за лобисту. Страно физичко лице може да обавља лобирање у Републици Србији ако је регистровано за обављање лобирања у држави чији је држављанин и ако је уписано у посебну евиденцију о страним физичким лицима која обављају лобирање на територији Републике Србије уз обавезу уписа у посебну евиденцију чиме стиче иста права и обавезе као и лобиста. У делу који се односи на услове лобирања за правно лице неопходно је, да се упише у регистар привредних субјеката, односно у регистар удружења и да има најмање једног запосленог лобисту као и да није осуђено за кривично дело или му није изречена, односно ако му је престала мера безбедности, односно заштитна мера забране обављања делатности. За одговорно лице у привредном друштву, односно удружењу неопходан услов је да није осуђивано за кривично дело које га чини недостојним за обављање лобирања и коме није изречена или је престала мера безбедности, односно заштитна мера забране обављања делатности. Такође, страно правно лице може да обавља лобирање у Републици Србији ако је регистровано за

<sup>251</sup> Члан 4-9. ЗОЛ



обављање лобирања у држави у којој има седиште и ако је уписано у посебну евиденцију о страним правним лицима која обављају лобирање на територији Републике Србије уз обавезу уписа у посебну евиденцију чиме стиче иста права и обавезе као и домаће правно лице које обавља лобирање. У делу услова који се прописују као *забрана за обављање лобирања*, законодавац прописује, да изабраном, именованом, постављеном, запосленом или на други начин радно ангажованом лицу у органу власти, као и лицу на чији избор, именовање или постављење орган власти даје сагласност је, забрањено је да обавља лобирање уз услов да забрана обављања лобирања престаје по истеку две године од дана престанка функције, односно престанка радног односа или радног ангажовања. Обуку за лобисту спроводи Агенција у складу са програмом обуке који доноси директор Агенције а након спроведене обуке, Агенција издаје уверење о завршеној обуци за лобисту што подразумева, да накнаду за спровођење обуке за лобисту прописује директор Агенције. Захтев за упис у Регистар лобиста се подноси Агенцији, што важи и за упис у Регистар правних лица која обављају лобирање. У делу којим законодавац прописује брисање из Регистра лобиста важе услови који подразумевају брисање на захтев лобисте, губитком пословне способности лобисте, ако лобиста постане функционер или се запосли, односно радно ангажује у органу власти или ако је лобиста поступа супротно начелу интегритета као и у случају када је лобиста осуђен за кривично дело које га чини недостојним за обављање лобирања и ако је лобисти изречена мера безбедности или заштитна мера забране обављања делатности. Брисање правних лица из Регистра подразумева престанка правног лица или захтев правног лица за брисање, ако је одговорно лице у правном лицу осуђено за кривично дело које га чини недостојним за обављање лобирања, као и ако му је изречена мера безбедности, односно заштитна мера забране обављања делатности, ако правно лице нема запосленог најмање једног лобисту и ако је правно лице осуђено за кривично дело или му је изречена мера безбедности, односно заштитна мера забране обављања делатности као и у случају ако је правно лице повредило одредбе Закона о лобирању које уређују начело интегритета.<sup>252</sup> Поступак *започињања лобирања* подразумева обраћање лобисте или нерегистрованог лобисте лобираним лицу у писменој форми уз обавезу достављања доказа о упису у Регистар лобиста, уговор о лобирању без навођења висине уговорене накнаде за лобирање, као и назив закона, другог прописа или општег акта за који обавља лобирање. Лобирање је дозвољено тек након

<sup>252</sup> Члан 10-18. ЗОЛ

закључења уговора о лобирању који садржи, податке о уговорним странама, предмет лобирања уз опис предмета и циљ лобирања, податке о начину и времену трајања лобирања као и висину накнаде за лобирање. Уговор о лобирању садржи и изјаву лобисте, односно одговорног лица у правном лицу које обавља лобирање да ће поступати у складу са правилима лобирања прописаним овим законом и Кодексом понашања учесника у лобирању. Уколико је уговорна страна правно лице које обавља лобирање, уговор о лобирању обавезно садржи и име и презиме лобисте запосленог код тог правног лица које ће спроводити лобирање. *Веома је важно прецизирати, да лобиста, односно правно лице које обавља лобирање, не могу уговором обавезати исход лобирања.* Раскид уговора о лобирању и прекид поступка лобирања може да захтева свака уговорна страна у сваком тренутку и у том случају су дужни, да без одлагања, прекину поступак лобирања и раскину уговор о лобирању ако посумњају да ће повредити начело интегритета, односно ако лобиста, односно одговорно лице у правном лицу које обавља лобирање постане функционер, запослени или на други начин радно ангажовани у органу власти. Лобиста има и своја права која је законодавац прописао и то, да тражи од лобираниог лица да га прими у благовременом року и да му пружи податке у вези са предметом лобирања као и да буде благовремено обавештен о свим јавним расправама и другим облицима јавних консултација у вези са припремом и доношењем прописа за које обавља лобирање. Органи власи имају обавезу, да о пријему дописа о започињању лобирања од стране лобисте сачине обавештење и да га у року од 15 дана од дана пријема доставе Агенцији. Агенција за борбу против корупције може од лобираниог лица да захтева достављање ванредних обавештења о контактима које је имао у току лобирања са лобистом, односно нерегистрованим лобистом. Законодавац је прецизирао као обавезу, да је орган власти дужан да води евиденцију о лобистичким контактима за функционере који су изабрани, постављени, именовани, запослени или на други начин радно ангажовани у том органу. Агенција има право изрицања мера у складу са законом који уређује спречавање корупције, односно може иницирати покретање дисциплинског поступка. У делу који се односи на извештавање о лобирању, лобиста односно правно лице које обавља лобирање су дужни су, да Агенцији доставе писмени извештај о раду, најкасније до 31. јануара текуће за претходну годину. Извештај који је обавеза у складу са Законом о лобирању и који мора да се достави Агенцији за борбу против корупције, мора да садржи између осталих обавезних података о упису у регистар и предмет лобирања, податке о кориснику

лобирања у извештајном периоду као и податке о лобираним лицима и органима власти код којих је обављено лобирање. Агенција за борбу против корупције у циљу контроле и надзора може затражити од лобисте, односно правног лица које обавља лобирање, достављање уговора о лобирању, податке од корисника лобирања као и податке од лобираних лица и органа власти, уз законску обавезу свих учесника у поступку лобирања односно лобисте, правног лица које обавља лобирање, корисника лобирања, органа власти и лобираних лица, да Агенцији за борбу против корупције доставе уговор у року од 15 дана од дана достављања захтева Агенцији.<sup>253</sup> Законодавац је у делу *казнених одредби*, предвидео прекршаје правног лица које обавља лобирање, лобисте и корисника лобирања и то на начин што је прописао новчану казну правном лицу у износу од 50.000 до 2.000.000 динара ако писменим путем не обавести Агенцију о промени података, најкасније у року од 15 дана о дана настанака промене или отпочне поступак лобирања пре закључивања уговора о лобирању и не достави писмени извештај о раду Агенцији, најкасније до 31. јануара текуће за претходну годину. Иста казана важи и у случају ако правно лице у року од 15 дана од дана коначности решења о брисању из регистра, не достави Агенцији извештај о раду за период од подношења последњег извештаја до дана коначности решења што подразумева и случај ако Агенцији не достави тражене податке у прописаном року. За лобисте и корисника лобирања односно одговорно лице у правном лицу, законодавац је предвидео казне у новчаном казном у износу од 30.000 до 150.000 динара.<sup>254</sup> Закон о лобирању је један од задњих закона у сету антикорупцијских закона у Републици Србији, евидентни су пропусти у неким законским одредбама али ће вероватно његова примена у пракси бити веома занимљива и биће сигурно предмет стручних анализа. Време ће указати, на све могуће недоумице у пракси и створити услове за корекцију одређених законских одредби, у делу који ће спречити потенцијалне коруптивне механизме односно примену коруптивних механизма преко Закона о лобирању.

## ГЛАВА VI

### КОРУПЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И МЕЂУНАРОДНИ АКТИ О КОРУПЦИЈИ

<sup>253</sup> Члан 26-33. ЗОЈ, Спровођење лобирања и извештавање.

<sup>254</sup> Члан 34. Закон о лобирању - казнене одредбе.

## Увод

У овом делу ћемо указати на корупцију, односно борбу против корупције у Европској унији. Корупција представља једно од водећих питања готово свих држава чланица Европске уније. Све до сада реализоване анкете, односно анализе у области корупције у Европској унији, указују да већина анкетираних грађана упућује на корупцију као на један од водећих проблема у својој држави, чланици Европске уније. Корупција у пуној мери утиче на развој друштва у целини, утиче на развој и функционисање демократије, односно ограничава основна права и производи негативне ефекте у друштву уопште и у директној је вези са ефикасним управљањем и владавином права у свакој држави чланици Европске уније. Приоритетно питање Европе је, борба против корупције, кроз кривично правне, организационе и нормативне инструменте, европских интернационалних и наднационалних организација, под окриљем Савета Европе, ОЕЦД-а и Европске Уније. Превазилажење проблема корупције је потреба, различитих области друштвеног и економског живота, који је светска економска криза додатно оптеретила односно појачала. Доношење одговарајућих прописа на пољу кривичног права и стварање неких организационих оквира за њихову примену, није за сада, створило услове заједничке реализације наднационалног, европског кривичног права, превасходно из разлога недостатка политичке воље.<sup>255</sup>

### 1. Корупција у Европској унији

У делу корупције у Европској унији, веома су важне анализе које указују, да не постоји суштинска разлика у мерама које се спроводе у Европској унији у односу на мере које се спроводе у Републици Србији. Суштински, мере су скоро идентичне као и проблеми са којима се суочава, како Европска унија, тако и Република Србија. Евидентне су могуће разлике у примени мера као и перцепцији, односно претпоставци грађана о распрострањености корупције, првенствено из разлога искуства грађана са подмићивањем, односно остваривањем права легалним путем.<sup>256</sup> Један, веома велики део грађана Европске уније сматра, да је корупција велики проблем у државама чланицама Европске уније. Истраживања Еуробарометра<sup>257</sup>, односно серија

<sup>255</sup> Сантана В.Д.М.. (2017), Борба против корупције у Европи - светла и сенке. Цримен 8,стр. уводни део.

<sup>256</sup> Вуковић, С.,и Бошковић, Г.,(2016), Корупција и њена контрола у Србији и Европској унији, Страни правни живот, бр. 2, стр. уводни део.

<sup>257</sup> Види више: <https://bs.wikipedia.org/wiki/Eurobarometar>, Еуробарометер је серија истраживања углавном спроведених од стране Европске комисије почевши од 1973. године. Еуробарометар анкетама мјери јавно

истраживања од стране Европске комисије указује на повећани ниво корупције и указује на различит приступ проблему корупције у зависности од државе односно анкете које су спроведене у различитим државама. Када је у питању мишљење грађана, корупција је највећи проблем у Грчкој а најмањи у Данској. Скоро 98% Грка сматра да је корупција највећи проблем њихове државе, затим следе са скоро приближним процентом, Португалци, Кипрани, Румуни, Мађари, Словенци и Бугари. У Француској и Британији анкете указују, да тако мисли 71% грађана, а у Немачкој 57% грађана. У Данској, 19% испитаника је оценило да у њиховој земљи има корупције, Луксембург и Холандија имају 34% испитаника који упућују на корупцију као проблем њихове земље док је у Финској 36% испитаника указало на корупцију као проблем. Европљани углавном сматрају, да корупција постоји на свим нивоима власти, у локалним, регионалним и националним институцијама. Грци са 95% су опет на врху листе са уверењем, да је корупција присутна на свим нивоима власти док су Данци на самом дну листе са око 25% како показују истраживања. Занимљиво је, да 73% грађана Европске уније сматра, да је корупција присутна и у институцијама Европске уније. Највише поверење грађана у институције Европске уније имају Аустријанци са 87% док Пољаци са 52% испитаника упућују на поверење институцијама Европске уније. Када су у питању подаци који указују на мито и злоупотребу положаја, интересантне су анкете које указују, да су политичари са 57% испитаника означени као предмет злоупотреба и корупције а затим следе службеници који одлучују о јавним тендерима односно набавкама са 47% док је најмањи проценат по питању корупције упућен на злоупотребе запослених у образовању са око 17% испитаника. У Финској, 38% грађана сматра, да су политичари склони корупцији. док је 2009. тако мислило 63%. У Грчкој, 50% Грка сматра да су полицајци склони корупцији док један веома велики проценат испитаника сматра, да се јавна средства троше без довољног увида јавности. Неопходно је нагласити, да се проценти неповерења углавном умањују из године у годину у зависности од предмета испитивања јавности односно става грађана Европске уније о корупцији и анкете су подложне различитим резултатима истраживања са акцентом на податак, да је корупција један од највећих проблема у демократском развоју и функционисању Европске уније.<sup>258</sup> Европска комисија интезивно ради на идентификацији проблема

---

мишљење у свим државама чланицама ЕУ, као и у земљама кандидатима. Тако Европска комисија може видјети шта грађани мисле о Европској унији и јесу ли или нису задовољни њеним функционисањем. Истраживања се проводе барем 2 пута годишње још од 1973. године у свакој држави чланици. На интернету, на порталу ЕУ може се видјети нпр. какво је стајалиште грађана ЕУ према еуру или европском Уставном уговору. На тај је начин Европска комисија упозната са мишљењем грађана ЕУ, те она резултате тих истраживања стално проучава и узима у обзир при доношењу нових одлука и закона.

<sup>258</sup> Види више: [www.rpkpancevo.com/akti/Dodatak57](http://www.rpkpancevo.com/akti/Dodatak57) - EurActiv.rs, (2011), Корупција највише мучи Грке -

корупције у државама чланицама Европске уније са акцентом на адекватно санкционисање корупције односно доношење антикорупцијских закона којима би се регулисало постављење и смењивање државних службеника, доношење закона о конфликту интереса и етичких кодекса. Податак из 2007. године, да је Европска унија због корупције изгубила близу две милијарде евра, у великој мери утиче на појачану активност свих институција у Европској унији које се баве спречавањем корупције. Највећи број пријава корупције је евидентиран у Белгији, Италији, Бугарској и Румунији земљама које су у том периоду важиле за најкорумпираније земље, државе чланице Европске уније. Европска канцеларија за сузбијање корупције и илегалних радњи ( **OLAF** ) интезивно истражује корупцију у институцијама Европске уније са акцентом на такозвана мека законска решења односно празнине у законима које у појединим правним системима у потпуности стимулишу корупцију. Као резултат озбиљног и одговорног приступа елиминисању корупције, донето је више међународних докумената. Највећи проблем у области корупције је идентификован у централној и источној Европи као последица спроведених приватизација у тим државама.<sup>259</sup> Када је у питању корупција у државама Европске уније, у Републици Хрватској, са акцентом на јавне набавке, извештаји указују, да се у Хрватској на годишњем нивоу утроши око 40 милијарди куна, односно око 5 милијарди евра, за потребе јавних набавки. Кривична дела која су у вези са корупцијом у поступцима јавних набавки, учествују са 10-15 % вредности јавних набавки. Најчешће злоупотребе су, услови који се прилагођавају одређеним понуђачима, злоупотреба унапред договорених поступака јавне набавке, сукоб интереса у делу оцене понуда, тајно договарање понуда, нејасноће у критеријумима одабира, односно оцењивања, злоупотребе хитности поступка и измене уговорних обавеза након склапања уговора о јавној набавци. Према истраживањима УНОДЦ -а, један велики део грађана се упошљава путем корупције, док се 18% грађана изјаснило да је посредно или непосредно доживело подмићивање неког јавног службеника.<sup>260</sup> У извештају Европске комисије у борби против корупције за Летонију из 2014. године се наводи, да је Летонија 2008. године наметнула смањење буџета институцијама које се баве превенцијом у борби против корупције. Канцеларија за превенцију и борбу против корупције има веома важну улогу и створила је репутацију без обзира на умањење

---

најмање Данце, Регионална Привредна комора Панчево,

<sup>259</sup> Бјелајац, Ж., ( 2013 ) Организовани криминалитет, Нови Сад, Привредна академија 355

<sup>260</sup> Павловић, Ш., (2014), Криминолошки преглед и казненоправна заштита поступака јавне набаве, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, вол. 21, број 2/2014, стр. 551-552

буцета у спровођењу истрага у веома осетљивим и важним случајевима корупције. Нацрт у борби против корупције се фокусира на веома важне институције које су у пуној мери одговорне за имовину и ресурсе, здравство, правосуђе и финансирање политичких странака. Веома је важно нагласити, да Канцеларија за превенцију и борбу против корупције веома уско сарађује са финансијском полицијом, пграничном полицијом и другим институцијама као и са грађанима који подносе притужбе са акцентом на пријаве корупције у свим деловима друштва.<sup>261</sup> Једно од занимљивијих излагања на међународној конференцији у Букурешту која је одржана у мају 2007. године на тему Јавног интегритета и антикорупције у јавном сектору је, излагање Клауса Кунцеа, Федералног министра Савезног министарства унутрашњих послова Немачке, на тему Спречавања корупције у Федералној управи Немачке. Када је у питању корупција, акције корупције представљају злочин који укључује две радње, за које у принципу кривицу носе две стране. Сами акт корупције укључује везу починиоца односно починитеља корупције. Суштински, не постоји особа која је директно оштећена, већ лични и непосредни интереси што у принципу резултира огромним, односно веома великим бројем непријављених случајева, на шта упућују у свим својим анализама и бројни Међународни стручњаци за борбу против корупције. Претпоставке указују, да се свега пет процената корупције истражује односно процесуира што представља огроман проблем и обухвата, односно карактерише готово сваки део друштва.<sup>262</sup> Корупција је озбиљна претња владавини права, социјалном и економском развоју у свим државама чланицама Европске уније. Највећи проблем корупције у једној од држава чланица Европске уније, Бугарској је неповезаност, односно одсуство разумевања и заједничке акције у делу хитности реаговања на корупцију, односно пасивност и веома споро реаговање власти у делу предузимања одлучних активности у борби против корупције. Бугарска је у 2017. години, заузела најниже место у индексу перцепције у борби против корупције. Корупција је према свим истраживањима један од највећих проблема у пословању у Бугарској. Према глобалном индексу корупције *Transparenci internacional*<sup>263</sup> за 2016. годину, удео

<sup>261</sup> Види више: Comisia Europeană, (2014), Letonia la Raportul anticorupție al UE, Bruxelles, 3.2.2014 COM(2014) 38 final ANNEX 14, Evropska Komisija, Izveštaj o borbi protiv korupcije za Letoniju, str.2, <https://eur-lex.europa.eu/resource.html>

<sup>262</sup> Види више: Klaus Kunze, (2007), Ministerul Federal al Afacerilor Interne, Germania, Prevenirea Coruptiei în Administrația Federală: Germania, Conferința privind Integritatea Publică și Anticorupția în Sectorul Public.str.1 București, 29-30 mai 2007, [www.oecd.org/germany/39254639.pdf](http://www.oecd.org/germany/39254639.pdf),

<sup>263</sup> Види више: [https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Transparenci\\_internaional](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Transparenci_internaional)

Транспаренцу Интернационал (ТИ) међународна је невладина организација са седиштем у Берлину. Бави се сузбијањем и истраживањем корпоративне и политичке корупције у међународном развоју. Транспаренцу Интернационал основао је у Немачкој 1993. године Петер Еуген, бивши директор Свјетске банке за источну Африку. Данас је Транспаренцу Интернационал међународна невладина организација са

корупције у делу у којем су грађани плаћали одређене основне услуге односно мито за исте, износи око седамнаест процената, што представља веома велики проценат корупције у односу на Велику Британију, Шведску и Холандију. Примера ради, проценат давања мита по истом основу у Француској, Португалу, Немачкој и Шпанији износи до три процента, Италија по истом основу бележи резултате и до седам процената, Словенија има такође веома низак проценат који обухвата до три процента док Естонија, Пољска и Чешка имају између пет и девет процената. Веома висок ниво је забележен као што је већ наведено у Бугарској и Румунији у којој је регистровано двадесет процената грађана, односно домаћинстава која су учествовала са митом, у делу плаћања одређене услуге. Мађарска и Литванија имају такође висок проценат који прелази 22% односно 24% у Литванији. Бугарска је једна од земаља која је постигла одређени напредак и има одређена искуства у борби против корупције. Усвојила је прву Националну стратегију у борби против корупције 2001 - 2005. године, што је резултирало усвајањем закона и оснивањем посебних тела за борбу против корупције. Веома су приметни, одсуство института односно пасиван однос узбуњивача и ограничења слободе штампе. Европска унија је уложила велики напор у заједничком приближавању веома важних антикорупцијских активности са заједничким циљем доношења законских прописа и надзора у вези са борбом против корупције. У коначном, изостављена је у конкретним случајевима правилна примена свих расположивих антикорупцијских механизма који су успостављени Конвенцијом УН, односно стандардима који су успостављени у тој области преко групе држава Савета Европе за борбу против корупције *GRECO*.<sup>264</sup> Један од веома важних извора корупције у Европској унији су ЕУ фондови, односно пројекти који се финансирају од стране Европске уније.

---

више од 100 аутономних националних подружница. Ова организација објављује годишњи Индекс перцепције корупције, упоредну листу корупције у свету. Седиште се налази у Берлину, Немачка. Организација дефинише корупцију као злоупотребу поверене моћи за приватну добит која је на крају погађа свакога који зависи од интегритета људи у позицији власти. Транспаренцу Интернационал се састоји од локално основаних, независних организација - које се баве корупцијом у својим земљама. Од малих мита до великих плјачки, корупција се разликује од земље до земље. Те организације су попуњене локалним стручњацима који су адекватно организовани за утврђивање приоритета и најбољих прилаза борби против корупције у властитим земљама. Овај рад се креће у распону од посета руралним заједницама ради пружања бесплатне правне помоћи до саветовање владе о реформама политике. Корупција се не зауставља на националним границама. Национални огранци Транспаренцу Интернационал-а играју кључну улогу у обликовању колективног рада и остваривање њеног регионалних и глобалних циљева, као што су Стратегија 2015. Мултинационалним истраживањима и иницијативама Транспаренцу Интернационал-а руководе национални огранци у датим земљама. У 2013 години Транспаренцу Интернационал објавио је владин одбрамбени анти-корупциони индекс којим је мерена корупција у сектору одбране 82 земље. Неке владе изразиле су критику према методологији извештаја. Марк Пиман бранио је извештај у интервјуу и нагласио значај транспарентности у војном сектору. План је да се објављује индекс сваке две године.

<sup>264</sup> Види више: Kashumov, A., (2018), *Combating Corruption: From Commitments To Action The messy fight against corruption in Bulgaria and the need for ambition in the EU institutions*, The Greens/EFA Group in the European Parliament - <https://www.greens-efa.eu/.../852acfd6513068748>



Једно од интересантних истраживања је реализовао Центар за истраживање корупције из Будимпеште<sup>265</sup>, основан 2013. године као одговор невладиног сектора на корупцију и коруптивне механизме у Мађарској. Основни задатак Центра за истраживање корупције је истраживање узрока и последица корупције и квалитета власти са акцентом на помоћ свим грађанима преко прикупљања квалитетних и чврстих доказа о корупцији. Центар за истраживање корупције се превасходно бави анализом корупције у јавним набавкама. Обухватили су и системски анализирали 2016. године око 120.000 јавних набавки, што је резултирало препоруком Одбора за буџетски надзор Европског парламента који је упутио све релевантне институције на податке и анализе које је Центар за истраживање корупције прикупио а који се тичу Мађарске. Истраживања су обухватила и набавке у периоду 2009-2012 године у три државе Европске уније, Чешку Мађарску и Словачку и указују на велику институционалну корупцију преко ЕУ фондова.<sup>266</sup> Проблем корупције у Румунији представља један од највећих и најпрепознатљивијих узрока и утицаја на владавину права и демократију у овој држави чланици Европске уније. Овај феномен је дигао на ноге представнике невладиних организација, медија и шире јавности. Савет Европе је још 2010. године, указао на проблем корупције у Румунији као један од

<sup>265</sup> Види више: [https://hu.wikipedia.org/wiki/Korrupciókutató\\_Köz](https://hu.wikipedia.org/wiki/Korrupciókutató_Köz)

Центар за истраживање корупције Будимпешта (ЦРЦБ), невладина организација основана новембра 2013, бави се независним истраживањем и објављивањем резултата корупције у Мађарској. Организација се дефинише као истраживачки центар независан од странака, влада и других политичких интересних група. Њихова су истраживања углавном објављена у области јавних набавки. У својој анализи објављеној 2016. године, они су анализирали податке 120.000 јавних набавки како би утврдили да ли су у ефикасној конкуренцији, у којој се мери обавезна цена разликује од цене наведене у обавештењу о тендеру и које друге карактеристике указују на ризик од корупције. На пример, установљено је да се у периоду 2009-2015. Удео јавних уговора додељених по лицитацији кретао од 25% до 40%, што је оцењено као веома висок ризик од корупције. Одбор за буџетски надзор Европског парламента 2018. препоручио је да се горе споменути документ Центра за истраживање корупције узме у обзир у њиховим поступцима који се тичу Мађарске. Сврха организације је истражити узроке, карактеристике и последице корупције и владиних регулаторних проблема. Њихови објављени резултати замишљени су да помогну грађанској акцији против корупције. По њиховом мишљењу, услов за добро функционисање влада је да њихов рад треба да буде познат и мерљив. Центар се првенствено финансира из приватних донација, извора финансирања истраживања и има радне односе са међународним организацијама, невладиним организацијама и компанијама. Њен вођа је Ишван Јанос Тотх - економиста, виши научни сарадник на Економском институту Мађарске академије наука. Центар има тим стручњака који укључују економисте, правнике, ИТ стручњаке и стажисте који су укључени у њихов рад. Рад организације није ограничен на истраживање, писање и објављивање студија, већ пружа и политичка мишљења о процесима који су укључени у корупцију. Између 2016. и 2018. године објављено је укупно 27 студија сопствених издања, они објављују чланке у којима сажимају резултате својих истраживања на разним веб локацијама. Управа за јавне набавке више пута је тужила Центар за истраживање корупције (први пут 27. септембра 2018.), јер сматрају да је студија погрешно представила да је непрозирна у својој интернетској бази података о набавкама. Тужбу је суд више пута одбацио а затим је 22. маја 2019. године донесена пресуда. Новине блиске влади изразиле су забринутост због финансирања организације у иностранству (која је делом повезана са Георге Соросом) а пресуда такође указује на непоуздано функционисање организације

<sup>266</sup> Види више: Fazekas, M., Chvankovska, J., Skuhrovec, J., István, J., Lawrence, P., (2013), Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe, November, Budapest, Hungary, str.1 [www.crcb.eu/.../Fazekas-et-al\\_EU-funds-and-grand..](http://www.crcb.eu/.../Fazekas-et-al_EU-funds-and-grand..)

кључних проблема. Један од најугроженијих система функционисања је правосудни систем, из разлога што је правосуђе један од најважнијих веома видљивих сегмената друштва. Непоступање правосуђа на адекватан начин у великој мери наноси штету целом друштву. Превенција и сузбијање корупције у правосудном систему представља приоритетни циљ реформи система. Корупција у правосуђу, у потпуности угрожава најважније друштвене вредности, из разлога што је правни систем веома прецизно и јасно законом дефинисан. Правни систем је заснован на веома високом поверењу грађана у функционисање правде као и на безрезервном поверењу у судије и сами суд, односно целокупан судски систем који има обавезу према својим грађанима, да поверене послове обавља објективно, одговорно и професионално.<sup>267</sup> Треба напоменути, да је Румунија поред Бугарске једна од најкорумпиранијих држава у Европској унији. Доласком Лауре Кодруце Ковеши<sup>268</sup> 2013. године, на чело државне Агенције за борбу

<sup>267</sup> Cristi, D.,(2009),Coruptia si anticoruptia in sistemul juridic, Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României, Bucuresti, pag.1- <https://www.kas.de/wf/doc/kas>

<sup>268</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Laura\\_Codruța\\_Kövesi](https://en.wikipedia.org/wiki/Laura_Codruța_Kövesi)

против корупције, битно се мења цео антикорупцијски систем што резултира хапшењем преко 600 поткупљених политичара у периоду до 2018. године, када је смењена.

Лаура Кодруца Ковеси, рођена 15. маја 1973. године, била је главна тужитељица Државне управе за борбу против корупције у Румунији ( ДНК), положај на којем је била од 2013. године све док је 9. јула 2018. године када је добила отказ по налогу министра правде Тудорел Тоадера. Пре тога, Ковеси је био генерални тужилац Румуније. По именовану 2006. године, Ковеси је била прва жена и најмлађи генерални тужилац у историји Румуније. Она је такође једини јавни службеник који је обављао функцију генералног тужиоца током целог свог мандата. Њен мандат на челу ДНК знатно је повећао поверење јавности у ову институцију, како у Румунији, тако и широм ЕУ, у анкетама из 2015. године, 60% Румуна се изјаснило да верује Државној управи за борбу против корупције у Румунији - ДНК што у поређењу са 61% поверења грађана Румунској православној цркви представља значајан резултат. У истој анкети само 11% Румуна је исказало поверење у парламент. У фебруару 2016. године, Ковеси је именована за главног тужиоца од стране Министарства правде, на основу позитивних резултата постигнутих под њеним вођством. Почетком 2018. године министар правде Тудорел Тоадер предложила је њену смјену као главне тужитељице агенције ДНК-а након што је представила извјештај о својим управљачким активностима у ДНК.. Међу оптужбама су биле: прекомерно ауторитарно понашање, дискрециона овлашћења главног тужиоца ДНК, умешаност у остале истраге тужилаца, одређивање приоритета досијеа према утицају медија, кршење одлука Уставног суда Румуније и потписивање илегалних споразума са Тајним службама. Председник Румуније је у почетку одбио њену смјену али га је одлука Уставног суда на то присилила, рекавши да он може само да потврди законитост Уставног суда , а не аргументе који воде до предлога. Лаура Кодруца Ковеси је рођена у месту Свнту Георгије, у младости је играла професионалну кошарку, у клубу у Медиасу и у клубу Сибиу. Играла је за национални тим јуниора Румуније. Од 1991. до 1995. године је студирала право на Универзитету у Клужу Напоки, 2012. је одбранила докторску тезу о борби против организованог криминала. Од 1995 - 1999. била је тужилац суда у Сибиу. Од 1999 - 2012. водила је Управу за истрагу организованог криминала и тероризма (ДИИЦОТ) у округу Сибиу, 2012. године је заменила је Илиеа Ботоса на мјесту генералног тужиоца Тужилаштва при Високом касационом и правном суду. Национална агенција за борбу против корупције ДНК је под на челу са Ковесијевом постигла значајан напредак у борби против корупције на високом нивоу у Румунији. Процесуирано је на десетине градоначелника, пет заступника, два бивша министра и бивши премијер само у 2014. години. Стотине бивших судија и тужилаца такође су изведене пред лице правде, са стопом осуде изнад 90%. Током 2015. године, истражено је 12 чланова парламента, укључујући и министре. Као резултат ДНК-а за 2015. годину, представљен је мито у износу од 431 милиона еура у случајевима који су предати Суду. Виктор Понта, бивши премијер Румуније и највиши владин функционер који је тренутно под истрагом и кривичним гоњењем ДНК, оптужио је тужитељицу, да је „тотално непрофесионални тужилац који покушава да направи име измишљајући и замишљајући чињенице и неистините ситуације од пре 10 година“. Ови коментари објављени су након оптужнице против фалсификовања, прања новца и утаје пореза, који је против њега поднела ДНК. У 2018. години Влада коју је водила Социјалдемократска партија основала је „Одељење за истраживање правосудних кривичних дела“ за истрагу тужилаца. Ово је критиковала Венецијанска комисија, која је сматрала да би на овај начин вероватно поткопали независност румунских тужилаца и судија и поверење јавности у правосудје. Ипак, влада је у фебруару 2019. године позвала Лауру Кодруцу Ковеси као осумњичену у случају у којем су оптужбе за малверзацију у функцији, примање мита и лажно свједочење, након жалбе Себастиана Гхиса , политичара и бизнисмена процесуираног због корупције. Дана 7. марта 2019. године, Ковесијеву су позвали и испитивали тужиоци Одељења за истрагу судских кривичних дела и на крају је обавештена да је осумњичена за другу, другачију истрагу, где је оптужена да је координирала "организовану групу тужилаца" која је незаконито процесуирала људе. Дисциплински тужилачки одсек Високог касационог и правосудног суда Румуније дао је саопштење 24. јуна 2019. о једној од акција усмерених на Лауру Кодруцу Ковеси. Тужиоци су одбацили дисциплинске мере које је судска инспекција покренула против бившег шефа ДНК. Високи касациони суд у Румунији сматрао је невином. Лаура Кодруца Ковеси је 2016. године одликована "Почасном легијом", највећим признањем части Француске Републике, за велику преданост и изузетну храброст у борби против корупције и за њен допринос цивилном друштву. Одликована је такође "Редом поларне звезде" од стране краља Шведске за борбу против корупције у Румунији као и националним орденом "Одликовањем румунске звезде" од стране бившег председника Румуније Трајана Басескуа. Одликована је орденом "Официр националног реда" од стране Француског председника 2011. године. Награђена је наградом за борбу против сајбер криминала, октобар 2008, додељена од компаније МцАфее, У.С.А, награђена је наградама, "Групе социјалног дијалога", Награда „Храбре жене Румуније“ из Амбасаде САД-а и "Европска година", Реадер'с Дигест.2011: „Захвалница за изванредну помоћ и подршку у име одговорности службе САД за тајну службу“ коју је доделио САД, Директор тајне службе.

Структура ухапшених лица подразумева министре, сенаторе, градоначелнике и њихове заменике, директоре водећих компанија и њихове менаџере. Корумпирани политичари су на све начине покушавали да се заштите од Агенције за борбу против корупције доносећи нове законе и правила у чему су делимично успели 2018. године, на начин што су успели да смене првог човека Агенције за борбу против корупције, што је резултирало масовним демонстрацијама против власти у Букурешту. Неопходно је нагласити, да Румунија на годишњем нивоу изгуби и до 15% свог БДП из разлога корупције што представља један од највећих проблема у овој држави, чланици Европске уније.<sup>269</sup> На основу наведеног може се извести закључак, да је корупција у Европској унији веома присутан фактор који игра једну од најважнијих улога у дестабилизацији и демонтирању демократски изграђених система у неким државама чланицама Европске уније као негативан пример. Сви напори које Европска унија улаже преко Савета Европе и њених тела за борбу против корупције имају за циљ превенцију у борби против корупције. Свеобухватном анализом досадашњег антикорупцијског приступа решавању корупције у појединим државама чланицама Европске уније, може се закључити, да су до 2010 године, односно од самог оснивања Европске уније, поједине државе чланице веома неозбиљно и неодговорно приступале решавању корупције у својим државама. Ниво свести развијених држава је упућивао како грађане тако и органе власти на један веома одговоран приступ овој појави од самог почетка функционисања Европске уније што је и резултирало веома одговорним и препознатљивим резултатима у борби против корупције. Поједине државе чланице су усвајале све антикорупцијске законе и препоруке али у пракси видљивих резултата није било из разлога пасивног односа власти према корупцији пре свега, што превасходно значи, да је политика преузела примат у односу на институције чија је то и обавеза. Евидентан је пример Румуније, као једне од најкорумпиранијих држава која је у борби против корупције прошла готово све фазе, од пасивизирајућег односа органа власти до свеобухватне и исцрпљујуће борбе једне тужитељке, која је својим примером показала целој Европској унији, да је за пет година деловања сасвим могуће искоренити корупцију ако за то постоји политичка воља. Међутим, снага моћи политике и власти је такође у конкретном случају показала, да је од једног хероја Румуније, храбре жене, одликоване од стране више држава у свету за свој допринос у борби против корупције, која се ухватила у коштац са политиком и корупцијом, могуће спрегом политике и правосудних структура, савесног и одговорног тужиоца довести у положај окривљеног.

<sup>269</sup> Види више: <https://www.srbijadanas.com/.../ova-zena-je-strah-i-trepet-u-rumuniji-zbog>, Србија данас (2018) Ова жена је страх и трепет у Румунији. 21.01.2018

Након пет година храброг и исцрпног рада а након интервенције свих релевантних Европских институција и јавности на протестима у Букурешту, на крају је цео случај резултирао ослобађајућом пресудом уз напомену, да је Лаура Кодруца Ковеши кандидована за првог Европског тужиоца Европске уније у 2019. години. Само и искључиво надлежне државне институције, у првом реду правосудни органи преко тужилаштва и Агенције за борбу против корупције са највећим овлашћењима што је показао и пример из Румуније, уз пуну сарадњу полиције, без мешања политике, могу у потпуности елиминисати корупцију у свакој држави. Веома су од значаја и извештји Савета Европе који су у функцији од 2013. године, као позитиван пример а који јасно указују на корупцију у свим државама чланицама Европске уније као и државама које планирају улазак у Европску унију, као што је то случај са Републиком Србијом. Годишњи извештаји у потпуности дају пресек стања у борби против корупције у свим државама и јасно указују на конкретне проблеме који се морају решавати. Дакле, није проблем у усвајању и инкорпорацији антикорупцијских прописа већ у адекватној одговорној и савесној примени истих како од стране власти као главног носиоца активности тако и од стране надлежних институција које, у коначном, морају радити свој посао и поступати у складу са законима који су донешени и прописани.

## **2. Мере спречавања корупције у Европској унији и Међународни акти о корупцији**

Борба против корупције представља један обједињен процес који обухвата доношење и спровођење закона и свих релевантних међународних конвенција. Корупција ствара неповерење и несигурност код грађана, подрива правни систем и саму суштину права односно правде и правичности. Обавеза сваке демократске државе је да се бори свим средствима како превенцијом тако и кажњавањем корупције са основним циљем елиминације исте. Уједињене нације, Европска унија и Савет Европе су, у циљу борбе против корупције усвојили више докумената који упућују на осуду и борбу против корупције. Генерално, корупција представља један од највећих изазова свих држава чланица Европске уније. Европска унија се у борби против корупције супроставља веома јасним и недвосмисленим антикорупцијским прописима односно законодавством. Степен имплементације у државама чланицама није до краја спроведен, односно не спроводи се у целости и у том делу постоје одређене несагласности. Корупција наноси огромну штету јавном сектору и економији уопште и на годишњем нивоу износи око 120 милијарди евра што са разлогом производи незадовољство грађана Европске уније

и корупцију сврстава међу водеће проблеме у готово свим државама чланицама Европске уније. Из наведених разлога, готово сви посланици у Европском парламенту упућују апел на враћање изгубљеног поверења грађана Европске Уније у институције, захтевају јасно изражену политичку вољу и потпуно спровођење антикорупцијске политике.<sup>270</sup> У циљу предузимања мера за спречавање корупције у Европској унији, веома занимљиву анализу процеса израде Међународних аката о корупцији у Европској унији на тему, Међународне конотације борбе против корупције на примеру ЕУ, презентовали су у научном чланку, на Међународној научној конференцији у Бачком Петровацу – Гложан, предавачи, Љубомир Стајић<sup>271</sup>, Милован Суботић и Бранислав Милосављевић.

- Савет Европе, као организација која се залаже за владавину права, демократију и људска права, почео је интензивније и организованије да се бави проблемом корупције 1994.године, када је Савет министара, на предлог својих министара правосуђа, формирао Мултидисциплинарну групу за борбу против корупције, на чију иницијативу је 18 новембра 1996. године донет:

- Програм активности Мултидисциплинарне групе за борбу против корупције (*GMC*). Министри држава чланица Савета Европе су донели Резолуцију са двадесет упуштава за борбу против корупције 1997. године.

- Државе чланице Европске уније, Белгија, Бугарска, Кипар, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Исланд, Ирска, Литванија, Луксембург, Румунија, Словачка, Словенија, Шпанија и Шведска су основале, Групу држава за борбу против корупције (*GRECO*). Овлашћени представници наведених држава односно представници Комитета Министара су основали наведену организацију како би у потпуности допринели превенцији у борби против корупције, на основу принципа за борбу против корупције, који су усвојени од Комитета министара Савета Европе 1997. године.

- Покренут је и програм (*OCTOPUS*), који има за циљ да Савет Европе и Европска Комисија размењују искуства у начинима борбе против корупције.

- Пројекат Савета Европе (*PACOIMPACT*), који обухвата примену

<sup>270</sup> Стајић, Љ., Суботић, М., Милосављевић, Б.,(2012), Међународна конотација борбе против корупције на примеру ЕУ, Безбедносна и антикорупцијска политика у ЕУ, Зборник научних радова са међународне научне конференције, Бачки Петровац – Гложан, Србија, стр.313 и 318.

<sup>271</sup> Види више: [https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Љубомир\\_Стајић](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Љубомир_Стајић) Проф.др Љубомир Стајић, рођен 1960. године у Инђији, Дипломирао је на Факултету цивилне одбране (Факултет безбедности) 1983. године, 1987. године одбранио магистарску тезу а 1991. године докторску дисертацију. У радном односу на Факултету цивилне одбране, Полицијској академији у Београду, Правном факултету у Новом Саду у звању редовног професора за ужу научну област безбедносноправну на предмету Систем безбедности. У пет мандата је на Полицијској академији обављао функцију продекана за наставу. Обављао функцију Декана Правног факултета у Новом Саду.

антикорупцијских планова у југоисточној Европи, такође представља један од новијих пројеката у борби против корупције. Пројекат је покренут 2004. године и обухвата, обуку, саветовања и састанке са представницима влада ових држава у циљу свеобухватног сагледавања стања антикорупцијских планова и јачања институционалних механизма за надзор и руковођење антикорупцијским плановима.

- Веома је значајна и *Кривичноправна конвенција о корупцији*, која је усвојена 1998. године и обухвата активности спречавања подмићивања домаћих државних службеника, чланова страних државних службеника, чланова домаћих и страних скупштина и подмићивање у приватном сектору. Конвенција обухвата и подмићивање службеника међународних организација, чланова међународних парламентарних скупштина, судија и службеника међународних судова. Предвиђена је и обавеза кажњавања, кривичних дела у рачуноводству, правно регулисање трговине утицајем, обухваћено је и прања новца и добит од кривичних дела корупције. Конвенција предвиђа и формирање специјализованих тела која морају бити независна у свом раду као специјализовани органи у борби против корупције састављени од стручног и едукованог кадра. Предвиђена је и обавеза одговарајућег финансирања ових тела као и правна заштита свих сарадника и сведока односно грађана који пријаве кривично дело корупције овом специјализованом органу.

Веома су значајна и антикорупцијска документа која је донео Савет Европе као што су:

- Конвенција о прању новца, вођењу истраге, извршавању заплене и конфискације добити стечене бављењем криминалним активностима из 1990. године.
- Конвенција о прању новца, вођењу истраге, извршавању заплене и конфискације добити стечене бављењем криминалним активностима из 1990. године.
- Грађанско-правна конвенција о корупцији из 1999. године, коју је усвојио Комитет министара 9. септембра 1999. године.
- Први протокол уз Конвенцију за заштиту финансијских интереса Европске уније. Важно је нагласити да се протокол односи на службенике Уније и службенике држава чланица.
- Конвенција о сузбијању корупције у коју су укључени службеници Европске уније или службеници држава чланица Европске уније.

Усвојен је и већи број резолуција у борби против корупције као што су:

- Резолуција Европског парламента од 16. децембра 1993. године.
- Резолуција конференције министарстава правде из 1994. године.
- Радни документ Европског парламента под називом „Борба против корупције у

Европи“ од 29.6.1995. године.

Европске комисија у потпуности спроводи антикорупцијску политику, у складу Споразумом о функционисању Европске уније. Европска унија је 2009. године у Стокхолму усвојила стратешки петогодишњи план за стварање европског простора слободе, безбедности и правде. Важно је нагласити, да је велики део земаља држава чланица Европске уније углавном верификовао међународне правне акате у борби против корупције. Међутим, примена верификованих антикорупцијских докумената се озбиљно доводи у питање у неким земљама Европске уније. Из наведених разлога Европска унија је 2011. године, усвојила нове мере у борби против корупције са основним циљем праћења и надзора примене усвојених антикорупцијских мера. Усвојен је и начин подношења Извештаја Европске уније односно Европске комисије о борби против корупције који је почео да се објављује од 2013. године. Извештај обухвата податке од свих релевантних институција односно међународних организација Европске уније које се баве превенцијом и борбом против корупције као што су, (*GRECO, OECD, UNCAC*), Европске канцеларије за борбу против превара (*OLAF*), (*EUROPOLA, EUROJUSTA EUROBAROMETRA*), Европске мреже против корупције и других релевантних организација цивилног друштва. Циљ је, прикупљање и обједињавање података, идентификовање слабости и размена искустава из свих држава чланица Европске уније који указују на корупцију са акцентом на превенцију и потпуну елиминацију исте. Такође, веома је важна и активност Пакта за стабилност југоисточне Европе за борбу против корупције и Организације за економску сарадњу и развој. Иницијатива (*SPAI*) је усвојена 2000. године у Сарајеву и има задатак да озбиљно упозори на корупцију и претњу развоју и стабилности земаља југоисточне Европе са усвојеним принципима, обавезе усвајања прописа за борбу против корупције, промовисања добре администрације, јачања владавине закона, унапређења очигледности и поштења у пословним активностима и развоја активног грађанског друштва. Иницијатива се обавезала, на пружање неопходне помоћи у борби против корупције, пружањем помоћи владама земаља чланица (*SPAI*) и организација грађанског друштва у кључним питањима реформе. Владе појединих земаља су се обавезале на организовање специјалних јединица за борбу против корупције.

Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*) је 1997. године, донео:

- *Конвенцију о борби против подмићивања страних службеника*, који учествују у међународним пословним трансакцијама, што подразумева односно обавезује државе,



да у својим кривичним законодавствима предвиде као кривично дело такве случајеве. Важно је напоменути, да 29 најбогатијих земаља света чланица наведене организације у својим законодавним прописима, имају обавезу инкорпорирања односно прописивања кривичних дела, нуђења, обећања и давања мита, директно или преко посредника, страном јавном службенику ради добијања или одржања посла или неке неприкладне предности у међународном бизнису.

Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*) је донео 1998. године:

- Препоруку којом се прописује етички кодекс јавној служби .
- Препоруке за сузбијање подмићивања у међународним пословним трансакцијама 1994. године.
- *Иницијатива за правни развој југоисточне Европе (SELDI)* је настала као производ партнерства организација за борбу против корупције у региону југоисточне Европе са *Бугарским Центром за демократске студије*. Иницијатива за правни развој југоисточне Европе је усмерена на стварање коалиција, обуку кадрова и јачање улоге грађанских организација у циљу имплементације антикорупцијских мера и потпуне сарадње са јавним институцијама.
- *Истамбулска иницијатива*, као иницијатор реформи јавних набавки је потписана од стране представника организације (*TRANSPARENCY INTERNACIONAL*) из Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, и Србије. Препознати су заједнички проблеми у систему јавних набавки као и неопходност стандардизације односно инкорпорације у складу са Европским директивама у свим земљама потписницама ове иницијативе. Ова веома важна иницијатива је веома позитивно оцењена од стране релевантних Европских институција и организација.<sup>272</sup>

Веома је важно напоменути и четири међународне конвенције које је Република Србија ратификовала као обавезу сарадње у борби против организованог криминала и корупције.

*Закон о ратификацији конвенције Уједињених нација против корупције* је усвојен у октобру 2005. године, на основу ратификовања *Конвенције Уједињених нација против корупције*, која је усвојена у Њујорку 31. октобра 2003. године. Државе уговорнице ове

<sup>272</sup> Види више: Веома занимљиву анализу процеса израде Међународних аката о корупцији у Европској унији на тему, Међународне конотације борбе против корупције на примеру ЕУ, представили су на Међународној научној конференцији у Бачком Петровацу – Гложан, предавачи, Стајић, Љ., Суботић, М., Милосављевић, Б.,(2012), Безбедносна и антикорупцијска политика у ЕУ, Зборник научних радова са а, стр.318-327

конвенције, изражавају забринуте због, озбиљности проблема и претњи које корупција представља за стабилност и безбедност друштва, подривајући институције и вредности демократије. Државе уговорнице су убеђене да корупција није више локална ствар већ транснационална појава која погађа сва друштва и привреде, што чини међународну сарадњу на њеном спречавању и сузбијању неопходном. Спречавање и искорењивање корупције је одговорност свих држава, уз обавезу међусобне сарадње уз подршку и ангажовање појединаца и група изван јавног сектора, као што су цивилно друштво, невладине организације и организације локалних заједница да би напори у овој области били успешни. Циљеви ове конвенције су јасно прецизирани на унапређењу и ојачању мера за ефикасније и успешније спречавање и борбу против корупције. Циљ конвенције је да се унапреди, олакша и подржи међународна сарадња и техничка помоћ у спречавању и борби против корупције, укључујући повраћај средстава и да се унапреди интегритет, одговорност и правилно управљање јавним пословима и јавном имовином. Конвенција прописује превентивне мере, политику и праксу спречавања корупције и радна тела за спречавање корупције. Обухвата и јавни сектор, кодекс понашања јавних функционера као и јавне набавке и управљање јавним финансијама. Прописује обавезу подношења јавних извештаја као и мере које се односе на судство и тужилаштво. Обухвата и приватни сектор као и мере за спречавање прања новца. Обрађује инкриминисање и спровођење закона, подмићивање домаћих јавних функционера подмићивање страних јавних функционера и функционера јавних међународних организација. Обухвата и кривична дела проневере, злоупотребу или друго нелегитимно коришћење имовине од стране јавног функционера, злоупотребу утицаја, злоупотребу функција и незаконито богаћење. Обухвата и подмићивање у приватном сектору, проневеру имовине у приватном сектору као и прање средстава стечених извршењем кривичног дела. Обрађује заштиту сведока, вештака и жртава, заштиту лица која подносе пријаве, последице дела корупције и надокнаду штете. Обухвата и рад специјализованих органа и сарадњу са органима за примену закона.<sup>273</sup>

*Закон о потврђивању Кривично правне конвенције о корупцији* из 2005. године, којим се потврђује *Кривичноправна конвенција о корупцији* усвојена 27. јануара 1999. године у Стразбуру. Овом конвенцијом државе чланице Савета Европе и друге државе потписнице, постављају као приоритет, стварање заједничке криминолошке политике у циљу заштите друштва од корупције, укључујући усвајање одговарајућих законодавних

<sup>273</sup> Види више: Закон о ратификацији Ковенције Уједињених нација против корупције, (2005), Агенција за борбу против корупције [www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)

и превентивних мера. Наглашавају, да корупција представља претњу владавини права, демократији и људским правима, подрива владавину, правичност и социјалну правду, уништава конкуренцију, омета економски развој и угрожава стабилност демократских институција и моралне основе друштва. Залажу се за акције против корупције и координирану инкриминацију кривичних дела корупције, унапређење сарадње у гоњењу таквих кривичних дела. Конвенција обухвата кривична дела корупције као обавезу држава потписница на инкорпорацију истих у својим законодавним прописима као што су, активно подмићивање домаћих државних службеника, пасивно подмићивање домаћих државних службеника, подмићивање чланова домаћих јавних скупштина, подмићивање страних државних службеника, подмићивање чланова страних јавних скупштина, активно подмићивање у приватном сектору, пасивно подмићивање у приватном сектору и подмићивање службеника међународних организација. Свака потписница има обавезу усвајања законодавних и других мера како би се установило као кривично дело, према њеном домаћем законодавству, подмићивање чланова међународних парламентарних скупштина, подмићивање судија и службеника међународних судова, трговина утицајем, праће новца који је добит од кривичних дела корупције и кривична дела у рачуноводству. Конвенција обухвата и радње саучесништва, имунитет, јурисдикцију, специјализоване органе, сарадњу са националним органима и њихову међусобну сарадњу, заштиту сарадника правде и сведока као и мере за међународну сарадњу, узајамну помоћ и екстрадицију.<sup>274</sup>

*Закон о потврђивању додатног протокола уз кривичноправну конвенцију о корупцији*, потврђује, додатни протокол уз *Кривичноправну конвенцију о корупцији*, сачињен 15. маја 2003. године у Стразбуру, којим државе чланице Савета Европе и друге државе потписнице протокола, допуњавају Кривичноправну конвенцију о корупцији у циљу спречавања и борбе против корупције из разлога што сматрају, да ће овај протокол омогућити ширу примену Акционог програма против корупције из 1996. године. Мере које обавезују државе на националном нивоу су усвајање законодавних прописа за кривична дела, активно подмићивање домаћих арбитра, пасивно подмићивање домаћих арбитра, подмићивање страних арбитра, подмићивање домаћих поротника и подмићивање страних поротника.<sup>275</sup>

<sup>274</sup> Види више: Закон о потврђивању Кривично правне конвенције о корупцији (2005), Агенција за борбу против корупције [www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)

<sup>275</sup> Види више: Закон о потврђивању додатног протокола уз кривичноправну конвенцију о корупцији(2007), Агенција за борбу против корупције [www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)

*Закон о потврђивању грађанскоправне конвенције о корупцији* која је донета 4. новембра 1999. године у Стразбуру, утврђује споразум држава чланице Савета Европе, других држава које нису чланице, а које су учествовале у њеној изради и Европској заједници, да свака страна уговорница треба да обезбеди у домаћем праву делотворна правна средства лицима која су претрпела штету као последицу коруптивних радњи, која би им омогућила да бране своја права и интересе, укључујући могућност добијања накнаде штете. Важно је нагласити, да стране уговорнице имају обавезу ефикасне сарадње у стварима које се односе на грађанске поступке у случајевима корупције, нарочито у вези са доставом докумената, прибављањем доказа у иностранству, надлежношћу, признавањем и извршењем страних пресуда и трошковима поступка, у складу са одредбама релевантних међународних инструмената о међународној сарадњи у грађанским и привредним стварима чије су стране уговорнице, као и у складу са домаћим правом. Када је у питању спровођење конвенције, надлежност надгледања припада Савету Европе, односно Групи држава против корупције (GRECO). Такође је важно нагласити, да свака од држава потписница што важи и за Републику Србију, која није члан Групе држава против корупције (GRECO) у тренутку потврђивања, прихватања или одобравања конвенције аутоматски постаје чланица, од датума ступања на снагу Конвенције.<sup>276</sup> На крају, из разлога појашњења статуса међународних извора права у националним системима, веома је важно нагласити, да је тај однос одређен међународним и унутрашњим правом. Проблеми у пракси се јављају углавном у областима које су истовремено предмет регулисања међународног и унутрашњег права. У случајевима примене међународног права, основ као образложење државних органа, мора бити у складу са уставним одредбама које регулишу статус међународних извора у хијерархији домаћих правних аката, из разлога непосредне примене односно дејства међународних извора.<sup>277</sup> Веома важну улогу у супростављању и спречавању корупције, односно криминалитета уопште има Интерпол који је основан 1923. године на међународној конференцији у Бечу. Основни циљ успостављања Интерпола је, успостављање ефикасне и квалитетне међународне сарадње међу појединим државама у циљу спречавања свих врста криминала. Седиште Интерпола је у Француској са националним бироима у свакој држави чланици, основни делокруг рада је супротстављање криминалу и различитим облицима корупције. Такође, поред

<sup>276</sup> Види више: Закон о потврђивању грађанскоправне конвенције о корупцији (2007), Агенција за борбу против корупције, [www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)

<sup>277</sup> Младенов, М., (2014), Статус међународних извора у уставном поретку, Републике Србије, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.17.

Интерпола, један од најважнијих сегмената у борби против свих видова криминала и корупције преставља Еуропол, који је основан 1995. године. Акцент је на међународној сарадњи појединих држава, као и на међународној кривичноправној помоћи у сузбијању и спречавању криминалитета, односно корупције на интернационалном нивоу. Акцент рада је на сарадњи надлежних служби држава чланица Европске уније и превенцији у борби против тероризма, илегалне трговине дрогом и других облика организованог међународног криминала, искључиво у случајевима када постоје конкретне индикације које захтевају потребу да државе покрену заједничку акцију.<sup>278</sup>

## **ГЛАВА VII**

### **КОРУПЦИЈА И ПОТЕНЦИЈАЛНИ КОРУПТИВНИ МЕХАНИЗМИ У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

#### **1. Корупција у јавним набавкама**

Један од главних повода за писање овог рада који је и у највећој мери утицао на аутора, да се заинтересује за систем јавних набавки, односно коруптивне механизме у систему јавних набавки у јавним предузећима је, Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, која је од издата од стране Мисије Организације за европску безбедност и сарадњу у августу 2014. године.<sup>279</sup> Мисија је јасно и прецизно указала на све коруптивне механизме који су нажалост и данас у примени. Одговорност као једна од основних вредности човека односно свих лица укључених у систем јавних набавки, представља основни предуслов за потпуно и правилно поступање и одговорну примену Закона о јавним набавкама, који је у начелу предвидео, на правилан начин и кроз норме по фазама цео поступак јавне набавке. Закон о јавним набавкама из 2015 године је јасно, у другом поглављу дефинисао спречавање корупције и сукоба интереса. У делу општих мера за спречавање корупције наручилац се обавезује чланом 21. Закона о јавним набавкама да предузме мере у циљу спречавања корупције у поступку јавне набавке или током извршења уговора о јавној набавци. Члан 20. став 1. дефинише и

<sup>278</sup> Симовић, М.Н., и Јовашевић, Д., (2017), Сузбијање корупције у међународном кривичном праву, Годишњак Правног факултета, Источно Сарајево, година VIII, 1/, стр. 50-51

<sup>279</sup> Види више: Варинац, С., Нинић, И., Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад., (2014) Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, ОЕБС, Београд, стр. 1-91, Корупцијска мапа система јавних набавки у Србији, свеобухватно, јасно и прецизно упућује на примену коруптивних механизма, односно начине заобилажења Закона о јавним набавкама.

начин комуникације у поступку јавне набавке писаним путем, путем поште, електронске поште, факсом или објављивањем од стране наручиоца на Порталу јавних набавки. Уколико није могућа комуникација предвиђена законом сачињава се записник или на други начин евидентирају предузете радње. Закон јасно упућује одговорно лице на начин комуникације у складу са законом. Такође је јасно дефинисано као обавеза, да је лице запослено на пословима јавних набавки дужно је да одбије извршење налога овлашћеног лица ако је упутство и налог супротан прописима. Закон у случају одбијања извршења налога штити лице запослено на пословима јавних набавки на начин, што не може да буде премештено на друге послове нити да му се откаже уговор о раду у периоду од дванаест месеци од дана одбијања извршења налога под условом, да послове обавља у складу са законом. Закон је јасно прописао обавезу Управе за јавне набавке да сачини модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама. Уколико је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, наручилац је дужан да донесе интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.<sup>280</sup> Када је у питању доношење интерног акта наручилац се обавезује, да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Садржај интерног акта ближе уређује Управа за јавне набавке. У случају несагласности интерног акта, Управа за јавне набавке упућује наручиоца и предлаже начин усклађивања са задатим роком. У случају неиспуњења обавеза од стране наручиоца Управа за јавне набавке обавештава органе надзора и Државну ревизорску институцију и покреће поступак пред Уставним судом. Наручиоц се обавезује да интерни акт обавезно објави на својој интернет страници.<sup>281</sup> Члан 23. јасно прецизира и упућује на заштиту интегритета поступка на начин што дефинише да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. У овим случајевима наручилац је дужан да одбије понуду и да без одлагања обавести надлежне државне органе. Из разлога спречавања корупције

<sup>280</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015. члан 21.

<sup>281</sup> Члан 22. ЗЈН.

наручилац је дужан, да хитно обавести надлежне државне органе у случају ако је понуђач, односно подносилац пријаве непосредно или посредно дао, понудио или ставио у изглед неку корист или покушао да сазна поверљиве информације или да на било који начин утиче на поступање наручиоца у току поступка јавне набавке.<sup>282</sup> Чланом 24. је предвиђена дужност пријављивања корупције од стране овлашћеног лица за јавне набавке или било којег другог лица ангажованог код наручиоца, као и сваког заинтересованог лица које има податке о постојању корупције у јавним набавкама . Сва наведена лица су дужна да о томе одмах обавесте Управу за јавне набавке, државни орган надлежан за борбу против корупције и надлежно тужилаштво. Лица која су запослена на пословима јавних набавки не могу добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању, односно не могу бити премештена на друго радно место, зато што су, поступајући савесно и у доброј вери, пријавили корупцију у јавним набавкама, а наручилац се обавезује да пружи потпуну заштиту том смислу. Закон предвиђа и могућност обраћања јавности уколико је лице поднело пријаву а надлежни органи нису предузели ниједну активност у року од месец дана од дана подношења његове пријаве или уколико је поднео пријаву грађанском надзорнику, а грађански надзорник га не обавести о предузетим мерама са акцентом и на могућност обраћања јавности и без испуњавања претходних услова по питању рока од месец дана, уколико је предмет јавне набавке од битног значаја за пословање или за интерес Републике Србије. .<sup>283</sup> Треба нагласити, да наручилац има обавезу посебног уређења начина пријављивања корупције као и заштите права овлашћених лица у поступку јавне набавке. Чланом 25. се регулише забрана радног ангажовања представника наручиоца или са њим повезаних лица код добављача у периоду од две године, чији је удео у реализацији годишњих уговора већи од пет процената укупне вредности свих уговора наручиоца. Ограничења се односе на радно ангажовање код добављача или код лица повезаних са добављачем, примање новчане накнаде или било какве друге користи укључујући и стицање акција. Одговорно лице код наручиоца има законску обавезу обавештавања државних органа за борбу против корупције и надлежног тужилаштва у случајевима кршења ових забрана.<sup>284</sup> У циљу супростављања коруптивним механизмима Закон о јавним набавкама јасно, у члану 26. прецизира и често злоупотребљавану изјаву о независној понуди којом се добављач потписивањем изјашњава под пуном материјалном и кривичном одговорношћу да је понуду поднео

<sup>282</sup> Члан 23. ЗЈН.

<sup>283</sup> Члан 24. ЗЈН.

<sup>284</sup> Члан 25. ЗЈН.

независно, без договора са другим понуђачима или заинтересованим лицима.<sup>285</sup> Ова изјава је у великом броју случајева у колизији са стварним стањем претходних договора, који су често предмет коруптивних механизма где се идентификују случајеви претходног договарања понуђача о заједничким наступима и договарању, о начину и периодима када ће се сваки од њих укључити по претходном договору и преузети јавну набавку по тачно утврђеним и прецизираним терминима. Гледано аналитички, овај начин препознаје учешће конкуренције и промену понуђача, односно добављача по периодима, што у суштини приоритетно истиче разноликост конкуренције и оставља позитиван утисак гледано споља а у суштини се ради о веома израженом коруптивном механизму који је у великом броју случајева у примени. Члан 27. јасно прецизира, да свако лице укључено у поступак јавне набавке или на други начин радно ангажовано лице код заинтересованог лица у случају постојања основане сумње у истинитост изјаве о независној понуди, односно сазнања о повреди конкуренције, злоупотребу ове врсте може пријавити организацији надлежној за заштиту конкуренције. Сва лица укључена у поступак пријаве организацији надлежној за заштиту конкуренције су заштићена, на начин што не могу добити отказ уговора о раду или бити премештена на друго радно место зато што су поступала савесно и одговорно, на начин што су пријавили повреду конкуренције у поступку јавних набавки.<sup>286</sup> Закон о јавним набавкама у овом делу јасно дефинише и део делокруга рада института грађанског надзорника као и део који се односи на сукоб интереса. Институт грађанског надзорника ћемо посебно обрадити у наставку научног рада. Закон о јавним набавкама у члану 29. прецизира *сукоб интереса* као забрањен институт којом се утиче на непристрасност наручиоца у поступку јавне набавке, односно који утиче и од битног је значаја за примену коруптивног механизма. Битан је могући утицај и веза између наручиоца и понуђача, која се идентификује као могућност кроз директну пословну везу или везу било какве врсте која може утицати. Иста се огледа у било којој врсти пословног ангажовања наручиоца код понуђача, учешћу у акцијама више од једног процента код понуђача или учешћу у управи код понуђача наручиоца или са њим повезаног лица.<sup>287</sup>

У контексту наведене теме, неопходно је напоменути, односно појаснити, да када је у питању сегмент система јавних набавки који се односи на спречавање корупције и сукоба интереса, ради се о два најважнија проблема система јавних набавки, који су од суштинског значаја за правилно спровођење поступка јавне набавке. Наручилац мора

<sup>285</sup> Члан 26. ЗЈН.

<sup>286</sup> Члан 27. ЗЈН.

<sup>287</sup> Члан 29. ЗЈН.



предузети све обавезе како не би дошло до корупције у планирању поступка јавне набавке или током реализације уговора.<sup>288</sup>

У свим наведеним случајевима сукоба интереса нема закључења уговора, односно забрањује се закључење истог са понуђачем у поступку јавне набавке. За свако лице за које се утврди сукоб интереса, закон предвиђа забрану могућности ангажовања као подизвођач понуђачу са којим је склопљен уговор, као и забрану да учествује у групном делу као део групе којој се додељује уговор. Изузетак који Закон о јавним набавкама предвиђа у случају сукоба интереса се односи на случајеве у којим наручилац доказује, да би забрана закључења уговора проузроковала велике тешкоће у раду или пословању наручиоца које су несразмерне вредности јавне набавке, односно које би значајно угрозила интерес Републике Србије. На наручиоцу је, да докаже а на Републичка комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки је да одобри ове изузетке. Докази се заснивају на уверавању, да су све мере претходно предузете како би се сузбиле све штетне последице као и да остали понуђачи не испуњавају услове из поступка, односно да је разлика у цени већа од десет процената у односу на понуду која се прихвата.<sup>289</sup> Ови случајеви у пракси често представљају предмет корупције у јавним набавкама односно пример коруптивних механизма. Научни изазов да се кроз модалитете спречавања коруптивних механизма у пуној мери одговори свим врстама злоупотреба у систему јавних набавки је задатак који ће кроз даљу анализу свих досадашњих резултата у овом делу рада донети и нека решења као одговор. Основни циљ уређења система јавних набавки је, апсолутно поштовање начела економичности и ефикасне употребе јавних средстава као и ефикасна борба у спречавању корупције у систему јавних набавки. На годишњем нивоу Република Србија издваја огромна новчана средства за јавне набавке те се самим тим стварају одлични предуслови за потенцијалне коруптивне механизме односно употребу истих кроз систем корупције који је на веома високом нивоу када је у питању наша земља не искључујући и земље у окружењу. Новчани издаци од неколико милијарди евра на годишњем нивоу за потребе јавних набавки стварају могућност за корупцију на свим нивоима. Финансијски, политички и други интереси преовлађују у овој области и стварају одличне предуслове за незаконито фаворизовање тачно одређених понуђача а самим тим и дискриминацију и неравноправан положај осталих понуђача. Важно је задовољити интересе уског круга лица, група и појединаца при чему се јасно и недвосмислено кроз корупцију угрожава

<sup>288</sup> Грујић, Р.(2016), „Проблематика јавних набавки књига у библиотекама, Читалиште, бр.29, стр.41

<sup>289</sup> Члан 30. ЗЈН.

јавни интерес. Важно је напоменути, да се не губи само новац, кроз јавне набавке се купује све и свашта, углавном у великом броју случајева се купује неопотребно, набављају се добра, услуге и радови који по својим карактеристикама, квалитетом и роковима апсолутно не одговарају потребама и захтевима наручиоца. У доста случајева се не испоручи набавка у целости и уговор се само делимично испуни а дешава се да до испоруке уопште и не дође. Самим тим се стварају додатни негативни ефекти за корупцију у јавним набавкама. Последице су евидентне, трошкови се увећавају а квалитет услуге је на нижем нивоу од потребног. Поставља се реално питање, ко то финансира? Наравно, одговор је веома лако дати, грађани финансирају претежним делом институције и сами грађани користе на крају те услуге, што значи да терет финансирања углавном пада на грађане. Област јавних набавки је једна од кључних области по питању корупције у нашој земљи. Анализирајући историјат јавних набавки у Републици Србији препознајемо сталне корекције измене и допуне закона, нова решења и све већи број коруптивних механизма у употреби. Закони са изменама и допунама законских решења из 2002, 2004, 2008, 2013, 2015, и садашњи Закон у припреми из 2019. године, углавном покушавају да изнађу нова решења са основним циљем сузбијања коруптивних механизма и јасно дефинисаним правилима која омогућавају једнак третман за све понуђаче и максималну елиминацију свих неправилности. Урађено је доста на транспарентности уз обавезу оглашавања на Порталу јавних набавки за поступке јавних набавки велике вредности законом из 2008. године. Олакшано је прикупљање документације за понуђаче на начин што је дозвољена предаја фотокопија документације. Од 2009. године, Република Србија интезивно ради на усаглашавању својих регулатива са регулативама Европске уније. Резултат свих реформи законодавства је поражавајући, кључни циљ јавних набавки кроз начела економичности и ефикасности не даје резултате, мере не производе никакве посебне ефекте на конкуренцију. Наручилац тежи ка што повољнијим условима куповине кроз здраву конкуренцију, међутим, конкуренција без обзира на све мере које се предузимају у потпуности изостаје. До 2011. године, уместо побољшања по питању конкуренције стање се видно погоршава из разлога сталног пада поверења понуђача у систем јавних набавки и све масовније одустајање од учешћа у поступцима јавних набавки. Резултат је јако видљив а решење проблема у датим околностима није могуће без потпуне сагласности свих учесника око основног циља а то је изградња поверења у систем јавних набавки и потпуна и правилна примена Закона о јавним набавкама и свих законских овлашћења од стране надлежних државних органа. Анализирајући недостатке, уочавају се проблеми кадровских капацитета као и проблеми неадекватних

и нејасних овлашћења. Последице као резултат оваквог начина рада и функционисања су недопустиве и призводе пре свега предуго трајање поступка заштите права понуђача што је омогућило конкурентима да кроз подношење захтева за заштиту права, уцењују како наручиоце тако и друге понуђаче што је у једном броју случајева омогућавало неким понуђачима, да наставе са реализацијом уговора који су већ истекли. Евидентни су и случајеви непостојања ефикасне контроле приликом реализације уговора што је у потпуности обесмишљавало спроведени поступак, из разлога договора наручиоца и већ одабраног понуђача да у скоро у потпуности измене уговорене услове и тако повећају цену или продуже рок испоруке. Конкуренција, имајући у виду наведене случајеве реагује на начин што сматара, да су преварени да су сви поступци углавном унапред договорени и намештени и негодује на начин што не учествује, што наноси огромну штету како држави тако и грађанима чија средства се у великом делу користе за јавне набавке. Без обзира што је Закон о јавним набавкама јасно прописао начин контроле целог поступка и реализације уговора, у пракси поступака се производи сасвим друго дејство, недостатак тужби за утврђивање ништавости уговора о јавним набавкама, неефикасно процесуирање прекршаја из области јавних набавки, изостанак координације у раду надлежних државних органа који примењују прописе и врше надзор и нежурност потпуне и правилне примене законских овлашћења, у пуној мери доприносе изостајању конкуренције и алармантном броју пораста коруптивних механизма у примени у систему јавних набавки у јавним предузећима Републике Србије. Коруптивни механизми у пуној мери производе коруптивне ефекте који су производ нерегуларности и за резултат имају корупцију у јавним набавкама и противправно стицање имовинске користи. Објективно или необјективно поступање приликом спровођења поступка јавних набавки у озбиљној мери нарушава поверење грађана у државу и њене институције кроз појавне облике коруптивних механизма на које се константно указује.<sup>290</sup>

## **2. Потенцијални коруптивни механизми**

У овом делу ће садржајно у најкраћим цртама бити презентирана проблематика потенцијалних коруптивних механизма по фазама уопштено док ће у другом делу бити анализирани коруптивни механизми појединачно у свим фазама поступка јавне набавке, фази планирања јавне набавке, фази поступка јавне набавке и фази реализације уговора

<sup>290</sup> Варинац, С., Нинић, И., (2014), Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад., ОЕБС, Београд, стр. 2-4.

о јавној набавци. Суштински, јавне набавке су једно од кључних питања за развој сваке земље у свету и захтева велику посвећеност како надлежних државних институција тако и свих учесника у систему јавних набавки Републике Србије. Потреба усаглашавања са законским регулативама Европске уније се намеће као императив и представља сталан и константан процес који је готово непрекидан и захтева веома стручан, одговоран и озбиљан приступ овој материји. Јавне набавке су област која је веома подложна корупцији како у Републици Србији тако и у осталим земаљама света. Стратешки циљ реформе система јавних набавки је елиминација коруптивних механизма и свих видова корупције у јавним набавкама.<sup>291</sup> Оно што је карактеристично и евидентно у свим досадашњим анализама је, да су кључни ризици за корупцију присутни у свим фазама поступка јавних набавки од планирања и спровођења поступка јавне набавке до извршења уговора. Реформа у овој области заслужује посебну пажњу и циљ реформе је јасно уочавање свих недостатака и ризика за корупцију што у коначном ствара одличне предуслове за унапређивање антикоруптивних механизма. Искуства свих земаља у транзицији указују на то, да нагле економске промене производе нестабилност, производ нестабилности су пораст свих видова криминалитета што доводи до кризе морала и вредносно нормативног система. Резултат је предвидив и веома јасан а то је појава свих облика корупције што не заобилази ни систем јавних набавки и ствара одличне предуслове за функционисање и одрживост коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима. Послови јавних набавки представљају жариште корупције кроз присутност масовне корупције у систему јавних набавки што производи огромну штету за државу и друштво у целини. Неадекватно планирање, такозвано разбијање великих у мале набавке или набавке испод лимита на које се Закон о јавним набавкама не примењује већ наручилац бира понуђача представљају идеалне предуслове за корупцију и примену коруптивних механизма. Намерно и смишљено у договору са понуђачем погрешно дефинисани услови у конкурсној документацији или фаворизовање понуђача кроз техничку документацију као и спровођење преговарачког поступка без објављивања позива за јавно надметање су такође у примени када су у питању коруптивни механизми и представљају део функционисања истих. Карактеристични су појавни облици неадекватне контроле и изостанка планирања, спровођења и извршења јавних набавки као и сукоб интереса, подмићивање и непотизам. Свеобухватном анализом у најкраћим цртама биће презентирани најчешћи начини злоупотреба у поступцима јавних набавки као и неки покушаји решења

<sup>291</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016) Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и противмере у правном оквиру Републике Србије, Безбедност, Београд, вол.58, бр. 2, стр. 131.

проблема односно механизми за спречавање истих. Неопходно је напоменути и то, да постоји разлика између корупције у јавним набавкама и корупције у осталим деловима друштва. Суштинска разлика је у нивоу на којем се одвија, наиме, корупција у јавним набавкама се одвија и у неким случајевима досеже и највиши ниво. Када говоримо о највишем нивоу корупције ради се углавном о политичкој корупцији која је у појединачним случајевима носиоц и омогућава све остале облике корупције средњег и најситнијег нивоа. Неограничена моћ ове врсте корупције прелази институционалне границе које је државни систем поставио. Конкуренција, односно поједини понуђачи који се налазе у неравноправном положају и невладине организације константно указују на спрегу политичке корупције и приватних компанија као учесника у поступцима јавних набавки. Недовољно пријављивање свих врста коруптивних механизма и спрега са највишег нивоа, наручилаца и понуђача у поступку јавне набавке стварају повољну климу за злоупотребе у свим фазама узимајући у обзир чињеницу, да је доказивање корупције веома отежано а санкције су веома ретке или у великом броју случајева потпуно изостају. Треба напоменути, да област јавних набавки чини између десет и петнаест процената светског бруто друштвеног производа што износи око неколико милиона долара сваке године.<sup>292</sup> У републици Србији према подацима из 2015. године, вредност јавних набавки је износила око 355 милијарди динара, што износи око девет процената бруто домаћег производа са тенденцијом раста. Подаци указују на веома велики значај јавних набавки и утицај на економију Републике Србије, из разлога издвајања и потрошње значајних буџетских средстава. Једноставно је извести закључак, простор за корупцију је огroman, дискрециона овлашћења надлежних органа и ефикасан надзор и контрола су предмет преиспитивања предуслова за корупцију и функционисање коруптивних механизма. Веома велики износи и новчана издвајања буџетских средстава у области куповине робе за робне резерве, инвестициони радови, односно њихово уступање, посредници, извођење радова у иностранству, углавном велики пројекти су подложни корупцији, договору о послу, уступању посла, елиминисању конкуренције и начину подмићивања. Карактеристични облици корупције су запажени и у делу набавке робе, добара и услуга које апсолутно нису потребне или се набаве веће количине од потребних, део јавних набавки за који се издвајају значајна финансијска средства. Када је у питању поступак јавне набавке, неопходно је истаћи, а на основу примера из претходног периода, да коруптивни механизми прате исти и присутни су у свим фазама поступка. У фази планирања могуће злоупотребе су регистроване приликом планирања набавке добара, услуга или радова

<sup>292</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016) оп.цит.стр.134

који апсолутно нису потребни или су мање потребни од других предмета јавних набавки. Карактеристични су примери неправилног одабира поступка који ће бити примењен са акцентом на поступак јавне набавке мале вредности и преговарачки поступак који ограничава конкуренцију као и одређивање превисоко планиране јавне набавке у смислу вредности. Такође је карактеристично и одавање података потенцијалним понуђачима о предмету будуће планиране јавне набавке. Закон о јавним набавкама у потпуности уређује правилно планирање и прописује обавезу израде плана јавних набавки који укључује и набавке на које се закон не примењује. План захтева оправданост и процену вредности сваке јавне набавке која је планирана. Законодавац такође јасно прецизира и обавезу објављивања плана на Порталу јавних набавки. Злоупотребе су евидентне у делу јавних набавки који искључује примену закона, у делу јавних набавки где би требало а у пракси се искључује конкуренција, јавна набавка се спроводи без потпуне процедуре и самим тим у пуној мери долази до изражаја непоштовање ове одредбе закона кроз примену института искључивог права. Искључиво право је углавном у примени приликом доделе јавних набавки од стране локалних самоуправа јавним предузећима за комуналне услуге, одржавање водовода, грејања и слично са образложењем потребе јавне набавке због потреба јавног интереса. Важно је напоменути, да се у овим случајевима ради о изузетно великим новчаним износима и значајним буџетским средствима која се издвајају. Такође треба напоменути и појаснити да носилац искључивог права може бити искључиво лице за које на тржишту не постоји конкуренција тако да свако друго тумачење представља повреду одредаба Закона о јавним набавкама. Примена закона се искључује и код јавних набавки веома великих вредности на основу међудржавних споразума или међународних кредита међународних финансијских институција.<sup>293</sup> Закључак је, да коруптивни механизми у фази планирања јавних набавки имају пуну примену те да је решење у изналагању начина односно модалитета за спречавање или умањење истих неопходно. Решење је у потпуно јавном и транспарентном објављивању свих корака у планирању јавних набавки што се у суштини и реализује али се не примењује у складу са планираним. Неопходно је укључити што већи број лица у фази планирања из свих сектора наручиоца која би имала задатак да све детаљно анализирају, сваку потребу јавне набавке детаљно провере и о томе дају своје писано мишљење. План се не може објавити на Порталу јавних набавки без сагласности свих лица, комисије из свих сектора наручиоца. Комисија за свој рад у фази планирања мора професионално урадити свој посао и за то треба да добије адекватну новчану накнаду као мотив за

<sup>293</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016) оп.цит.стр.136

професионалан и успешан рад узимајући у обзир уштеде које ће остварити кроз планирање само оног што је заиста потребно набавити кроз јавну набавку. Комисију треба да сачињава од пет до десет стручних лица у зависности од броја запослених у јавном предузећу. Комисија мора јединствено наступити и неопходан је потпис и сагласност свих лица, чланова комисије. Решење кроз укључивање што већег броја лица спречава заинтересоване коруптивне понуђаче, да делују у овој фази из разлога што је просто веома тешко коруптивно деловати према свим члановима комисије која има задатак да у фази планирања одговори на питања, зашто је потребна јавна набавка, ако је потребна неопходно је реално планирати количину, број итд, и јасно прецизирати њену реалну вредност, наравно у зависности да ли се ради о стварима, добрима или услугама са акцентом на јасно и прецизно анализирање потребе јавних набавки у неконкурентном поступку. У фази спровођења поступка јавних набавки коруптивни механизми функционишу на начин што је могућа примена истих у готово свакој радњи наручиоца те је ова фаза из наведених разлога веома детаљно законски обухваћена. Кључне неправилности када су у питању коруптивни механизми и њихова примена се уочавају у делу преговарачког поступка без претходног објављивања позива за јавно надметање. Ограничена конкуренција и договор између наручиоца и понуђача као и договор између самих понуђача представљају повећан ризик за примену коруптивних механизма. Законодавац је из наведених разлога предвидео ограничења у преговарачким поступцима који су у ранијем периоду били често предмет злоупотреба. Број преговарачких поступака је битно умањен али и даље су евидентне појаве злоупотреба, битна позитивна померања у овом делу су пре свега евидентна из разлога што је Управа за јавне набавке битно поштрила критеријуме захтевајући веома јасно образложене захтеве те је захтеве који су површни и необразложени враћала наручиоцу са негативним мишљењем. Један од најпримењенијих начина злоупотреба и примене коруптивних механизма је регистрован у области такозваног цепања јавних набавки, овим начином су се стварали повољни услови за избегавање примене Закона о јавним набавкама. Одредбе Закона о јавним набавкама нису јасно прецизирале обавезе наручиоца у овом делу а није било ни референтног система који би јасније прецизирао поделу предмета јавне набавке са акцентом на истоврсност. Највећи проблем у овом делу представљају јавне набавке испод 500,000 динара за које наручилац нема обавезу спровођења поступка јавне набавке већ условно речено дискреционо право како у делу организације поступка јавне набавке мале вредности тако и у делу одређивања истоврсности. Приликом припреме конкурсне документације наручилац има обавезу, да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи могу благовремено да припреме и

одговоре на исту. Подаци из конкурсне документације морају бити истоветни са подацима који су презентирани и позиви за подношење понуда. Међутим, кључна опасност за злоупотребе и примену коруптивних механизма се уочава у немогућности законодавца, да спречи евентуални договор око припреме односно прилагођавања конкурсне документације између наручиоца и понуђача, што по аутоматизму елиминише конкуренцију и ставља у приоритетнији положај понуђача са којим се наручилац договорио око прилагођавања услова у конкурсној документацији. Када су у питању додатни услови, ти услови се такође могу договорити и у том делу је законодавац у немогућности, да ефикасно пропрати припрему унапред договорене и прилагођене документације.<sup>294</sup> Без обзира што је за намештање понуда у већини земаља исто квалификовано као кривично дело, веома је тешко доказиво из разлога, што откривање, праћење и пресецање овакве незаконите делатности захтева ангажовање огромне оперативне инфраструктуре уз све потребне мере које закон прописује што је узимајући у обзир број и величину целокупног система јавних набавки готово немогуће у потпуности елиминисати. Закон о јавним набавкама је у пуној мери дао наручиоцима ширину када је у питању конкуренција али се то не примењује у довољној мери, из разлога што наручиоци позиве упућују на мали број адреса и то најчешће адресирају на понуђаче са којима су већ од раније сарађивали по питању истоврсних и сродних набавки. Евидентиран је и ризик који је у вези са институтом мешовитих јавних набавки где у примерима мешовитих набавки добара и услуга примат заузима, већи део процењене вредности јавне набавке. Конкретно, наручилац има широк простор за коруптивне механизме по питању повезаности или неповезаности предмета јавне набавке где до изражаја долази спајање непотребних или нелогично повезаних предмета јавне набавке. Када су у питању мешовите јавне набавке, у области одбране и безбедности где је предмет јавне набавке недељив, постоји могућност потпуне примене коруптивног механизма у пуној мери. У делу корупције и коруптивних механизма након закључења уговора о јавној набавци карактеристична је појава немогућности да се изврши уговор у целости, у делу квалитета, рока или цене, где имамо идентификоване случајеве мењања предмета јавне набавке делимично или у целини. Карактеристична је појава коруптивног механизма, у делу када наручилац наручи мање од потребног по питању роба, радова или услуга где се у таквим случајевима интервенисало на начин, што су се наручивале додатне јавне набавке од истог понуђача без јавног позива и укључивања конкуренције као и у случајевима додатног анексирања уговора о јавној набавци, често евидентирана злоупотреба коју је

<sup>294</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016) оп.цит.стр.138



карактерисало неспровођење новог поступка јавне набавке а изменама и допунама када је то начелно условно дозвољено, реализовано је на начин често недоступан јавности.<sup>295</sup>

Пажљивом анализом историјата законских решења и коруптивних механизма јавних набавки у Републици Србији уочавамо значајне помаке и унапређења у правном смислу у односу на почетни период али не и у смислу потпуне елиминације коруптивних механизма. Законска решења су углавном пратила правне тековине Европске уније у поступцима усаглашавања и инкорпорирања Европске нормативе. Акцент на транспарентности поступка јавне набавке је донео одређене резултате у фази планирања, поједностављене су процедуре, уведени су јединствени регистри понуђача, одбијање понуда из формалних разлога је сведено на минимум, урађено је доста у делу праћења извршења уговорних обавеза као и евентуалних измена истих, у великој мери је уређен и део који предвиђа могућност склапања оквирних споразума и оно што је најважније уређена је централизација јавних набавки. Без обзира на све позитивне помаке у области јавних набавки када су у питању измене и допуне закона као и инкорпорисање прописа Европске уније у наша законска решења неопходно је нагласити, да без обзира што Закон о јавним набавкама јасно и прецизно прописује и уређује област јавних набавки, потребно је у пуној мери примењивати исти, савесно и одговорно извршавати све законске обавезе у свим фазама те на тај начин битно умањити функционисање система коруптивних механизма.

### **3. Поступак планирања јавне набавке**

У делу који се односи на поступак планирања јавних набавки, веома је важно нагласити потребу неопходности стратегијског менаџмента у делу који се односи на планирање јавних набавки. Наведени сегмент је веома важан из разлога организовања, кадрована, вођења и контроле, укључујући и фазу обуке службеника за јавне набавке као и фазу контроле на крају поступка. Уколико би се на тај начин реализовао процес јавне набавке, планирање као један од најважнијих сегмената у економском смислу, у потпуности би оправдао потребу ангажовања стратегијског менаџмента у припреми поступка јавне набавке, односно у фази планирања јавне набавке. Стручне службе би у фази планирања прописале неопходан квалитет, адекватне количине, рокове и услове према потенцијалним понуђачима.<sup>296</sup>

<sup>295</sup> Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016) оп.цит.стр.145

<sup>296</sup> Јелић, Н.,и Нецић, Н.,(2016), Значај стратешког менаџмента за унапређење јавних набавки у Србији,

Део планирања јавних набавки је анализиран у претходном периоду као део система јавних набавки који је веома подложен корупцији, односно примени коруптивних механизма. У делу фазе планирања јавне набавке присутно је више припремних радњи, односно корака који претходе фази поступка јавне набавке. Наравно, пре свега је потребно обезбедити и планирати средства из буџета која су део финансијског плана. Приликом доношења плана потребно је утврдити одређену временску динамику за спровођење плана јавних набавки и неопходно је дефинисати врсте поступка кроз вредност јавне набавке. Пре свега, најважнији део је утврђивање стварне потребе за јавном набавком за једну годину а потреба се утврђује кроз контакте и комуникацију са свим службама у јавном предузећу. Резултати досадашњих анализа указују на веома велики број нереалних и необјективних стварних потреба за јавном набавком у делу који зависи од набавки добара, обима радова или услуга. Најважнији сегмент у овој фази је одговорност запослених лица која су укључена у планирање јавне набавке, одговорност подразумева савесно и одговорно управљање са средствима у оквиру делокруга рада у складу са описом радних обавеза из уговора о раду које свако запослено лице потписује приликом заснивања радног односа. Најважнији сегмент је део који се односи на поштовање начела економичности у раду и начела сврсисходности која се могу довести у везу и са правилним и законитим планирањем јавних набавки у јавном предузећу где у пуној мери долази до изражаја одговорност као обавезни део делокруга рада сваког запосленог лица са акцентом на лица која су укључена у систем јавних набавки. Закон о раду,<sup>297</sup> односно Правилник о раду у јавним предузећима јасно дефинише и прописује санкције за неодговорност у раду и даје могућност послодавцу односно одговорном лицу у јавном предузећу да запосленом због непоштовања радних обавеза уручи отказ уговора о раду. Отказ уговора о раду запосленом као санкција за неодговорно обављање послова се може довести у везу и у делу који се односи на планирање јавних набавки. Законодавац је предвидео, да послодавац може да откаже уговор о раду запосленом који својом кривицом учини повреду радне обавезе на начин, што несавесно или немарно извршава радну обавезу или ако нецелисходно и неодговорно користи средства рада што се односи и на злоупотребу положаја или прекорачења овлашћења.<sup>298</sup> Такође, законодавац прописује и меру привременог удаљења са рада ако је против запосленог започето кривично гоњење у складу са законом због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом или ако

---

Српска академска мисао, Јагодина, 2/2016, стр.63

<sup>297</sup> Закон о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење)

<sup>298</sup> Члан 179. Закона о раду.

непоштовањем радне дисциплине или повредом радне обавезе угрожава имовину веће вредности утврђене општим актом или уговором о раду.<sup>299</sup>

Ово су веома важне санкције које се могу применити према запосленима, који неодговорно обављају своје послове у делу неодговорног и несавесног планирања јавних набавки, што их може директно довести у везу са коруптивним механизмима који се користе од стране понуђача према запосленима који доносе одлуке о планирању јавних набавки. Директна веза са коруптивним механизмима подразумева не само меру удаљења са рада и губитак радног места већ и мере прекршајне и кривичне одговорности. Зашто је важно деловати на овај начин? Од запослених који су укључени у систем јавних набавки започиње цео процес припреме за планирање јавних набавки. На овај начин би у пуној мери дошла до изражаја основна људска вредност а то је одговорност из разлога што у конкретном случају неодговорност повлачи за собом низ санкција, од губитка радног места до прекршајне и кривичне одговорности. Овде је веома важно напоменути, да је у циљу што прецизнијег дефинисања модалитета за спречавање коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима, управо неопходно почети од планирања јавне набавке. Главно жариште корупције је планирање, од планирања све почиње, укључивањем што више лица запослених у јавном предузећу у фазу планирања што подразумева и њихову личну одговорност потписивањем захтева за тачно одређене набавке, спречио би се у великој мери наступ корупције односно коруптивних механизма према запосленима, Разлог је, поред тога као што је већ наведено, да је неопходно прикупити велики број потписа што знатно отежава коруптивни наступ према запосленима тако и одговорност истих кроз наведене санкције које се могу применити у самом јавном предузећу и иницирати од стране одговорног лица у јавном предузећу по питању прекршајне и кривичне одговорности према тужилаштву. Веома је једноставно предузети наведене мере, из разлога што би се у систем укључили сви ртасположиви ресурси, од представника синдиката као чланова комисије за планирање, запослених по секторима који предлажу планирање до лица овлашћеног за поступак узбуњивања. Како би мотивисали сва наведена лица, учеснике у поступку фазе планирања, неопходно је од стране јавног предузећа предузети мере правичне накнаде за чланове комисије. Накнада би у знатној мери уозбиљила рад комисије, из разлога што досадашња искуства показују да у пракси лице одговорно за поступак јавних набавки проследи члановима комисије записник који сви чланови потпишу, не водећи рачуна често пута ни шта су потписали као ни за коју набавку су

<sup>299</sup> Члан 165. Закона о раду.

потписали, односно за коју врсту јавне набавке, из разлога што нема одговорности и примене санкција. Резултати оваквог неправилног и неодговорног начина рада и функционисања кроз појединачне примере коруптивних механизма корупцијске мапе система јавних набавки ће бити наведени у даљем раду у свим фазама јавне набавке. Конкретна решења кроз модалитете спречавања коруптивних механизма са истакнутим неправилностима ће бити јасно и прецизно предложена у наставку у свим фазама јавне набавке. На крају, веома је важно истаћи, да се у свим анализама као решење намеће институт приговора, пријаве, надзора, контроле по пријави, контрола јавности преко Портала јавних набавки и слично. Сви наведени институти нису дали и не дају најбоље резултате, помака има али осим ситнијих померања у том правцу која се углавном завршавају на опоменама, понављању поступка и слично, већих помака нема. Решење је у пуној контроли тима који планира и адекватним санкцијама за прекршиоце у фази планирања. Јавно предузеће добија средства, са истим располагаже и на крају сноси одговорност за утрошак истих, наменска или ненаменска потрошња није проблем приговора понуђача, то је проблем интерних и екстерних контрола. План утрошка средстава је искључиво у надлежности наручиоца, ствар опредељења наручиоца је да плански или неплански утроши средства, нагомилава залихе и беспредметно троши новац који је и те како потребан за друге намене. Решење постоји и треба га примењивати у пуној мери, а то је контрола и праћење утрошка средстава од стране наручиоца као и предузимање санкција према несавесним и неодговорним члановима комисије и запосленима по секторима који неплански и неодговорно налажу потребу јавне набавке. Нормативно би требало уредити кроз модалитет спречавања као један од предлога, да уколико постоји спрега у коруптивним радњама између одговорних лица и понуђача, у тој предпоставци се реагује на начин, што било који члан комисије има право, а то се уређује кроз израду Правилника о начину рада и функционисања комисије за јавне набавке у јавном предузећу, да анонимно обавести Агенцију за борбу против корупције о могућој злоупотреби, која би у свом саставу нормативно уредила рад и функционисање посебног сектора за контролу јавних набавки за реаговање по хитним пријавама. Довољна је анонимна пријава било ког члана комисије Агенцији за борбу против корупције како би агенција у хитном поступку приступила контроли у јавном предузећу и утврдила неопходност јавне набавке. Уколико утврди да је на пример, планирана куповина скупог теренског возила а увидом у употребу путничког возила које се већ користи утврди, да на основу путовања у претходним годинама узимајући у обзир врсту послова и делокруг рада, није неопходно купити теренско возило, у том случају Агенција има право да напише образложење и блокира јавну

набавку односно изузме куповину теренског возила. Трошкове ангажовања агенције би сносило јавно предузеће а за одговорно лице и лице из службе које је неосновано поднело захтев за набавку би била изречена мера упозорења пред покретање прекршајне односно кривичне пријаве у зависности од вредности јавне набавке. Предлог за прекршајне односно кривичне пријаве би био спроведен преко Државне ревизије, институције која за покретање истих има овлашћења на основу пријаве од стране агенције за борбу против корупције.

Треба разјаснити, у циљу појашњења института који претходе прекршајним, односно кривичним санкцијама, да се овде ради, обзиром на то да се дело није десило већ је на време спречено од стране Агенције за борбу против корупције, о делима у покушају што би законодавац морао имати на уму уколико би се одлучио за овај предложени модалитет који је наравно потребно детаљније и прецизније уредити из разлога што је изложени предлог модалитета искључиво оквирно образложен као могућност. За несавесно и неодговорно обављање послова из делокруга рада запосленог по секторима који су укључени у планирање јавних набавки су веома важне санкције, које је законодавац предвидео Законом о раду и на које одговорно лице у јавном предузећу има пуно право примене. За спрегу између одговорног лица, запосленог у сектору и понуђача у предложеном случају као модалитет спречавања коруптивних механизма превентивно реагује Агенција за борбу против корупције, а на основу пријаве било ког члана комисије што представља добро решење и има пре свега одвраћајући фактор као мера. Уколико би се у више наврата од стране Агенције за борбу против корупције блокирала јавна набавка у јавном предузећу, намере учесника у коруптивним радњама би се свеле на минимум управо из разлога што унапред знају да ће бити блокирани а то јавном предузећу опредељује и додатне трошкове за укључивање агенције и наравно моралне санкције кроз јавне опомене, а касније и прекршајне као и могуће кривичне санкције што представља предмет нормативног уређења у овој области.

### **3.1 Беспотребне јавне набавке по количини – квалитету и садржини**

Примена коруптивног механизма се огледа у набавци непотребног по садржини, количини и квалитету. Суштински, углавном се наручује више без утврђивања стварних потреба, занемарујући у доста случајева квалитет набавке, не анализирајући сами предмет набавке у делу карактеристика које би требало да одговарају стварним потребама наручиоца. Набавити нешто за чим реално не постоји потреба доводи до

апсолутно непотребних издатака и ненаменског трошења буџетских средстава. Основно питање је, питање мотива за набавку непотребног а одговор на то питање је јасан и углавном недвосмислен а то је, примена коруптивног механизма којим се стичу услови за противправно и неосновано присвајање новчаних средстава од стране појединаца или организованих група наручиоца и понуђача које производи штету по питању ненаменског трошења јавних, буџетских средстава. Примери су бројни и издвојићемо само неке примере као што су, набавке потрошног материјала, нагомилавање већих резерви потрошног материјала него што то захтевају стварне потребе, набавке резервних делова за које не постоји стварна потреба, набавка интелектуалних услуга кроз различите анализе, преводилачке услуге и слично за које не постоје стварне потребе, набавка за потребе земене делова опреме који нису неопходни, набавка возила теренског типа без обзира што за таквом врстом возила не постоји стварна потреба, непотребна обука запослених и ненаменско трошење средстава по истом основу узимајући у обзир да за такву врсту обуке не постоје реалне потребе и слично. Када су у питању набавке већих количина и обима од стварно и реално потребног издвојићемо следеће: Набавка и нагомилавање непотребних количина грађевинског материјала у односу на реалне потребе, набавке великог броја рачунара за којима не постоји реална потреба и израде сајтова са беспредметним апликацијама које су веома скупе а реално нису потребне и немају сврху коришћења, набавке намештаја за потребе и опремање канцеларија без разлога стварних потреба за истим и слично. Када су у питању јавне набавке које се тичу квалитета и техничких карактеристика неопходно је издвојити следеће примере, набавка службених возила са великим кубикажама које су апсолутно непотребне и немају сврху коришћења узимајући у обзир реалне потребе експлоатације таквих возила што у коначном повећава како трошкове регистрације тако и трошкове одржавања истих. Набавка најсавременијих и најскупљих рачунара за потребе најједноставнијих рачунарских операција које не захтевају такву врсту рачунарске опреме што у коначном увећава трошкове редовних сервиса и одржавања. Карактеристичне су и набавке веома скупих службених телефона без апсолутно икаквих разлога јер исти имају најједноставнију функцију остваривања комуникације а не потребе најскупљих софтверских решења са камерама највећих резолуција и слично. Потреба набавке веома скупог намештаја за опремање канцеларија такође оптерећује буџет и за те намене се беспотребно издвајају значајна буџетска средства.<sup>300</sup>

<sup>300</sup> Варинац, С., Нинић, И., (2014), Корупцијска мапа система јавних набавки Р.Србије, Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад, оп.цит.стр.6

Анализирајући наведене примере непотребних издатака по питању непотребних јавних набавки једноставно је закључити, да се ради о ненаменском трошењу јавних средстава и могућим коруптивним механизмима који омогућавају одређеним лицима остваривање противправне имовинске користи. Веома је важна контрола надлежних државних органа, у делу сврсисходности потреба јавних набавки у јавним предузећима, кроз сталне контроле и ревизије укључујући интерну ревизију као најзначајнији фактор одвраћања и спречавања ове врсте злоупотреба у јавним предузећима. Јавно предузеће мора јасно дефинисати стварне и реалне потребе кроз акте јавног предузећа који морају пратити фазу планирања са акцентом на укључивање што већег броја лица, како би се максимално елиминисали коруптивни механизми у овој фази јавне набавке. Важно је јасно прописати критеријуме за сваку набавку и дефинисати, ко одлучује о потребама одређене набавке и колико је неопходно набавити, односно које су то стварне и реалне потребе јавног предузећа. Државна ревизорска институција и интерна ревизија кроз контроле које редовно спроводе као и заинтересована лица која пишу евентуалне приговоре на план јавних набавки који се објављују на Порталу јавних набавки, није довољан модалитет спречавања коруптивних механизма у јавном предузећу што пракса и показује. Сви наведени институти прихватају план јавних набавки као реалан план имајући у виду јавно објављивање истог на Порталу јавних набавки и реагују активно када дође до последица. Решење је у проактивном деловању, важно је деловати пре наступања последица по пријави кроз институционална решења која треба донети са акцентом на предложено решење преко Агенције за борбу против корупције и најважније проактивно деловање је, деловање преко унутрашње организације јавног предузећа које у старту може спречити и у потпуности елиминисати коруптивне механизме. Искључиво вољни елемент код наручиоца укључујући пуну одговорност, решава све правилним и законитим планирањем, у складу са основним начелима економичности и сврсисходности, што касније омогућује да сви наведени институти у пуно мањој мери реагују на неправилности. У конкретно наведеним случајевима као резултат непотребних набавки по садржини, количини и квалитету имамо ненаменски огромну потрошњу средстава, узимајући у обзир број јавних предузећа и буџетска средства која се по овом основу троше. У пракси се дешава следеће, набавка интелектуалних услуга није јефтина и не користи се у пуној мери али је важно да неко из сектора од запослених који учествује у планирању има неког пријатеља у некој агенцији која пружа наведене услуге. Предпоставка је, да агенција може урадити наручени посао професионално као савестан понуђач или по пријатељској, родбинској или коруптивној основи. Ако јавно предузеће у припреми плана јавне набавке

комисијски тачно утврди потребу интелектуалне услуге иста ће бити професионално реализована од стране агенције, што ће сасвим оправдано искључити сумњу пријатељске, родбинске или коруптивне намере. Напомињемо, да је веома важан фактор комисија која функционише уз адекватну накнаду из разлога што је накнада веома мали издатак у односу на уштеде које ће својим радом, савесним и одговорним деловањем донети. Исти поступак би се применио и на случајеве набавке потрошног материјала или резервних делова који се складиште у огромним количинама, ненаменски се троше и употребљавају, износе из јавног предузећа и користе за приватне потребе што је готово немогуће контролисати. Примера ради, папир за копирање се ненаменски троши и износи из јавног предузећа без било какве контроле, ситан канцеларијски материјал који се набави и на годишњем нивоу мери милионима динара за потребе јавних предузећа, буквално нестаје из разлога што се разноси у приватне сврхе, резервни делови се набављају и ненаменски троше, исправни се намерно кваре и отписују а нови набављају то исто важи и за делове опреме велике вредности. Набављају се теренска возила из разлога престижа и имица а не стварних потреба, иста захтевају веома скупо сервисирање, одржавање и регистрацију што на крају плаћа јавно предузеће. Издвајају се велика средства за беспотребне обуке запослених, наручују се израде скупих сајтова који уопште нису у потпуности примењиви, наручују се скупи модели мобилних телефона са најсавременијим апликацијама и софтверима искључиво из разлога престижа и имица иако им је основна функција телефонирања сасвим задовољавајућа. Набавља се скупопцени канцеларијски намештај без икакве потребе, разлог је престиж и трошење новца не водећи рачуна о економичности и сврсисходности набавке и слично. Закључак је, да се сви наведени случајеви могу подвести као планиране и потребне набавке у којима понуђач савесно, одговорно и у складу са законом испуњава обавезу или као родбинске, пријатељске или коруптивне комбинације. У шали се у већини јавних предузећа коментарише, да сваки сектор јавног предузећа односно запослени појединци из сектора имају свог добављача који је стално ангажован кроз поступке набавке и који годинама сервисира исту службу без обзира да ли се ради, примера ради о интелектуалним услугама преко агенције или набавке резервних делова, аутомобила и слично преко предузетника и привредних субјеката као понуђача. Спрега и корупција наручилаца и понуђача у фази планирања постоји и она је евидентна, решење постоји, потребно га је подвести под правни оквир преко прописаних норми и деловати у складу са већ постојећим законским решењима према лицима, запосленим по службама који су у спреси са потенцијалним коруптивним елементима из редова понуђача користећи коруптивне механизме као метод рада.



### **3.2 Злоупотребе процењене вредности јавне набавке**

У пракси расписивања јавне набавке уочени су случајеви намерног нереалног процењивања вредности јавне набавке у циљу намештања одређене јавне набавке за одређеног понуђача и елиминацију конкуренције. Процена вредности јавне набавке је од битног значаја за примену коруптивног механизма, из разлога што наручилац има на располагању одређене радње којима може условно наместити јавну набавку познатом понуђачу са унапред припремљеним референцама. Процењена вредност подразумева и планирани утрошак средстава која наручилац одређује за одређену јавну набавку добра, услуге или радова. Неопходно је прецизирати, из разлога јаснијег разумевања процењене вредности, да иста поразумева апсолутно сва плаћања за одређену јавну набавку без ПДВ-а која ће наручилац извршити. Важно је нагласити, да је веома битно тачно израчунати вредност односно процењену вредност, како би наручилац у смислу апсолутног поштовања начела транспарентности у поступку јавне набавке изабрао поступак у складу са стварним потребама и законом. Резултати примене или не примене коруптивног механизма у делу процењене вредности су реалани и објективни ако се правилно приступи процењеној вредности јавне набавке односно нереалани и необјективни ако се примене коруптивни механизми. Избегавањем обавеза које су прописане, наручилац у смислу намерног одређивања ниско процењене вредности, омогућава коруптивним механизмом према унапред одређеном понуђачу елиминацију опглашавања а самим тим се и стварају услови селекције понуда, у случају да фаворизирана понуда није најповољнија, чиме се између осталог избегавају и банкарске гаранције од стране понуђача за преузете обавезе у фази реализације уговора и слично.<sup>301</sup>

Резултат примене коруптивног механизма је образложен јасно и из наведеног се намеће закључак, да је коруптивни механизам могуће применити у случајевима процењене вредности конкретне јавне набавке. Решење је у апсолутној примени правилног поступка фазе планирања у предлогу мера контроле од стране комисије које су већ наведене као предлог решења коруптивног механизма у наведеној фази.

### **3.3 Злоупотреба такозваним уситњавањем јавне набавке примене поступака јавне набавке мале вредности**

<sup>301</sup> Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.7-9

Разлика између отвореног поступка јавне набавке којим се обезбеђује најшира могућа конкуренција на начин што се објављује јавни позив и поступка јавне набавке мале вредности који се уређује подзаконским актом и веома је сличан преговарачком поступку је у одсуству конкуренције. Прецизније дефинисано, разлика је, да у поступку јавне набавке мале вредности позив за подношење понуда наручилац није дужан да објави у „Службеном гласнику Републике Србије“ или на Порталу јавних набавки већ је довољно да позове три понуђача да поднесу своје понуде. Наручилац позив за подношење понуда доставља на адресе три понуђача по свом избору, и довољно је да један од та три понуђача достави исправну и одговарајућу понуду, па да наручилац одлучи о избору те понуде и да закључи уговор о јавној набавци. Понуђач је у обавези, да достави изјаву под пуном моралном материјалном и кривичном одговорношћу, да испуњава услове без додатних доказа о испуњености обавезних услова. На овај начин се поступак у потпуности поједностављује и самим тим омогућава понуђачима да се користе условно речено преварним радњама у смислу да не сервисирају редовно своје законом предвиђене обавезе везано за солвентност. Евидентни су случајеви, да понуђачи без претходне провере добију уговор односно закључе уговор са наручиоцем о реализацији јавне набавке. Закон о јавним набавкама јавну набавку мале вредности дефинише као набавку истоврсних добара, услуга или радова чија је процењена вредност лимитирана на годишњем нивоу законом који дефинише годишњи буџет Републике Србије. Главни проблем и злоупотреба је у набавкама истоврсних добара, у делу тумачења и примене правилне класификације где долази до пуне примене коруптивних механизма на начин, што се у доста случајева намерно злоупотребљава истоврсност односно правилна класификација истоврсности јавне набавке. Закон о јавним набавкама јасно дефинише истоврсна добра услуге или радове која имају исту класификацију, намену или својства. Пракса указује на нејасноће око правилне класификације истоврсности због чега органи контроле нису сигурни у оцени да ли су неки предмети јавне набавке истоврсни како би могли узети у обзир њихову укупну вредност на годишњем нивоу, што ствара велики проблем у опредељењу контролних органа по питању евентуалних примедби на примену одговарајуће врсте поступка јавне набавке или санкција за злоупотребу и прекорачење годишње процењене вредности. Ради прецизније појашњења, примера ради, лимит за годишњу набавку у поступку јавне набавке мале вредности канцеларијског материјала је тачно одређен и не може да пређе процењену вредност, што обавезује наручиоца да води рачуна у том делу и никако не уситњава јавну набавку на неколико јавних набавки мале вредности раздвајајући јавну набавку на делове самим уситњавањем што представља злоупотребу

и елиминисање конкуренције и омогућава примену коруптивног механизма. Навешћемо само неке од примера злоупотреба у делу такозваног уситњавања јавних набавки, у циљу примене поступка јавне набавке мале вредности у случајевима када укупан одобрени износ не прелази дозвољени лимит на годишњем нивоу по питању процењене вредности јавне набавке. Пример изградње и адаптације истог грађевинског објекта које карактерише коруптивни механизам односно примена истог у делу одвајања појединих просторија, примера ради, одвојено се крече плафони и зидови у истој просторији. Карактеристично је и одвајање набавке делова рачунарске опреме, случајеви одвојене куповине екрана, тастатура, кућишта итд. Одвојена набавка намештаја у канцеларијама, набављају се одвојено столови, ормари, полице, столови итд. Интересантни су и случајеви када свака филијала једног наручиоца набавља по основу поступка јавне набавке мале вредности за себе. Такође су у примени јавне набавке мале вредности по партијама, примера ради, у случајевима набавке службене одеће где се одвојено набављају панталоне, кошуље итд., што прелази вредност укупног дозвољеног лимита. Примена коруптивног механизма у наведеним случајевима као резултат има потпуно елиминисање конкуренције, односно ограничавање конкуренције, што ствара услове за склапање уговора са унапред познатим понуђачем. Такође је евидентно, да се на овај начин омогућава одређеним понуђачима да избегну отворени поступак, односно олакша учешће без неопходне документације која је потребна у отвореном поступку. У наведеним примерима се јасно указује на могућност корупције и примене коруптивног механизма, неопходно је предложити решење за спречавање коруптивног механизма и ефекта који он производи, на начин што би било неопходно што прецизније дефинисати класификатор истоврсности односно, прилагодити га најсавременијим решењима у Европској унији са земљама које могу послужити као пример успешне примене овакве врсте поступака. Поред објаве на Порталима и интернет страници наручиоца као и објаве уговора и списка понуђача који су поднели понуду неопходно би било као новину увести и већи број понуђача као обавезу како би се у што већој мери сузбила могућност корупције у овом делу и побољшала конкурентност односно спречила одсутност конкуренције што је за сада у великом броју примера у пракси случај.<sup>302</sup>

Решење је у адекватној и потпуној контроли селекције понуђача од стране стручне комисије која би се формирала у оквиру наручиоца са што већим бројем чланова комисије. Задатак комисије би био, да врши контролу солвентности понуђача и да прати злоупотребе по питању истоврсности послова, у коначном да испрати реализацију

<sup>302</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.9

уговора до краја и о томе обавести одговорно лице или органе надзора и контроле. Спрега и корупција наручилаца и понуђача увек постоји као могућност и она је евидентна, решење постоји у виду санкција према запосленима по службама који су у спреси са потенцијалним понуђачима користећи коруптивне механизме као метод рада.

### **3.4 Израда предмета јавне набавке у циљу реализације од унапред одређеног понуђача**

Када је у питању конкуренција, неопходно је истаћи као евидентан проблем, неке регистроване али теже доказиве појаве, као видове који се успостављају са циљем договора о јединственој цени, подели тржишта, подели потрошача, територијалној алокацији производа и услуга и *намештању понуда*, како би остварили одређени *приватни картелни* екстрапрофити који законом нису дозвољени.<sup>303</sup> Недостатак конкуренције међу понуђачима се спроводи на начин, што се неоправдано примењују изузеци, преговарачки поступак или се спроводи било који поступак јавне набавке кроз повреду основних начела транспарентности, и једнакости понуђача у циљу намерне елиминације конкуренције. Један од устаљених примера примене коруптивног механизма је ограничење конкуренције кроз избор предмета јавне набавке у фази планирања са циљем да јавну набавку такве врсте може да понуди само одређени понуђач. Ради се о једној веома устаљеној злоупотреби и примени коруптивног механизма који је усвојен и функционише као пракса у великом броју случајева. Наиме, унапред се договоре са понуђачем услови, подели се предмет јавне набавке у фази планирања на целине, односно партије или лотове са јасном формулацијом различитих делова односно артикала који чине једну партију. У овим случајевима је веома важно нагласити, да само она понуда која у потпуности задовољава све наведене критеријуме може бити оцењена као исправна и прихватљива без обзира да ли се ради о јединственом предмету са више делова или о артиклима у оквиру једне партије. Примера ради, предмет јавне набавке су грађевински радови у оквиру истог објекта, у случају да понудом нису обухваћени сви радови који су унапред прецизирани понуда ће бити одбачена као непотпуна или у случају набавке лекова, примера ради, аналгетика у оквиру једне партије јавне набавке, понуда која не обухвати све аналгетике неће бити прихваћена. Закључак је, да свака понуда која не испуњава све унапред наведене

<sup>303</sup> Стојковић, М., и Кукрић, Ј., (2016) Политика конкуренције на тржишту Европске уније, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.395

захтеве наручиоца неће бити разматрана и биће одбијена. Могућност примене коруптивног механизма је велика због унапред планираног договора наручиоца и понуђача о условима понуде јавне набавке. Наручилац увек има могућност, да се договори са понуђачем око јединственог предмета јавне набавке тако да све унапред планиране делове може да понуди само један понуђач без обзира што наручилац има могућност, да јединствени предмет јавне набавке подели на партије и омогући набавку партија односно делова и тако омогући учешће што већег броја понуђача. Примера ради, набавка програма путничких и теретних возила заједно, јасно указује на могуће коруптивне механизме у овом делу јавне набавке. У овом случају по унапред договореном плану односно договору у фази планирања наручилац спаја набавку путничког и теретног програма возила без поделе на партије и на тај начин омогућава унапред познатом понуђачу учешће и прихват понуде односно склапање уговора по унапред договореним условима. Злоупотреба се огледа и у томе, што наручилац у великом броју случајева у фази планирања планира уз предмет јавне набавке који је заиста неопходан и нешто што није потребно по унапред припрељеном договору са понуђачем, из разлога што је наручилац унапред упознат да понуђач испуњава наведени услов и на тај начин формира јединствен предмет јавне набавке прикључивањем нечега што није неопходно а представља унапред припремљен договор наручиоца и понуђача. Карактеристичан је пример из праксе, када се уз јавну набавку неке машине захтева и потрошни материјал за који се унапред зна, да са истим располаже само одређени понуђач наравно са акцентом на рок испоруке као битан и опредељујући елемент јавне набавке, који унапред познати понуђач у потпуности испуњава. Наручилац у фази планирања јавне набавке има могућност да злоупотреби формирање предмета набавке, на начин што ће набавци предмета за који постоји отворена конкуренција на тржишту, да прикључи искључиво право које има само одређени понуђач као што су одређени патент или ауторско право уместо да тај предмет за који постији искључиво право, набавља посебно у оквиру преговарачког поступка са одређеним понуђачем. На овај начин, наручилац искључује конкуренцију и омогућава потпуну примену коруптивног механизма фаворизовањем одређеног понуђача. Карактеристични су примери набавке лекова одређеног произвођача, чиме се елиминишу дистрибутери и остали конкуренти, из разлога што се јавном набавком захтева одређени лек одређеног произвођача који има монопол у продаји одређеног лека кроз дозволе надлежног органа. Злоупотребе приликом формирања јединственог предмета јавне набавке као и у делу саставних делова једне партије у фази планирања су евидентне и у потпуности се примењују у великом броју случајева, из разлога што наручилац има унапред припремљен план и

информације о понуђачу и његовим условима са свим специфичностима. На овај начин се фаворизује одређени понуђач кроз унапред договорене специфичности јавне набавке које се припреме и договоре у фази планирања. Решење је, у обавези наручиоца да се предмет јавне набавке у фази планирања дели по партијама односно целинама, што би допринело већој конкурентности понуђача, из разлога што би све што је дељиво односно све што се набавља из више делова могло у фази планирања бити обухваћено као јавна набавка по партијама односно целинама водећи рачуна о укупном лимиту односно вредности предмета јавне набавке.<sup>304</sup>

Анализирајући свеобухватно наведени коруптивни механизам као и могућност његове примене, односно последице које производи у коруптивном смислу неопходно је као решење проблема наведеног коруптивног механизма, укључити што већи број чланова комисије у фази планирања како би се јасно прецизирале потребе односно оно што је стварно потребно и у потпуности елиминисати коруптивни механизам у делу унапред припремљеног договора наручиоца и понуђача. Примена санкције према члановима комисије која планира јавну набавку по секторима, представља основни предуслов за спречавање корупције у наведеном делу. Само правилна и потпуна законски спроведена процедура уз примену основне људске вредности а то је, одговорност чланова комисије по секторима може у потпуности елиминисати наведени коруптивни механизам.

### **3.5 Злоупотреба примене неоправданог изузетака у поступку јавне набавке**

Закон о јавним набавкама јасно дефинише и одређује јавне набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује односно не примењују се одредбе закона без обзира што исте спроводе лица која Закон о јавним набавкама дефинише као наручиоце. Ради се о набавкама за које не постоји обавеза спровођења поступка јавне набавке по правилима која су јасно дефинисана и прописана. Такви изузеци су јасно препознати као могућност корупције у том делу и потпуну примену коруптивног механизма као средства од стране наручиоца, узимајући у обзир да закон ове врсте јавних набавку у потпуности изузима од прописане процедуре. Изузетак сам по себи представља одсуство процедуре, наручиоцу остаје да доказује, да ли је нешто изузетак или није, што ствара одличне предуслове за рестриктивно тумачење изузетака. Основна примедба је на изузетке који нису јасно дефинисани и којих има превише у односу на стварне потребе, што представља велики проблем како правилног тумачења самих изузетака тако

<sup>304</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр. 11

и стварних потреба за истим. Отвара се могућност злоупотреба у пуном смислу који се могу огледати кроз следеће примере као што су, израде пројеката преко факултета у државном власништву елиминишући факултете у приватном власништву и велики број приватних субјеката који се баве са истим послом као конкуренцију. Примери који се третирају као поверљиве набавке су такође карактеристични и у великој мери могу бити предмет злоупотреба а ради се о набавци примера ради, намештаја, путничких возила, горива, огрева итд. Злоупотребе су могуће и у дели набавки након елементарних непогода у дужем временском периоду након престанка потреба јер су обезбеђени основни предуслови за нормалан живот и функционисање. Неспровођење поступка јавне набавке у случају куповине добара ради пружања одређене комуналне услуге као и набавка услуга истраживања без примене Закона у сврху остваривања профита наручиоца итд. Изузеци од поступка јавне набавке стварају веома велику могућност за злоупотребе и оправдано доводе у сумњу један веома велики део набавки по овом основу што за резултат има одређене коруптивне тенденције, ограничење и потпуно искључење конкуренције. Решење је пре свега, у смањењу броја изузетака у Закону о јавним набавкама. Неопходно је инкорпорирати решења из других држава односно европског законодавства као што су примера ради решења по основу елементарних непогода која у европским законодавствима предвиђају хитан поступак јавне набавке а не изузетак. Исто важи и за набавке од Републичке дирекције за робне резерве, набавка услуга стечајног управника итд. Посебно је неопходно акцентовати и јасно односно прецизно дефинисати поверљиве набавке као и набавке између два наручиоца. Надлежни државни органи морају у пуној мери узети учешће у контроли набавки по основу изузетака, неопходно је да јасно и прецизно дефинишу, шта је то што стварно представља изузетак а у случају злоупотреба морају деловати у складу са законским прописима и овлашћењима по питању евентуално уочених злоупотреба изузетака.<sup>305</sup>

Решење је, у вољи законодавца да се овај проблем реши у складу са законском регулативом Европске уније са акцентом на законска решења скандинавских земаља, примера ради, Финске где постоји нулта толеранција по питању злоупотреба у систему јавних набавки. Неопходно је, јасно дефинисати стварне потребе изузетака у Закону о јавним набавкама, прецизно раздвојити стварне и потребне изузетке и јасно дефинисати правила како би се спречиле злоупотребе у овом делу. Мора се јасно дефинисати, да ли је нешто што је неопходно предмет поверљивости набавке или није, уколико се примера ради набавља намештај по том основу онда се мора и дефинисати разлог поверљивости

<sup>305</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И, ( 2014 ), КМС, оп.цит.стр.13

што се односи и на аутомобиле итд. Такође се морају спречити злоупотребе и у делу набавки по основу временских непогода и свих осталих изузетака јер се у том делу највише злоупотребљава и примењује корупција. Надлежни државни органи морају превентивно деловати а пре свега преко Агенције за борбу против корупције, сектора за јавне набавке и контролу који би морао бити основан као посебан сектор од највишег државног значаја када су у питању контрола потрошње и уштеда буџетских средстава. Агенција би преко овог сектора контролисала све изузетке и директно подносила кривичне пријаве тужилаштву са ознаком хитности што би у великој мери допринело као одвраћајући фактор према свим потенцијалним починиоцима, да не врше злоупотребе знајући за санкције које јасно и прецизно треба дефинисати и у коначном и примењивати. Такође је неопходно обавезати све наручиоце, да у току једне календарске године планирају набавке по основу изузетака као и да исте учине доступне јавности и државним органима контроле са акцентом на обавезу достављања Агенцији за борбу против корупције која би благовремено преиспитала све случајеве изузетака од јавних набавки и на време упозорила и спречила одређене набавке.

### **3.6 Злоупотреба преговарачког поступка са одређеним понуђачем**

Када се говори о преговарачком поступку без објављивања јавног позива, ради се о таквој врсти поступка где се наручилац директно обраћа једном или више понуђача и позива их да поднесу своје понуде што ствара могућност да се у великој мери елиминисе конкуренција. Закон о јавним набавкама јасно прописује услове за ову врсту поступка у складу са објективним потребама наручиоца јер у супротном се стварају услови елиминисања конкуренције, кроз неоправдану употребу преговарачког поступка. Карактеристична је појава, за разлику од већег броја држава Европске уније, да се број преговарачких поступака у великој мери у Републици Србији процентуално увећава док се такав број поступака у земљама чланицама Европске уније у знатној мери процентуално умањује. Разлика је евидентна и она обухвата око тридесет процената преговарачких поступака у Републици Србији док се тај проценат у Европској унији креће до десет процената од укупног броја спроведених јавних набавки. Ови подаци су алармантни и указују на могућност злоупотреба и примену коруптивног механизма у овом делу поступка јавне набавке. Примена основног начела јавних набавки а то је начело конкуренције се на овај начин озбиљно доводи у питање. Један од најчешћих разлога оправдања за спровођење ове врсте поступака као основ за преговарање су искључива права као и технички односно уметнички разлози који условљавају јавну



набавку од стране само једног понуђача. Овај начин елиминише било какву конкуренцију обзиром, да закон јасно дефинише заштиту искључивих права, односно техничке или уметничке разлоге као могућност спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива. Основно питање је питање објективних потреба, односно објективно доказивих околности као разлога да се фаворизује само одређени понуђач и онемогуће остали учесници да учествују у поступку јавне набавке. У коначном, наручилац бира и одређује понуђача, елиминише конкуренцију и одређује услове на начин што бира предмет јавне набавке и услове које може да испуни само одређени понуђач. Постоје и случајеви када наручилац уопште не поседује доказ, да набавку може да реализује само одређени понуђач као и када доказ који поседује наручилац не указује, да само одређени понуђач може да реализује набавку. Карактеристика ове врсте поступка је, да се наручилац обраћа само одређеном понуђачу позивајући га да поднесе понуду, као и непостојање јавног позива свим потенцијалним понуђачима да поднесу понуде. Уколико наручилац спроведе поступак без оправданог разлога, такво поступање указује на могућност корупције, односно примене коруптивног механизма који за циљ има одабир унапред одређеног понуђача. Овакви примери у пракси углавном указују на драстично ограничење конкуренције и јавну набавку по знатно већим ценама, што суштински нарушава поштовање и примену једног од веома важних начела а то је начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава у поступку јавне набавке. Као заштитну меру законодавац је предвидео обавезу објављивања Обавештења најповољније понуде у преговарачком поступку у Службеном гласнику Републике Србије и на Порталу јавних набавки како би евентуално заинтересовани понуђачи благовремено реаговали и поднели приговор у законском року и оспорили овакву врсту поступка. Овај механизам је у широкој примени у државама чланицама Европске уније и показао се као веома успешан што је резултирало у великом броју случајева оспоравањем и поништењем преговарачког поступка. Међутим, у Републици Србији пракса показује, да је веома мали број приговора евидентиран, из разлога што Управа за јавне набавке сматра, да понуђачи не користе овај механизам из наводних разлога што не праве разлику између објављеног обавештења о избору најповољније понуде и обавештења о закљученом уговору. Образложење није у складу са разумљивим разлозима, па се захтевало да се понуђачи упознају са правилима приговора у што бољој мери, кроз информисање и правилно тумачење путем упутства које упућује на заштиту права. Акцент је на едукацији понуђача као веома важних корективних фактора који би могли да допринесу ефикаснијој провери испуњености услова за спровођење преговарачких поступака.

Неопходно је и ревидирати законске прописе у овом делу, кроз адекватно прописивање санкција за злоупотребе. Решење је у претходном обавештавању надлежних државних органа о покретању преговарачког поступка, како би на време извршили контролу, односно јасно дефинисали и дали позитивно или негативно мишљење о сваком преговарачком поступку пре покретања. Важно је напоменути у предлогу изналажења решења наведеног проблема злоупотребе преговарачког поступка као могућност решења, увођење обавезе објављивања обавештења о покретању преговарачког поступка без објављивања јавног позива, уместо објављивања обавештења о избору најповољније понуде. Такође, веома је важно изнети што јасније разлоге за покретање ове врсте поступка, јасни и објективно потребни разлози као и адекватна контрола истих су једно од могућих предлога решења. Акцент је на тачном дефинисању техничких и уметничких разлога, због којих набавку може да реализује само један понуђач као и хитности као разлога, који се све чешће користе као основ за покретање преговарачког поступка.<sup>306</sup>

Решење наведеног коруптивног механизма је, у јавности и транспарентности, само јавно изнешена понуда са свим битним карактеристикама јавне набавке, доступна свима може да у потпуности оправда или не оправда објективне разлоге хитности или неопходности преговарачког поступка. Понуђачи би благовремено реаговали и на време достављали приговоре кроз сопствени механизам процене, да ли је нешто објективно неопходно набавити путем преговарачког поступка или не, шта је то што је хитно а шта није хитно и на крају би у потпуности елиминисали евентуалне злоупотребе, из разлога што би велики број оспорених и поништених поступака деловао у пуној мери као одвраћајући фактор за евентуалне злоупотребе. Јасно и прецизно дефинисање искључивих права као и техничких и уметничких разлога као основ за преговарачки поступак је решење за потпуну елиминацију коруптивног механизма у овом делу поступка јавних набавки.

### **3.7 Злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога хитности**

Анализирајући разлоге честе и неоправдане примене преговарачког поступка утврђена је честа злоупотреба у делу преговарачког поступка по хитности који је према годишњим анализама обухватао и до тридесет процената заступљености у преговарачким поступцима по заступљености, прецизније према Извештајима о јавним

<sup>306</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.14

набавкама у Републици Србији између двадесет пет и тридесет процената у зависности од године када је рађена анализа. Наиме, наручиоци су користили преговарачки поступак по хитности користећи услове ванредних околности и непредвиђених догађаја, ради се о околностима које наручилац није могао да предвиди нити планира годишњим планом јавних набавки. У појашњењима разлога за спровођење преговарачког поступка по хитности од стране наручиоца, констатоване су околности које су произашле независно од воље наручиоца а разлози хитности су оправдани на начин што наручилац није био у могућности из разлога рокова да спроведе отворени односно рестриктивни поступак. Ванредне околности су углавном наступале због кашњења у покретању поступка због лошег планирања или неадекватног праћења реализације претходно закључених уговора као и грешака наручиоца због поништавања поступка у којем је грешке које производе поништавање поступка јавне набавке произвео, са или без намере наручилац. Карактеристични и евидентни су случајеви, на које се наручилац позива на *хитност*, који су у пракси трајали и по неколико месеци. Такође су евидентирани и примери у којима се наручилац позива на хитност јавне набавке два или више месеци након налога надлежног органа, да се отклоне штетне последице неког ванредног догађаја. Анализирајући све наведене примедбе и могуће злоупотребе које могу произвести коруптивни ефекат јасно се може закључити да се ради о могућности злоупотребе преговарачког поступка по хитности који ограничава не само конкуренцију већ и право на заштиту потенцијалних понуђача којима није омогућено да учествују у том поступку. По питању права на приговор других понуђача треба нагласити, да захтев за заштиту права понуђача не задржава радње наручиоца, тако да би он могао да изабере понуду, те да закључи уговор и започне реализацију истог без обзира на поднети захтев за заштиту права. Такође, наручилац нема обавезу, да сачека са закључењем уговора док не протекне рок за подношење захтева за заштиту права, што је иначе обавеза у осталим поступцима. Појашњења ради, када узмемо у обзир све наведено то не значи да нема заштите права у преговарачком поступку по хитности, наручилац спроводи преговарачки поступак до краја, додељује уговор и завршава све радње у складу са законским одредбама али Републичка комисија за заштиту права има овлашћења да такав уговор по захтеву за заштиту права поништи у целини или делимично након доделе понуђачу, који је у обавези да реализује уговор који је додељен на основу преговарачког поступка по хитности. Према законским одредбама уговор који је већ закључен уколико је поништен, неће производити правно дејство и био би као такав класификован као ништав уговор из разлога што је супротан одлуци надлежног органа. Примери из праксе указују на веома мали проценат поднетих тужби од стране

заинтересованих лица за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци на основу чега је лако извести или донети закључак, да захтев за заштиту права не представља ефикасан механизам за спречавање нерегуларности приликом спровођења преговарачког поступка по хитности. Зкључак је, да је заштита права потенцијалних учесника у овој врсти поступка доста ограничена као и сама могућност да се укаже на неправилности и од стране надлежних државних органа који имају овлашћење да поднесу захтев за заштиту јавног интереса. Основни проблем преговарачког поступка по хитности је, да ли је нешто хитно или није хитно оправдано набавити на овај законским одредбама дозвољен начин са акцентом на вољу и намере наручиоца које могу бити и коруптивне са јасним циљем фаворизовања унапред познатог понуђача, како би се поступак спровео брзо и хитно, што резултира у коначном брзим закључењем и реализацијом уговора са истим. Први и основни недостатак адекватне контроле преговарачког поступка по хитности је, изостанак ефикасне контроле као и предузимања санкција од стране контролних органа државе у чијој су надлежности овлашћења контроле праговарачког поступка по хитности. Један од разлога је и слаба едукација понуђача у делу подношења захтева за преиспитивање преговарачког поступка по хитности укључујући и уговор који следи након завршетка преговарачког поступка, односно његова хитност што у великом броју случајева доводи у заблуду понуђаче по питању подношења захтева односно приговора на исти. Наручилац има обавезу подношења Извештаја Управи за јавне набавке о спроведеном поступку и разлосима хитности што представља једно од решења и начина контроле преговарачког поступка али изостатак приговора од стране понуђача озбиљно доводи у питање како сами преговарачки поступак тако и његову оправдану хитност. Ако свеобухватно анализирамо цео преговарачки поступак по хитности можемо извести закључак, да практично готово и не постоји ефикасан механизам заштите права конкуренције, односно оштећених понуђача. Веома је важно пажљиво анализирати и оправдати поступке преговарачког поступка по хитности из више разлога. Управа за јавне набавке је у претходном периоду све примедбе на основу достављених извештаја о преговарачком поступку по хитности прослеђивала надлежним органима државне контроле, Сектору за буџетску инспекцију и ревизију при Министарству финансија, као и Државној ревизорској институцији као органима који су надлежни за покретање одговарајућих поступака за утврђивање одговорности, међутим, констатоване су и регистроване мере упозорења без одговарајућих санкција од стране наведених органа у делу неправилности преговарачког поступка по хитности. Наведени државни органи контроле су овлашћени за покретање одговарајућих санкција по питању одговорности

учесника у поступцима јавних набавки. Ралог не примене својих овлашћења у великом броју случајева нема оправдања и стиче се утисак, да се ради о већ устаљеној пракси упозорења и опомена што не даје и неће дати резултате када је у питању могући коруптивни механизам који се примењује у фази преговарачког поступка по хитности. Преговарачки поступак без објављивања позива је веома заступљен у пракси и било би неопходно предузети одређене мере како би се спречиле негативне појаве злоупотреба, на начин што би обавезали наручиоца, да осим што има обавезу објављивања обавештења о избору најповољније понуде има и обавезу објављивања обавештења о покретању поступка. Основни циљ је елиминација разлога за покретање који реално не постоје и неби требало да се наводе као оправдање, неопходно је јасно дефинисати оправдане разлоге са акцентом на рокове испуњености како би се преговарачки поступак по хитности довео на један разуман и потпуно оправдан начин јавне набавке.<sup>307</sup>

Решење преговарачког поступка по хитности треба тражити у правилној и адекватној примени санкција од стране овлашћених државних органа који за то имају овлашћења. Само адекватне санкције и потпуна примена истих могу дати резултате у овом делу могућих злоупотреба и примене коруптивног механизма. Строга контрола од стране Агенције за борбу против корупције уз претходне примедбе чланова комисије, односно оштећених понуђача на неправилности и незаконитости, односно могуће злоупотребе преговарачког поступка по хитности могу у потпуности дати одређене резултате. Веома је важна одговорност у овом поступку, одговорност наручиоца као кључног фактора од кога започиње и завршава цео поступак по хитности, та одговорност или неодговорност мора бити препозната у позитивном или негативном смислу од стране надлежних државних органа контроле.

### **3.8 Злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога додатних набавки**

Неоправдана примена преговарачког поступка због додатних набавки, поред преговарачког поступка у случају хитности представља, један од начина спровођења поступка без објављивања јавног позива који је од стране наручиоца често у примени. У питању је начин, који омогућава додатну испоруку добара од истог добављача као услов, из разлога што би промена добављача обавезала наручиоца да набавља добра која имају друге, односно другачије карактеристике у техничком делу, што би резултирало односно проузроковало одређене проблеме приликом употребе и одржавања. Веома је важно истаћи, да се без обзира што се јавна набавка везује за претходну јавну набавку, ради о

<sup>307</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.17

новом посебном поступку који је законом дефинисан као преговарачки поступак. Карактерише га и граница односно процентуално ограничење у вредности јавне набавке које се условљава са 25 процената од претходно уговорене услуге. Ради се о измени уговорних обавеза кроз нови преговарачки поступак због додатних набавки. Важно је напоменути и то, да преговарачки поступак без објављивања јавног позива поред јавне набавке добара обухвата и набавку додатних радова или услуга уз строжије услове предметних јавних набавки. Строжији услови обухватају обавезу наручиоца, да набавку радова и услуга уговори са првобитним пружаоцем услуга, односно извођачем радова уз услов да ти радови и услуге нису део првобитног уговора. Неопходно и као услов је, да су радови и услуге настали због непредвидивих догађаја уз још један услов који се мора задовољити а то је да се радови и услуге такве врсте да се не могу раздвојити од прве јавне набавке у техничком или економском смислу. Условљена је и процентуална вредност уговорених додатних услуга на 25 процената првобитно уговорених услуга, односно радова. Узимајући у обзир све наведено јасно се изводи закључак, да је у наведеном поступку апсолутно искључена конкуренција те да се одређеном понуђачу са којим је раније закључен првобитни уговор о јавној набавци омогућава искључење конкуренције и нови наставак сарадње по основу новог преговарачког поступка кроз реализацију додатне јавне набавке, те је из наведених разлога неопходно акцентovati као потенцијални коруптивни механизам основаност преговарачког поступка по овом основу. Примера злоупотреба у наведеном поступку има доста и они углавном указују на основаност поступка, односно стварне потребе реализације преговарачког поступка. Карактеристична је основаност додатне испоруке добара која се могу набавити од другог понуђача без било каквих проблема и која се могу користити и употребљавати у техничком смислу без проблема и потешкоћа, исто се односи и на радове и услуге који би без било каквих разлога могли бити одвојиви од првобитне јавне набавке, односно нису неопходни по питању наредне фазе пружања услуга или извођења радова. Евидентне су и могуће злоупотребе у процентуалној вредности додатне набавке која прелази дозвољени проценат који је законски јасно дефинисан и износи 25 процената вредности првобитног уговора. Наведени преговарачки поступак као што је већ наведено карактерише, одсуство било какве конкуренције из разлога преговора само и искључиво са једним понуђачем. Уколико имамо случај неиспуњености наведених услова за додатну јавну набавку по овом основу, регистроваће се чист случај фаворизовања одређеног понуђача са јасним коруптивним намерама искључења конкуренције и доделе уговора без испуњености додатних услова унапред одређеном понуђачу. Преговарачки поступак са одређеним

понуђачем и у случају додатних набавки имају исти основ за спречавање могућих злоупотреба, односно примене коруптивног механизма а то је основаност и неопходност преговарачког поступка који у великој мери уколико се реализују без основа и стварних потреба стварају огромну могућност за злоупотребе и примену коруптивног механизма на условно изречено, законит начин.<sup>308</sup>

Решење је, у апсолутној контроли основаности и стварним потребама за наведеном врстом поступка. Преговарачки поступак је сам по себи веома индикативан у коруптивном смислу уколико се у потпуности не користе сва законом дозвољена средства контроле надлежних органа. Основаност и стварне потребе су предмет контроле и држава у овом делу, нема разлога да штеди средства узимајући у обзир годишњу вредност јавних набавки које се темеље на преговарачким поступцима по разним основама. Спречавање злоупотреба преговарачког поступка заслужује пажњу у свим сегментима у могућем коруптивном наступу понуђача према наручиоцу које је веома лако евидентирати кроз стално присуство и контролу праћења реализације преговарачког поступка. Откривање могућих коруптивних наступа, односно примене коруптивног механизма и праћење недозвољених законом санкционисаних коруптивних делатности као и пресецање истих од стране надлежних државних органа, тужилаштва и полиције, у потпуности би резултирало са адекватним судским законом прописаним санкцијама за наручиоце и понуђаче, што би у коначном имало пуног смисла и као одвраћајући фактор у потпуности деловало на све сегменте коруптивног ланца од понуђача ка наручиоцима и обрнуто.

### **3.9 Злоупотребе приликом израде плана јавних набавки**

План јавних набавки је један од од приоритета у систему јавних набавки који представља саставни и незамењиви део јавне набавке и који је наручилац у обавези да састави и донесе у складу са Законом о јавним набавкама. Наручилац саставља и доноси годишњи план јавних набавки и у обавези је у складу са законом да у исти унесе следеће податке:

- редни број јавне набавке;
- предмет јавне набавке;
- процењену вредност јавне набавке;

<sup>308</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.19

- врсту поступка јавне набавке;
- оквирни датум покретања поступка;
- оквирни датум закључења уговора;
- оквирни рок трајања уговора.<sup>309</sup>

Први и основни предуслов су средства из буџета која морају бити планирана и одобрена финансијским планом наручиоца. Није могуће спровести јавну набавку без одобрених и планираних финансијских средстава. Свака конкретна јавна набавка мора бити планирана и финансијски обезбеђена од стране наручиоца у току једне године. План подразумева све врсте јавних набавки које Закон о јавним набавкама јасно дефинише и прописује укључујући и оне набавке на које се закон не примењује због изузетака. Недостаци Закона о јавним набавкама у делу планирања су један од стално присутних проблема у тумачењу неправилности у планирању јавних набавки од стране надлежних органа контроле. Уочене су нејасноће у делу тумачења плана јавних набавки, односно садржаја планирања, конкретно питање је, шта план јавних набавки треба тачно да садржи. Управа за јавне набавке је донела модел плана јавних набавки као оквирну скицу која је подложна различитим тумачењима контролних органа и наручиоца у појединим случајевима. Модел између осталог садржи, предмет јавне набавке, врсту поступка, процењену вредност, динамику спровођења, позицију у буџету или финансијском плану итд. План набавке не служи само за сврхе контроле надлежних органа већ и за сагледавање објективних околности и стварних потреба одређене јавне набавке, односно врсте поступка који ће се применити и у коначном оно што представља најважнији сегмент је, спречавање могућих злоупотреба и примене коруптивног механизма у фази планирања од стране свих учесника у фази планирања јавне набавке. Закључак је, да у фази израде планирања јавне набавке идентификујемо две могуће злоупотребе, односно примене коруптивног механизма и то, у фази садржине акта планирања као и у фази примене неодговарајућег поступка јавне набавке који није у складу са планом односно садржајем плана одређене јавне набавке. Треба напоменути, да су у пракси идентификовани и случајеви недоношења плана јавних набавки од стране наручиоца као и случајеви који указују на неправилности од стране наручиоца у делу где се план јавних набавки доноси и допуњава тек након што је спроведен поступак јавне набавке. Карактеристични су и случајеви неправилности непредстављања свих јавних набавки које ће бити спроведене у току једне године као и

<sup>309</sup> Закон о јавним набавкама ("СЛ. Гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) члан. 51.



случајеви где наручилац не наводи јавне набавке у плану које представљају изузетак од примене Закона о јавним набавкама. Такође су забележени и случајеви где план јавних набавки, не садржи неке од важних елемената, врсту поступка, процењену вредност, динамику спровођења као случајеви намерних грешака у процедурама усвајања плана јавних набавки који доноси одговорно лице без сагласности органа управног или надзорног одбора. Важно је истаћи и негативне примере спровођења поступка јавних набавки који су у супротности са планом јавних набавки, као што је спровођење јавних набавки које нису предвиђене планом, примена друге врсте поступка од оног који је предвиђен планом јавних набавки, набавка већих количина и вредности од планираног и непоштовање позиција и апропријација из финансијског плана трошења буџетских средстава који јасно прецизира извор финансирања за сваку јавну набавку. Важно је нагласити, да свако нетранспарентно јасни и прецизно планирање ствара услове за злоупотребе и корупцију, што за резултат има искључиво остварење личних односно групних интереса уколико је у питању организација која има намеру да путем корупције оствари финансијски интерес. План јавних набавки је основ за упоређивање и контролу оправданости и потреба јавне набавке у делу предмета јавне набавке, количине и квалитета набављеног као и врсте поступка. Предлог решења је, поред јавног објављивања плана јавних набавки са најважнијим елементима и достављање планова јавних набавки највећих наручилаца, претходно на оцену и мишљење. Важно је и јасно прецизирати садржај плана јавних набавки, односно што јасније дефинисати садржај како би и наручилац и органи контроле могли јасно евидентирати недостатке и спречити колизију у тумачењима. Надлежни органи морају имати пуна овлашћења у делу контроле плана јавних набавки, овлашћења, да у целини или делимично ставе ван снаге план јавних набавки, да поред овлашћења упозорења које имају на нерегуларности и неслагања са нормативно прописаном процедуром јасно укажу на злоупотребу и делују у складу са прописима, не проактивно већ применом санкција због одређених коруптивних активности.<sup>310</sup>

Решење наведеног проблема је већ пажљиво анализирано, у делу који се односи на фазу планирања јавних набавки кроз рад који се односи на део планирања као једну од фаза поступка јавне набавке. Кључ могуће корупције и злоупотреба у ситему јавних набавки је у неадекватном и неодговорном планирању у складу са стварним потребама наручиоца. У овом делу је неопходно предузети све потребне мере, радње и поступке како би се превентивно деловало и спречио огроман проблем који је присутан и евидентан кроз примену коруптивних механизма у овој фази поступка као једној од

<sup>310</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.21

кључних и најважнијих фаза у борби против корупције у јавним набавкама. У даљем раду, када су у питању модалитети спречавања примене коруптивних механизма, акценат ће бити у потпуности посвећен фази планирања као суштинском проблему од којег зависе све остале фазе поступка јавних набавки.

#### 4. Поступак јавне набавке

Поступак јавне набавке је заснован на тендерима као средствима јавног прикупљања понуда за набавку одређених добара, услуга или извођење радова на начин прописан Законом о јавним набавкама са основним циљем постизања што квалитетнијег, односно бољег договора са понуђачем. Међутим, пракса указује на случајеве када се упућује на најповољнију цену као опредељујући фактор при чему се занемарују остали веома важни, односно битни фактори као што су, зависни трошкови набавке, време испоруке, дужина трајања радова, гаранција за квалитет, постпродајне услуге и сл. Закон о јавним набавкама је јасно дефинисао битне елементе јавних набавки, који као прво, представљају стицање неког права над предметом јавних набавки, као друго, да је предмет јавних набавки прибављање одређене робе, услуга или извођење одређених радова и као трећи битан елемент, обухвата лице које спроводи процес јавних набавки. То лице у поступку јавне набавке, представља одређене државне органе, установе или друга правна лица која се могу сматрати наручиоцима.<sup>311</sup>

***Закон о јавним набавкама је јасно дефинисао врсте поступка јавне набавке и то:***

- отворени поступак;
- рестриктивни поступак;
- квалификациони поступак;
- преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда;
- преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда;
- конкурентни дијалог;
- конкурс за дизајн;
- поступак јавне набавке мале вредности.<sup>312</sup>

Веома је важно јасно и са разумевањем уочити разлике између наведених поступака како би у потпуности схватили и разумели битне разлике између истих, сличности и

<sup>311</sup> Радонић, М., и Кнежевић, С., (2017) Спровођење јавних набавки кроз примену ТЦО технологије, Скуп привредника и научника СПИН 2017, Зборник радова, Београд, стр.397

<sup>312</sup> Закон о јавним набавкама ("СЛ. Гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) члан. 31.

разлике које Закон о јавним набавкама прецизно дефинише али је дефинитивно проблем када су у питању злоупотребе правилно тумачење одредби закона.

- **Отворени поступак** је врста поступка у којем сва заинтересована лица могу поднети понуду.<sup>313</sup>
- **Рестриктивни поступак** се спроводи у две фазе поступка стим што сва заинтересована лица могу да се пријаве и поднесу понуду. У првој фази, наручилац позива сва заинтересована лица, понуђаче да се пријаве и истовремено признаје квалификацију подносиоцима пријава за које утврди да испуњавају претходно одређене услове након чега наручилац објављује обавештење. У другој фази поступка, наручилац позива све понуђаче којим је призната квалификација да поднесу понуду уз услов да има најмање три кандидата. Друга фаза рестриктивног поступка се покреће у року не дужем од шест месеци од коначности одлуке о признању квалификације.<sup>314</sup>
- **Квалификациони поступак** се спроводи у случајевима када јавну набавку није могуће унапред планирати по питању обима, количине и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца. Наручилац позива сва заинтересована лица да поднесу пријаву уз признавање квалификације по претходно утврђеним условима. Наручилац у тачно одређеном року одређеном у позиву признаје или не квалификацију са листом од најмање пет кандидата са периодом признања квалификације до три године уз образложење разлога одбијених пријава. Одлука се објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења. Листа кандидата се ажурира сваких шест месеци признавањем квалификације сваком подносиоцу пријаве који испуњава услове и који је у међувремену поднео пријаву за признавање квалификације. Доступност на Порталу јавних набавки и интернет страници је обавеза коју наручилац мора испунити и учинити доступним за сва заинтересована лица у времену важења листе кандидата. Искључивање са листе кандидата је условљено неиспуњеношћу услова за признавање квалификација уз услов који наручилац мора испунити а то је доношење образложене одлуке о неиспуњености услова у року од три дана. Одлука се мора учинити доступном како кандидатима тако и јавности преко Портала јавних набавки и интернет странице. Наручилац након спроведених радњи позива све кандидате са листе да поднесу понуду

<sup>313</sup> Члан 32. ЗЈН

<sup>314</sup> Члан 33. ЗЈН

и истовремено позив објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Позив кандидатима је условљен са листом која мора да садржи најмање најмање пет кандидата.<sup>315</sup>

- **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** је врста поступка у којем наручилац може спроводити преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда уколико су задовољена следећа три услова:

- Први услов је везан за неприхватљивост понуда на начин да уколико у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу све понуде буду апсолутно неприхватљиве. Услов је да се у делу првобитних услова за учешће затим у делу техничке спецификације и првобитних услова за доделу уговора, односно оквирног споразума не сме ништа мењати. У ситуацијама у којима наручилац позове у преговарачком поступку све понуђаче како би допунили своје понуде и на тај начин их оквалификује као прихватљиве, наручилац нема обавезу да објављује позив за подношење понуда. Неопходно је нагласити, да одредбе закона јасно упућују да понуђена цена у овом преговарачком поступку не може бити већа од понуђене цене у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку, односно конкурентном дијалогу.

- Други услов је, када због природе добара, услуга или радова, као и ризика везаних за њих, није могуће унапред проценити вредност јавне набавке, у овом случају се не примењују одредбе закона које се односе на процењену вредност.

- Трећи услов је везан за случај јавне набавке услуга, ако је природа тих услуга таква да се њихове спецификације не могу довољно прецизно утврдити да омогуће примену отвореног или рестриктивног поступка, а не постоје услови за спровођење конкурентног дијалога.

Наручилац има право, да спроведе преговарачки поступак у више фаза, како би се смањио број понуда у делу спецификације и критеријума одређених у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији. Такође има и обавезу, да одреди елементе уговора о којима ће се преговарати, начин преговарања и да води записник о преговарању као и обавезу да у преговарачком поступку обезбеди, да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене и да савесно и одговорно проверава квалитет

<sup>315</sup> Члан 34. ЗЈН

предмета јавне набавке.<sup>316</sup>

- **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** је условљен са више аспеката које је неопходно правилно разумети, тумачити и на правилан начин применити од стране наручиоца како би се могао применити у складу са објективним разлозима, околностима и стварним потребама уз претходно испуњење једног од следећих услова:

- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује ако у отвореном, односно рестриктивном поступку није добијена ниједна понуда. односно пријава или су све понуде и пријаве неприхватљиве и неодговарајуће уз услов да су првобитно одређени предмет јавне набавке као и услови учешћа у поступку непромењени.

- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује ако због одређених прецизно дефинисаних услова, техничких и уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога заштите искључивих права, јавну набавку може извршити само одређени понуђач;

- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује и у случају оправданих разлога изузетне хитности проузроковане ванредним околностима, односно непредвиђеним догађајима када наручилац нема могућности да поступи у одређеним роковима како би спровео отворени или рестриктивни поступак уз услов да хитне околности не могу бити у вези са наручиоцем;

- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује и у случају додатних испорука добара од првобитног добављача условљених делимичном заменом производа, материјала или инсталација као и проширења обима постојећих производа. Промена добављача би проузроковала набавку са другачијим техничким карактеристикама и изазвала одређене проблеме у пословању и одржавању. Услов је да укупна вредност не може да буде већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора и да од закључења првобитног уговора није протекао рок од три године;

- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује и у случајевима додатних услуга или радова који нису саставни део

<sup>316</sup> Члан 35. ЗЈН

првобитног уговора о јавној набавци а који су постали неопходни из разлога непредвидивих околности уз одређени услов да се уговор закључи са првобитним добављачем. Важно је напоменути, да укупна вредност свих додатних услуга или радова није већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора као и да од закључења првобитног уговора није протекао рок дужи од три године. Такође је услов, да се такве додатне услуге и радови не могу раздвојити у техничком или економском погледу, од првобитног уговора о јавној набавци, а чије би раздвајање проузроковало велике техничке тешкоће или велике трошкове за наручиоца или, да су такве услуге или радови које би наручилац могао одвојено набавити као оправдан разлог неопходни за извршење првобитног уговора о јавној набавци;

- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује и у случају набавки добара под изузетно повољним условима од понуђача који је у статусу ликвидације, осим принудне ликвидације, као и у случају стечаја, у складу са прописима којима се уређује ова област;
- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује и у случају јавне набавке добара на робним берзама;
- Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда се примењује и у случају јавне набавке услуга које су саставни део наставка конкурса за дизајн организованог у складу са Законом о јавним набавкама, ако је уговор закључен од стране наручиоца са награђеним учесником или учесницима на конкурс за дизајн и ако у преговарачки поступак укључи сваког од њих.

Наручилац има обавезу, да пре покретања преговарачког поступка захтева од Управе за јавне набавке мишљење о примени наведеног поступка. Управа за јавне набавке има обавезу, да у року од десет дана испита постојање основа за спровођење преговарачког поступка и може од наручиоца захтевати додатне информације и податке. Мишљење Управе за јавне набавке се објављује на Порталу јавних набавки. У току испитивања основа за спровођење преговарачког поступка наручилац задржава даље активности у вези поступка. По доношењу одлуке о покретању преговарачког поступка, наручилац шаље позив за подношење понуда и објављује обавештење о покретању поступка. Важно је напоменути, да наручилац увек има обавезу обезбеђивања конкуренције позивањем као и обавезу да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене и да одговорно и савесно проверава квалитет предмета јавне набавке. Наручилац има обавезу да у конкурсној документацији одреди елементе уговора и начин преговарања

уз обавезу вођења записника. Управа за јавне набавке има обавезу израде упутства о облицима и начину преговарања.<sup>317</sup>

- **Конкурентни дијалог** наручилац спроводи у случају сложености предмета јавне набавке, односно када се уговор о јавној набавци не може закључити применом отвореног или рестриктивног поступка. Предмет јавне набавке се сматра сложеним ако наручилац објективно не може да одреди техничке спецификације предмета јавне набавке, односно правну или економску структуру јавне набавке. Треба одвојити случајеве немогућности одређивања економске структуре јавне набавке у којима се законске одредбе не примењују уколико се односе на процењену вредност.

Конкурентни дијалог подразумева позив свим заинтересованим лицима од стране наручиоца, да поднесу пријаве и признаје квалификацију подносиоцима пријава на основу претходно одређених услова. Образложење је обавезни део одлуке о признавању квалификације у којем се наводе разлози одбијања осталих пријава. Наручилац има обавезу објављивања на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Из разлога очувања конкуренције наручилац може, да чува као пословну тајну податке о кандидатима и тада подносиоцима пријава доставља појединачно обавештење. Наручилац води дијалог са свим подносиоцима пријава у циљу задовољавања потреба наручиоца. У целини поступка са акцентом на фазу дијалога, наручилац обезбеђује једнак третман понуђача са акцентом недовођења понуђача у неравноправан положај. Наручилац води дијалог до проналажења решења, односно води дијалог са сваким појединачно по основу прispеле понуде. Наручилац има обавезу поштовања тајности података о сваком понуђеном решењу. Може се предвидети, да се поступак спроводи у више фаза. Број кандидата у фази дијалога не може бити мањи од три, осим уколико се пријави мањи број заинтересованих лица. Наручилац има обавезу достављања образложене одлуке кандидату који се искључује из дијалога. Након што наручилац дође до решења, још једном позива све кандидате који су остали у дијалогу да доставе своје коначне понуде. Одлука о уговору у конкурентном дијалогу се доноси на основу економски најповољније понуде. Неопходно је прописати све елементе и критеријуме у конкурсној документацији пре почетка фазе дијалога.<sup>318</sup>

- **Конкурс за дизајн** се реализује у областима урбанистичког планирања, архитектуре, грађевинарства, инжењерства и информатике. Наручилац спроводи

<sup>317</sup> Члан 36. ЗЈН

<sup>318</sup> Члан 37. ЗЈН

конкурс за дизајн уз примену правила отвореног или рестриктивног поступка, уколико се другачије не одреди. Објављује се позив за учешће на конкурс за дизајн без ограничења по основу права на учешће по питању одређеног географског подручја или дела тог подручја као и ограничења захтева да учесници могу бити искључиво правна или физичка лица.

Конкурс за дизајн се може организовати и реализовати као поступак који претходи додели уговора о јавним услугама или као поступак у којем се исплаћују награде учесницима.

У првом случају који претходи додели уговора о јавним услугама процењена вредност јавне набавке заснива се на процењеној вредности јавне набавке услуга укључујући и могуће награде, односно накнаде учесницима. У другом случају поступка у којем се исплаћују награде учесницима процењена вредност јавне набавке заснива се на укупном износу награда, односно накнада учесницима, укључујући и процењену вредност уговора о јавној набавци услуга који се може накнадно доделити у преговарачком поступку ако наручилац у позиву за учешће на конкурс није искључио такву могућност.

Независни жири чији чланови не смеју бити у сукобу интереса бира дизајн, план или пројекат. Ако се од стране наручиоца захтеву посебне професионалне квалификације или искуство, најмање једна трећина чланова жирија мора имати најмање једнаке квалификације, односно искуство. Жири је самосталано разматра анонимне дизајне, планове и пројекте искључиво на основу критеријума одређених у позиву за учешће и конкурсној документацији и на крају одлучује. На крају саставља извештај о оцени дизајна, плана или пројекта, који потписују сви чланови. Извештај садржи и напомене и делове дизајна, плана, односно пројекта које треба појаснити. У потпуности се мора поштовати анонимност до одлучивања и састављања извештаја. По завршеном извештају, жири може позвати учеснике да разјасне поједине делове дизајна, плана или пројекта. У наведеном случају обавезно се сачињава записник о разговорима између чланова жирија и учесника. По спроведеном и окончаном поступку обавеза наручиоца је да објави обавештење о резултатима конкурса.<sup>319</sup>

• **Поступак јавне набавке мале вредности** на основу Закона о јавним набавкама јесте јавна набавка чија процењена вредност не прелази 5.000.000 динара што важи и за укупну процењену вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу.

<sup>319</sup> Члан 38. ЗЈН



Када се ради о јавним набавкама чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, што важи и за укупну процењену вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу, наручиоци немају обавезу да примењују одредбе Закона о јавним набавкама. У овом случају наручилац има обавезу да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене. Службеник за јавне набавке спроводи овај поступак уз учешће других стручних лица уколико за то постоји оправдана потреба. Наручилац има обавезу позивања најмање три лица, да поднесу понуду која су способна да изврше јавну набавку а истовремено објављује позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. У појединачном поступку јавне набавке мале вредности чија вредност није већа од 500.000 динара уместо закључења уговора о јавној набавци, наручилац може најповољнијем понуђачу издати наруџбеницу ако садржи битне елементе уговора. На јавне набавке по основу здравствених и социјалних услуга, дела правних услуга, услуга хотела и ресторана, услуга образовања и услуга професионалног оспособљавања као и услуга у областима рекреације, културе и спорта могу, да се примене одредбе закона које уређују јавне набавке мале вредности без обзира на процењену вредност јавне набавке.<sup>320</sup>

#### **4.1 Недостатак примене антикорупцијске заштите - правила**

У контексту општих мера за спречавање корупције Закон о јавним набавкама упућује на обавезу наручиоца, да предузима све потребне мере радње и поступке у циљу спречавања корупције у свим фазама поступка јавне набавке од планирања преко поступка јавне набавке па до извршења уговора о јавној набавци. Акцент је на превентивном односно проактивном деловању како би се корупција на време идентификовала и елиминисала у потпуности. Циљ је откривање и кажњавање несавесних и неодговорних учесника у поступку јавне набавке. Сви налози и упутства, односно комуникација између руководиоца и одговорног лица подразумевају писану комуникацију односно комуникацију путем електронске поште. Лице које је запослено на пословима јавних набавки уколико одбије извршење налога не може да буде премештено на друге послове нити да му се откаже уговор о раду у периоду од дванаест месеци од дана одбијања извршења налога, под условом да послове обавља у складу са законом. Управа за јавне набавке има обавезу да сачини модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама а сваки наручилац чија је укупна

<sup>320</sup> Члан 39. ЗЈН

процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, има обавезу доношења интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама. Лице запослено на пословима јавних набавки има обавезу да одбије извршење налога овлашћеног лица ако су упутство и налог супротни прописима.<sup>321</sup> Закон о јавним набавкама јасно и недвосмислено прописује мере антикорупцијске заштите у поступку јавне набавке. Примедбе по питању примене коруптивног механизма се углавном односе на непримењивање законом дефинисаних антикорупцијских правила. Законодавац је антикорупцијским правилима покушао да обавезе и анимира све учеснике у поступку јавне набавке у борби против корупције у јавним набавкама. Ради се о спровођењу директних мера према учесницима у могућим коруптивним радњама, односно спречавању истих у поступку јавне набавке. Свако давање, понуде, поклони и све остале врсте коруптивних наступа према учесницима у поступку са акцентом на коруптивни наступ према лицима која учествују у припреми конкурсне документације, представља озбиљан проблем по питању могућих злоупотреба и примене коруптивног механизма у поступку јавне набавке. Понуђачи са коруптивним намерама врше утицај на разне начине и имају циљ да дођу до поверљивих информација које су битне за поступак јавне набавке у било којој фази. Антикорупцијско правило упућује наручиоца на обавезу пријављивања корупције и коруптивних радњи када се утврде уз стриктну и јасну инструкцију, да исте пријави надлежним органима који ће предузети одређене мере у циљу спречавања истих преко тужилаштва и полиције са крајњим циљем санкционисања истих од стране надлежних судова. Избегавање пријаве могућег утицаја на наручиоца и корупције се огледа у томе што наручилац и поред присутних сазнања о коруптивним радњама исте не пријављује или у случајевима очигледних и јасних доказа о коруптивном наступу и корупцији наручилац одбија понуду и случај прикрива и не пријављује за даље поступање од стране надлежних државних органа. У наведеним случајевима могућег очигледног прикривања корупције која је лако доказива, наручилац наноси велику штету и ствара простор за понављање истих коруптивних метода и радњи из простог разлога што се ништа не евидентира а понуђачи у одсуству санкција и даље коруптивно делују према другим наручиоцима. Јавне набавке у наведеним околностима у одсуству контроле и санкција представљају идеалан терен за експанзију корупције и задовољавање приватног на штету јавног интереса. Откривањер корупције, односно коруптивних радњи и њихово спречавање представљају приоритет и основу у борби против корупције у јавним набавкама преко антикорупцијских законом дефинисаних правила. Кључни проблем у пријављивању корупције је прибављање

<sup>321</sup> Закон о јавним набавкама ("СЛ. Гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) члан. 21.

веродостојног доказа о недозвољеним коруптивним радњама. Закон не прецизира институт веродостојног доказа као и законит начин прибављања истог. Закон о јавним набавкама јасно упућује на *пријављивање* свих потенцијалних коруптивних радњи као основ за даље поступање надлежних органа. Како и на који начин заштитити наручиоца или остале заинтересоване учеснике у поступку у случају пријављивања корупције, Закон о јавним набавкама не прописује детаљније већ се искључиво бави заштитом лица запослених на пословима јавних набавки од отказа од стране послодавца. Могуће решење би било у заштићеној комуникацији између наручиоца, односно заинтересованих лица у поступку јавне набавке и надлежних државних органа који се баве антикорупцијским пословима у оквиру своје надлежности. Писани трагови готово у већини случајева представљају основ за покретање поступка од стране надлежних државних органа, тужилаштва и полиције те би према томе акценат делимичног решења корупције у јавним набавкама требао бити на стриктно писаним инструкцијама у комуникацији како између одговорног лица и овлашћеног лица наручиоца тако и између понуђача и наручиоца и обрнуто у свим врстама поступка јавне набавке.<sup>322</sup> Решење је у правилној примени антикорупцијски одредби Закона о јавним набавкама, пријављивање могућих коруптивних наступа је основ за даље поступање надлежних државних органа. Надлежни органи не могу предузимати законом јасно дефинисане мере радње и поступке без адекватних писаних трагова и информација које указују на могућу примену коруптивног механизма. Наручилац и било које друго лице које је укључено у поступак има законску обавезу пријављивања могућег кривичног дела корупције. Није на наручиоцу да класификује дело већ на надлежним државним органима који су за то овлашћени а пре свега тужилаштво које заприма пријаву и на основу присутних сазнања покреће или не покреће кривични поступак. Веома је важно правилно информисати наручиоце као и сва друга заинтересована лица у поступку јавне набавке што се односи и на понуђаче јер и они могу бити изложени коруптивном наступу од стране наручиоца о самом поступку и процедурама пријаве и даљег поступања тужилаштва. За лица која пријаве корупцију у јавним набавкама би требало одредити једну врсту имунитета и заштите од стране државе са акцентом, да се иста правилно и потпуно информишу о свим детаљима и начинима поступања у истражним радњама све до подизања оптужнице и суђења кроз примену адекватних санкција. Важно је напоменути, да лица која пријаве корупцију својом пријавом исте изузимају себе из даљег поступања у начелу осим у случајевима када је то неопходно ради даљег доказивања кроз одобрене мере суда које преко тужилаштва, полиције и других

<sup>322</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.24

овлашћених служби у борби против корупције држава примењује. Закључак је, да је благовремено путем заштићене комуникације ријављивање основ за даље поступање са акцентом на потпуну условно речену имунитетску заштиту лица која пријављују корупцију у јавним набавкама. Суштински, држава мора озбиљно анализирати и планирати начине борбе против корупције у јавним набавкама из разлога уштеде огромних новчаних средстава која се на незаконит начин кроз корупцију троше из буџета.

#### 4.2 Злоупотребе у делу сукоба интереса

Закон о јавним набавкама јасно дефинише сукоб интереса кроз постојање одређене везе, односно пристрасан однос представника наручиоца и понуђача при доношењу одлука у поступку јавне набавке. Уколико представник понуђача или са њим повезано лице учествује у управљању понуђача или уколико имају више од један проценат удела односно акција код понуђача као и у случајевима радног ангажовања код понуђача или пословне везе по било ком основу, у тим случајевима имамо идентификован сукоб интереса у складу са Законом о јавним набавкама.<sup>323</sup> Сукоб интереса се дефинише на општи начин као појава у којој појединац који обавља одређену јавну функцију или професионалну делатност својом личном одлуком и деловањем ствара одређену корист за себе, блиске особе, групе или организације на штету јавног интереса. Ради се о сукобу приватног и друштвеног интереса који резултира углавном путем корупције на штету јавног интереса. Суштина је, у задовољавању приватног интереса, односно карактеру везе између заступника приватног и јавног интереса. Из разлога појашњења, карактер везе може имати родбински, пријатељски, финансијски или политички основ. Закон о јавним набавкама забрањује лицима која учествују у припреми конкурсне документације, да наступају као понуђачи или подизвођачи као или било какву сардњу са понуђачима приликом припреме понуде за јавну набавку. Важно је напоменути, да термин *непристрасност* није законом дефинисан и могуће га је тумачити на више начина што ствара у великој мери простор за погрешно тумачење и злоупотребе. Закон о агенцији за борбу против корупције упућује на дужност савест и одговорност у делу заштите јавног интереса од злоупотребе приватног интереса<sup>324</sup> Закон о агенцији за борбу против корупције упућује функционере који имају удео или акције веће од двадесет процената у правном лицу да поступку закључивања уговора са државним органом у

<sup>323</sup> Закон о јавним набавкама ("СЛ. Гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) члан. 29.

<sup>324</sup> ("СЛ.гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС) члан 27.

којем је више од двадесет процената капитала у јавној својини имају обавезу обавештавања Агенције за борбу против корупције са тачно одређеним роком од почетка предузимања радњи у поступку јавне набавке па све до окончања исте. Карактеристично је и то, да се одредба односи само на функционере а не и на остале запослене код наручиоца као и облик власничке повезаности у пословном смислу који доводи до сукоба интереса. Сукоб интереса се идентификује кроз повезаност преко учешћа у управним, надзорним одборима, и скупштини акционара, удела или акција код понуђача, руководиоца наручиоца, запослених који обављају послове јавних набавки и са њима повезаних лица у поступку јавних набавки. Такође су идентификовани и примери неког облика радног ангажовања код понуђача или другог облика пословне повезаности руководиоца наручиоца, запослених који обављају послове јавних набавки и са њима повезаних лица, што представља директан сукоб интереса. Директна недозвољена пристрасност кроз досадашњу праксу карактерише све фазе поступка јавне набавке. Планирање представља један од најважнијих сегмената у превентиви сукоба интереса, из разлога могућег коруптивног наступа приватног интереса понуђача приликом избора предмета и врсте поступка јавне набавке у наведеној фази. Коруптивни наступ се огледа у приватном интересу по питању техничких спецификација и врсте критеријума за избор најповољније понуде. Појединац понуђач из разлога приватног интереса може утицати или извршити утицај кроз сукоб интереса на оглашавање отварање или стручну оцену понуда што ствара простор за могуће злоупотребе на штету начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава кроз намерно фаворизовање понуђача везаних са наручиоцем кроз сукоб интереса. У фази реализације уговора о јавној набавци сукоб интереса односно пристрасност долази до изражаја када се директно изврши утицај на наручиоца, да промени већ понуђене уговорене услове кроз продужење рокова, испоруку некавалитетнијих добара, исплате од стране наручиоца пре уговорених рокова итд. Могуће решење је у прецизнијем дефинисању сукоба интереса, односно ситуација које доводе до сукоба интереса. Веома важан сегмен проактивног деловања и одвраћања су и прописивање адекватнијих санкција, које би у коначно допринеле савеснијем и одговорнијем приступу поступку јавне набавке у делу апсолутне елиминације сукоба интереса као могућег коруптивног механизма, што обухвата и хитан прекид поступка јавне набавке као и забрану закључења уговора. Санкције морају бити јасне и прецизно дефинисане са акцентом на било какву везу представника наручиоца и понуђача како у фази планирања тако и након окончања поступка јавне набавке кроз реализацију уговора о јавној набавци са тачно одређеним роковима који би спречили потенцијални сукоб интереса. Сва

заинтересована лица која пријаве потенцијални сукоб интереса морају имати апсолутну заштиту која би се јасно и прецизно дефинисала кроз антикорупцијска правила.<sup>325</sup>

Решење је у правовременом и благовременом пријављивању сукоба интереса од стране свих заинтересованих лица са акцентом на условни имунитет и заштиту истих од стране надлежних државних органа која у својој надлежности имају откривање и праћење потенцијалног сукоба интереса са циљем благовремене елиминације истог, односно превентивног деловања како би се спречио сваки вид могућих злоупотреба у делу сукоба интереса . Одговорност заинтересованих лица као највећа вредност једног човека може у пуној мери допринети спречавању сукоба интереса. Међутим, одговорност и савестан приступ сваког заинтересованог појединца, да благовремено пријави сукоб интереса захтева и одговорност државе да правилно схвати и разуме залагање сваког појединца на спречавању корупције што подразумева и апсолутну и потпуну заштиту истог од свих врста притисака као и одређену награду за иста кроз свакодневно информисање јавности о успешној борби против ове врсте злоупотреба у борби против корупције у јавним набавкама.

#### **4.3 Злоупотребе приликом израде садржаја конкурсне документације**

Нејасноће у конкурсној документацији коју израђује наручилац и на основу које понуђачи учествују у поступку јавне набавке, често представљају проблем у погрешном тумачењу истих, односно стварају услове за могуће злоупотребе тумачења конкурсне документације. Правилност, односно правилно и прецизно дефинисање конкурсне документације, представља основни предуслов за ефикасност поступка јавне набавке што подразумева и правилну реализацију уговора о јавној набавци, који представља завршни део окончања поступка јавне набавке. Када је у питању садржај конкурсне документације треба напоменути, да је исти дефинисан законом и подзаконским актом. Важно је нагласити, да прописи о садржају конкурсне документације морају бити доступани свим заинтересованим понуђачима како би на основу истих правилно и на законит начин поднели пријаву, односно понуду као заинтересовани понуђачи у одређеном поступку јавне набавке. Конкурсна документација садржи четири дела, односно састављена је из четири целине и садржи начин достављања понуде и поступање са истом у току поступка јавне набавке као и део који се односи на услове за

<sup>325</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И..( 2014 ), КМС, оп.цит.стр.25

учешће од стране понуђача, критеријуме избора најповољније понуде и техничке спецификације јавне набавке односно предмета јавне набавке. Уколико понуђач нејасно дефинише делове конкурсне документације без обзира на јасна и прецизна упутства, стварају се услови за намерну предпоставку елиминисања конкуренције односно ограничавање конкуренције. Производ на овај начин намерно дефинисаног и нетранспарентног поступка јесте, избор унапред одређеног понуђача и елиминисање конкуренције. Исти случај је и са контрадикторном садржином конкурсне документације где се ради о намери уношења различитих информација о истом захтеву као и случајеви намерних грешака приликом састављања конкурсне документације, које производе обустављање поступка из унапред дефинисаних разлога немогућности доделе јавне набавке фаворизованом понуђачу. У последњем случају се ради о намери, да се уколико не може одабрати понуду унапред одређеног односно фаворизованог понуђача наручилац одлучује, да намерно прави грешке како би поступак био обустављен. У сваком случају у наведеним ситуацијама наручилац користи право субјективног мишљења и оцене поступка јавне набавке. Коруптивни механизам је у пуној примени када наручилац унапред обавести фаворизованог понуђача о начину тумачења конкурсне документације. Примери злоупотреба и увом делу су евидентни и у великој мери стварају услове за наступ и примену коруптивног механизма, односно намерне и унапред договорене злоупотребе представника наручиоца и понуђача. По питању нејасних и контрадикторних информација регистровани су случајеви, да се у једном делу захтева од понуђача примера ради, овера свих страна печатом а у другом делу само образаца које понуђачи подносе. Надаље, у случајевима уношења различитих података у погледу услова и елемената критеријума као и нејасно дефинисаних доказа о обавезним условима за учешће понуђача. Карактеристични су и случајеви злоупотребе приликом нејасно дефинисаних техничких карактеристика предмета јавне набавке, у различитим деловима се дефинишу различите карактеристике као и примери апсолутно нејасне и непроверљиве методологије примене елемената критеријума по питању избора најповољније понуде, где до изражаја долази субјективна оцена чланова комисије. Из наведених примера се може закључити, да нејасно дефинисање односно непотпуно дефинисање делова конкурсне документације као и контрадикторан садржај конкурсне документације, резултирају елиминацијом конкуренције и спровођењем поступка на нетранспарентан начин што се односи и на случајеве намерног прављења грешака, начин који у неким случајевима подразумева и намерно обустављање поступка. Могуће решење наведених проблема у састављању конкурсне документације са нејасном и контрадикторном садржином је доступност исте односно објављивање

исте на Порталу јавних набавки. Само сазнање наручиоца о јавном објављивању конкурсне документације делује као одвраћајући фактор по питању могућих намерних злоупотреба у фази израде конкурсне документације. Прецизно и јасно дефинисани услови у конкурсној документацији без беспотребног понављања података који се различито одређују и доста често су у колизији, представља један од начина решења наведених примедби. Што прецизније дефинисање модела конкурсне документације за грађевинске радове, гориво, услуге осигурања, услуге обезбеђења, испоруку канцеларијског материјала би у пуној мери допринело као мера у превазилажењу наведених евидентних проблема и нејасноћа које се намерно или не, уносе приликом израде конкурсне документације.<sup>326</sup>

Решење је у пуној стандардизацији модела конкурсне документације приликом јавне набавке добара, услуга и радова односно у прецизно дефинисаном моделу јединственог стандарда што је врло једноставно дефинисати јединственим описом или шифрирањем са додатком описа што би кроз одређени временски период сви заинтересовани понуђачи схватили и разумели на веома једноставан начин. У конкретним случајевима који представљају јавне набавке са одређеним специфичностима, неопходно је такође јасно и прецизно дефинисати дозвољени распон, јединице мере итд, односно оставити дозвољени простор у толеранцији специфичности што би у потпуности омогућило присуство конкуренције. Као пример, уколико наручујете за потребе Балетског ансамбла, балетски под и у јавној набавци дефинишете тачно одређену дебљину пода која иде у прилог фаворизованом понуђачу, аутоматски ћете искључити конкуренцију због једног милиметра мање или више дебљине. Међутим уколико стандард прописује да се може играти једнако добро на пет или седам милиметара те да то не представља сметњу за балетске играче, условљавање у конкурсној документацији се може елиминисати описом односно шифром која ће као стандард бити унешена у модел и обухватаће распон од четири до осам милиметара што ће свим конкурентима омогућити да поднесу пријаву односно понуду а да дебљина неће и не може бити претежни услов јавне набавке већ квалитет материјала и наравно одговарајућа цена. Исто важи и за јавну набавку организованог превоза као пример за потребе наручиоца, где имамо доста учестале намерне злоупотребе од стране наручиоца који по претходном договору са понуђачем јасно дефинише и договори број седишта као опредељујући односно претежни услов. Ради се о ситуацијама у којима наручилац у конкурсној документацији захтева аутобус од тачно деведесет седишта што ствара предуслове за све конкуренте

<sup>326</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр 27



који имају аутобусе од седамдесет, осамдесет или педесет седишта. Број седишта неби смео бити кључни услов, из разлога што понуђач прихвата превоз и његова обавеза је ствар уговора односно договора између наручиоца и њега о потребама годишњег превоза за одређени број путника што би стандардизовало овај модел јавне набавке за превоз одређеног броја путника по једном километру и на тај начин омогућило свим понуђачима да без обзира на расположиви број седишта у аутобусима као услов испуне обавезу, да превезу све путнике одређени број километара и на тај начин у потпуности реализују уговорене обавезе. Закључак из овог примера је, да је понуђач дужан да превезе путнике а начин одређује сам и он може подразумевати превоз сто путника са једним, два или три аутобуса, индиферентно је из разлога што наручилац плаћа превоз по превезеном путнику и пређеном километру. Ово је само један од примера предности јединственог модела са дозвољеним толеранцијама које неби смеле бити у највећем броју случајева опредељујући фактор у смислу тачно дефинисане јединице мере.

#### **4.4 Злоупотребе дискриминацијом понуђача условљавањем приликом учешћа у понуди**

Сваки понуђач мора да испуни одређене услове које прописује конкурсна документација како би поднео пријаву по захтеву наручиоца и равноправно учествовао у поступку јавне набавке. Услови морају у потпуности да се испуне како понуђач неби дошао у ситуацију, да се његова пријава одбаци као непотпуна и неисправна. Услови су искључиви и сваки понуђач који не докаже да их испуњава у целости се искључује из даљег поступка јавне набавке без обзира на осталу садржину која је у складу са конкурсном документацијом. Наручилац има обавезу и мора у конкурсној документацији прецизирати услове које понуђачи морају испунити у целости. Закон о јавним набавкама јасно прописује неке од услова уз одређене доказе о испуњености а неке услове прописује односно одређује искључиво наручилац у складу са потребама. Наручилац одређује пословне, кадровске и техничке капацитете као потребе у конкурсној документацији које понуђач мора да испуни у целости. Наручилац може захтевати и неке додатне услове по питању заштите животне средине, ангажовања незапослених као и остале услове који су у вези са јавном набавком. Обавезни законом прописани услови су неопходност за успешност јавне набавке, из разлога солвентности понуђача односно способности, да понуђач испуни услове прописане конкурсном документацијом како би уговор који се закључи са истим био у потпуности испуњен. Пракса показује и прописивање дискриминаторских услова од стране наручиоца, у делу

који омогућава наручиоцу да их пропише како би искључио конкуренцију и фаворизовао одређеног понуђача. У оваквим ситуацијама се увек поставља питање оправданости, односно стварних потреба наручиоца да пропише дискриминаторски услов који унапред елиминише конкуренцију и фаворизује унапред договореног понуђача. Питање оправданости услова односно инсистирање и прописивање суштински непотребне одређене квалификације и способности као инсистирање на испуњености услова за закључење уговора које понуђач мора да испуни је основно питање које даје и одговор на примену коруптивног механизма, у делу могуће дискриминације конкуренције и фаворизовања одређеног понуђача. Идентификованих примера злоупотреба у делу прописивања дискриминаторских услова има доста и углавном су у примени у делу захтева наручиоца, да понуђачи имају годишњи приход од делатности у у вишеструко већој вредности од вредности јавне набавке као и примери захтева за непотребним атестима, сертификатима, извештајима о испитивању које по претходном договору наручиоца и понуђача већ поседује фаворизовани понуђач па се остали конкуренти искључују из разлога ограничења по питању временског рока јер немају довољно времена да прибаве исту. Затим захтеви од понуђача, да испуне услове као пример изградње водоводне мреже, да су изградили у претходном периоду по неколико десетина пута већу мрежу у километражи од захтева јавне набавке по основу конкурсне документације као и случајеви захтева специјализоване рачунарске мреже са специфичним референцама без обзира на стварне и објективне потребе наручиоца узимајући у обзир да располаже и функционише са најједноставнијом рачунарском мрежом. Карактеристични су и примери захтева за испуњеношћу услова кадровских капацитета и одређеног броја запослених код понуђача, услов који апсолутно није и не може бити у вези са јавном набавком. Захтеви по питању испуњеношћу одређених техничких капацитета, возила која нису потребна, опрема и технологија, услов који често није у вези са предметом јавне набавке а поседује га одређени фаворизовани понуђач. Условљавање односно прописивање услова којим се спречава подношење заједничке понуде групе понуђача на начин што се захтева од сваког појединачно испуњавање свих услова по питању капацитета на пример, не узимајући у обзир удруживање капацитета у заједничкој понуди, што обесмишљава у потпуности заједничку понуду као могућност. Карактеристични су и примери додатних услова, у делу погодности које је понуђач у претходном периоду давао наручиоцу у виду поклона у опреми, одређених донација и спонзорства.

Закључак је, да дискриминаторски услови по питању учешћа понуђача дефинитивно

ограничавају и спречавају конкуренцију да подноси пријаве за учешће у поступку јавне набавке. Унапред одређени односно фаворизовани понуђачи имају могућност примене коруптивног механизма по основу примене дискриминаторских услова у конкурсној документацији што у потпуности обесмишљава поступак јавне набавке у целости.

- ***Веома је важно нагласити, да је коришћење дискриминаторских услова приликом израде конкурне документације по свим досадашњим анализама један од најчешће примењиваних коруптивних механизма у поступку јавне набавке.***

Објављивање конкурне документације на Порталу јавних набавки представља један од важнијих корака у транспарентности поступка јавне набавке стим што је резервисано неписано правило наручиоца, да пропише дискриминаторске услове приликом израде конкурсне документације и даље у примени, без обзира на јавно доступне податке на Порталу јавних набавки, решење које је данас у примени. У време анализе студије примедби на примене коруптивних механизма у овом делу није било јавног објављивања на Порталу јавних набавки. Акцент је на заштити понуђача на начин што понуђач може поднети захтев за заштиту права у првом степену, начин заштите о којем одлучује наручилац док у другом степену одлучује Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Основне примедбе на заштиту права у првом степену се односе на неажурност наручиоца приликом одлучивања о захтеву односно примедби понуђача. Акцент решавања наведеног проблема је и у сарадњи органа за заштиту конкуренције са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки како би се тачно утврђивала злоупотреба у сваком конкретном случају по питању дискриминације понуђача која доводи до ограничења конкуренције. Решење је у јасно и прецизно дефинисаним надлежностима и ингеренцијама надлежних органа у делу поступања без обзира на примедбе понуђача, односно обавезу контроле као сталног процеса праћења ове врсте злоупотреба у јавним набавкама. Евидентни су случајеви договора наручиоца и понуђача по питању уношења дискриминаторских услова у конкурсну документацију како пре тако и у току поступка јавне набавке. У коначном, коруптивни механизми се огледају и идентификују у два најчешће примењивана случаја по питању наведених дискриминаторских договора и то, договор наручиоца и понуђача да одустане уз обећање, да ће бити изабран за следећу јавну набавку и договор наручиоца и понуђача о условима који ће се применити како би фаворизовани понуђач за новац или неку другу врсту награде према наручиоцу био изабран у поступку јавне набавке. Јаснија овлашћења надлежних државних органа у делу покретања поступка заштите јавног интереса су једно од могућих решења

наведеног проблема једног од најчешће примењиваних метода примене коруптивног механизма у поступцима јавних набавки.<sup>327</sup>

Као што је већ наведено и посебно наглашено, да је коришћење дискриминаторских услова приликом израде конкурне документације по свим досадашњим анализама један од најчешће примењиваних коруптивних механизма у поступку јавне набавке, као једно од могућих решења које се може применити је апсолутна контрола конкурсне документације до одређеног износа јавне набавке, односно обавеза наручиоца да исту доставља на увид, оцену и мишљење надлежних органа као обавезу пре објавивања конкурне документације на Порталу јавних набавки. Проблем је у ангажовању великог броја контролора узимајући у обзир велики број јавних набавки у оптицају, међутим и то се може системски решити уколико постоји воља државних органа, да се овај најчешће изражен проблем примене коруптивног механизма стварно реши обзиром на огромна новчана буџетска средства која се на овај начин одливају и злоупотрбљавају по овом основу.

#### **4.5 Злоупотребе дискриминаторским условима техничке спецификације**

Приликом израде конкурсне документације један од важнијих делова и саставни део исте је техничка спецификација која садржи јасно и прецизно описане техничке карактеристике конкретног предмета јавне набавке. Садржај техничке спецификације се заснива на захтеву наручиоца који се односи на својства, квалитет, количину, амбалажу као и друге специфичне техничке карактеристике предмета јавне набавке. Обавеза понуђача је да морају испунити све конкурсном документацијом прописане техничке спецификације уколико желе, да учествују у поступку јавне набавке. Уколико понуђач не испуни прописане услове његова побнуда, односно пријава ће бити одбачена као неодговарајућа. Са аспекта стварних и објективних потреба наручиоца јавне набавке, постоји обавеза објективних и стварно потребних услова по питању техничке спецификације, односно услова њене испуњености. Наручиоци немају право позивања на техничке спецификације, које означавају добра, услуге или радове одређене производње, изворе или градње, којима би могао фаворизовати одређене понуђаче или би могао неоправдано елиминисати конкуренцију. Треба нагласити и забрану наручиоцу, да у конкурсној документацији назначавачу појединачни робни знак, патент или тип као и посебно порекло или производњу, осим уколико не може да опише предмет уговора на начин да техничке спецификације буду разумљиве понуђачима, у којој ситуацији,

<sup>327</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.29

навођење мора бити праћено речима "или еквивалентно". Из разлога прецизнијег разумевања и појашњења, пресликавање техничких карактеристика унапред фаворизованог одређеног понуђача, условљавање да делови опреме буду од истог произвођача као и позивање на одређену марку робе, тип производа или порекло производње су примери дискриминаторских услова по питању техничких спецификација и представљају условљавања која нису дозвољена у поступку јавне набавке приликом израде конкурсне документације. У највећем броју случајева преписивање техничких карактеристика унапред познатог и фаворизованог понуђача је коруптивни механизам који се најчешће користи у пракси. Остали конкуренти у оваквим случајевима морају пажљиво да анализирају све технички наведене елементе конкурсне спецификације са акцентом на анализу стварних техничких карактеристика које може да понуди само одређени понуђач. Конкурент понуђач који уочи фаворизовање унапред одређеног понуђача на основу прецизне анализе техничких карактеристика у конкурсној документацији има право на подношење захтева за заштиту права Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. Евидентно је, да преиспитивање заштите права у наведеним случајевима не представља лак посао за Републичку комисију из разлога испитивања и истраге свих околности које упућују на одређене понуђаче. Наручилац не може техничке спецификације да прилагоди свим понуђачима који сматрају да њихова понуда буде изабрана већ мора да задовољи стварну и објективну потребу јавне набавке. Наручилац би као што је већ наведено дискриминисао одређене понуђаче уколико би захтевао техничке спецификације одређеног произвођача или одређеног типа што унапред елиминише конкуренте са еквивалентним производима. Наручиоци у оваквим ситуацијама често оправдавају свој поступак на начин да је квалитет одређеног произвођача препознат као и тип производа што би га лично определило у случају, да набавља за себе одређени производ што представља субјективан и недозвољен однос према јавној набавци односно колизији субјективног односа и законом прописане обавезе. У коначном, субјективни однос није оправдан и није дозвољен и као такав представља опасност у тумачењу оправдања примене коруптивног механизма у наведеним случајевима што ствара основне предуслове за злоупотребе и стицање противправне имовинске користи. Као решење објављивање конкурсне документације на Порталу јавних набавки представља једну од мера у спречавању злоупотребе по питању примене дискриминаторских услова приликом прописивања техничких спецификација у конкурсној документацији у поступку јавне набавке. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки решава проблеме као надлежни орган у роковима

који су веома ограничени са акцентом на евидентне примедбе у решавању истих због недовољно стручног знања и недостатка стручно оспособљених контролора у области јавних набавки. Недостатак стручно оспособљеног кадра у овој области је један од највећих проблема који се *стално решава са акцентом, да се на што спорији начин реши* што ствара идеалне предуслове за злоупотребе и примене коруптивног механизма у овом као и у осталим сегментима односно фазама поступка јавних набавки. Решење је у посебној листи стручњака у овој области који би имали задатак, да стручно својим знањем и искуством помажу Републичкој комисији у анализи могућих злоупотреба и одлучивању у оваквим предметима. Одређивање листе је ствар прописаних правила и принципа ангажовања одређених стручњака која би требало изградити за ову област са задатком, да спрече појаву сукоба интереса и да обезбеде непристрасно поступање. На овај начин би се идентификовали и откривали случајеви намештања поступака јавних набавки који се од стране нестручних лица из редова конкуренције понуђача не могу идентификовати као намештени поступци јавних набавки за унапред одређеног и фаворизованог понуђача.<sup>328</sup>

Решење наведеног коруптивног механизма који се у пракси често примењује је поред предложеног решења у делу формирања листе стручних и компетентних лица који су експерти у овој области и у делу законске обавезе сваког наручиоца, да у случају примедбе понуђача ангажује стручњака који би имао статус вештака за јавне набавке са листе вештака који би стручно анализирао конкурсну документацију уз законску обавезу вештака на тачно, транспарентно и прецизно објашњење и извођење доказа. Ради се о првом степену примедбе, у којем наручилац ангажује вештака и сноси трошкове у случају изведених доказа у корист понуђача. У обрнутом случају трошкове сноси понуђач у целости. Понуђач би могао тражити заштиту у другом степену од стране Комисије која би такође ангажовала вештака са листе и у случају супротне одлуке од одлуке првог вештака узела би у обзир мишљење више инстанце, односно другог степена. Трошкове би у целости у другом степену сносио државни орган без обзира на врсту одлуке. За време трајања вештачења поступак јавне набавке би био обустављен до доношења одлуке која би се морала реализовати у хитном поступку који би трајао највише до петнаест дана, седам дана у првом степену и осам дана у другом степену рачунајући и нерадне дане из разлога што се вештацима додељује накнада за брзо и ефикасно вештачење уз додатну награду као стимуланс у дуплом износу уколико открије дискриминаторски услов односно злоупотребу и примену коруптивног

<sup>328</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.31

механизма. Ову област би детаљније уредио законодавац подзаконским актима у делу антикорупцијских мера у оквиру Закона о јавним набавкама.

#### **4.6 Злоупотребе дискриминаторским критеријумима за избор најповољније понуде**

Избор најповољније понуде, односно вредновање, упоређивање или оцењивање понуда у поступцима јавних набавки представљају један од основа примене дискриминаторских услова који су регистровани у пракси у поступку јавних набавки. Поред услова и техничке спецификације, критеријуми за избор најповољније понуде представљају најважнији елемент конкурсне документације. Опис и објективна примена критеријума при оцењивању понуда представља свеобухватно један од условно најтежих делова јавне набавке. Редослед селекције избора понуђача је одређен на начин што се селекција прво врши према условима који морају бити задовољени, након селекције испуњавања услова следи провера задовољавања услова из техничке спецификације и на крају се врши селекција након два испуњена услова селекција по основу критеријума за избор најповољније понуде. Наручилац има слободу избора у оцењивању и аутономан је у доношењу одлуке у конкретном предмету у складу са конкретним потребама. Практика показује и одређене злоупотребе у овом делу које се односе на фаворизовање унапред одређених понуђача, односно дискриминацију осталих понуђача, на начин што наручилац намерно занемарује стварне и реалне потребе и крајње необјективно оцењује и бира најповољнију понуду, односно бира најповољнијег понуђача. Слично селекцији по основу техничке документације, односно прописивању услова техничке документације, наручилац прописује критеријуме односно дискриминаторске подкритеријуме који елиминишу конкуренцију и фаворизују унапред одређеног понуђача. Разлика у односу на дискриминаторске услове у прва два случаја испуњавања услова и техничке спецификације је у делу елиминације понуђача, из разлога што се у делу неиспуњавања прва два услова понуђач аутоматски елиминише док се у случају избора најповољније понуде понуђачи који су задовољили односно испунили прва два услова оцењују пондерима који опредељују наручиоца на избор најповољније понуде. Вредновање са великим бројем пондера одређених сертификата које поседују фаворизовани понуђачи а коју апсолутно и суштински неопредељују избор у делу стварних потреба и опредељења као и вредновање референци у делу стручности које такође нису суштински битне нити опредељујуће а односе се на претходне испоруке добара у стотинама и хиљадама комада, представљају неке од примера злоупотреба по основу примене дискриминаторских услова и могуће примене

коруптивног механизма. Веома је важно напоменути и значај субјективног односа приликом оцењивања у делу субјективног односа наручиоца приликом оцењивања квалитета или посебних погодности понуђача. Акцент је на процени дискриминаторских услова примене методологије оцењивања пондерима која суштински објективно није проверљива. Примена методологије доделе пондера фаворизованим понуђачима, нереално прави разлику оног што је понуђено, одражава разлике између онога што је понуђено, наручилац додељује максималан број пондера за одређене референце или начин плаћања, а остале елиминише оценом од нула пондера, дискриминаторски поступак наручиоца којим искључује оцењивање одређеног елемента претварајући тај елемент у услов понуде у јавној набавци. Из наведеног се може уочити сличност у начину примене дискриминаторских услова приликом прописивања услова техничке спецификације и начина примене критеријума оцењивања и избора најповољније понуде. Треба напоменути, да Закон о јавним набавкама прецизно дефинише и упућује на забрану коришћења и примене дискриминаторских услова кроз одредбу у поступку јавне набавке неоправдане примене преговарачког поступка. Мере спречавања дискриминаторских услова које се односе на услове и прописивање техничке спецификације се односе условно и на оцењивање и избор најповољније понуде са акцентом на тежи основ за проверу дискриминаторских услова у делу оцењивања, односно субјективног односа приликом доделе пондера и разлога искључења конкуренције. Веома је комплексно тачно проценити већ дефинисане критеријуме као дискриминаторске од стране наручиоца у делу описа и методологије како би се извео закључак о дискриминаторском односу и могућој примени коруптивног механизма у поступку оцењивања и избора најповољније понуде. Поступак оцене и контроле захтева стручност и компетентност од стране надлежних органа контроле који морају пажљиво анализирати критеријум оцењивања и избора најповољније понуде.<sup>329</sup>

Решење је у сталној контроли примене критеријума за оцењивање најповољније понуде са акцентом на правилно раздвајање критеријума оцене и доделе пондера у складу са објективним приступом оцени стварних потреба и значаја оцене односно доделе пондера. Неопходно је ангажовати стручна и компетентна лица као вештаке који би се адекватно ангажовали на начин који је већ наведен и описан у претходном делу предлога решења за спречавање прописивања и примене дискриминаторских услова по основу техничке спецификације.

<sup>329</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.33



#### 4.7 Злоупотребе у вези са оглашавањем јавних набавки

Оглашавање као део поступка јавне набавке представља један од веома важних сегмената поступка у делу јавности поступка односно информисања заинтересованих лица и јавности за поступак јавне набавке. Претходни распис је део оглашавања који се односи на најаву спровођења поступка јавне набавке. Јавни позив за прикупљање понуда и обавештење о избору најповољније понуде у преговарачком поступку је део који је доступан јавности у делу спровођења поступка односно фазе поступка. Обавештење о закљученом уговору или обавештење о обустави поступка је део којим се јавност обавештава о окончању поступка. Кроз оглашавање се у потпуности остварује начело транспарентности поступка јавне набавке што у потпуности ствара услове за пуну присутност конкуренције, једнакост понуђача и у потпуности задовољава начело економичности и ефикасности, односно примену принципа вредност за новац. Закон о јавним набавкама прописује објављивање огласа у Службеном гласнику Републике Србије и на Порталу јавних набавки уколико прелазе лимит за јавне набавке мале вредности. Важно је напоменути, да огласи имају прописани садржај и морају се објавити у прописаним роковима на српском језику односно на језику који се користи и међународној трговини уколико јавна набавка односно вредност јавне набавке за добра и услуге прелази законом дефинисану вредност што се односи и на радове у знатно већем вредносном лимиту. У случају злоупотребе приликом објављивања огласа од стране наручиоца, у делу повреде законом прописаних услова за оглашавање, наручилац у пуној мери крши једно од најважнијих правила, односно начела транспарентности при чему су за такве врсте повреда од стране надлежних органа предвиђене прекршајне санкције. Сваки вид злоупотребе приликом оглашавања подразумева озбиљне повреде поступка јавне набавке и ствара могућност пуне примене коруптивног механизма из разлога нетранспарентног и непрецизног оглашавања што у кончном и знатно утиче на надлежне органе праћења и контроле поступка који немају све информације од битног значаја за све потенцијалне понуђаче. Карактеристични примери злоупотреба у овом делу се односе на необјављивање огласа или објављивање непотпуног садржаја огласа од стране наручиоца и поред законске обавезе објављивања истог. Објављивање нетачних података, односно намерно погрешно уношење нетачних података приликом оглашавања са циљем довођења у заблуду понуђача и заинтересованих лица, које се огледа кроз примере погрешно дефинисаног предмета јавне набавке у јавном позиву како би се понуђачи и заинтересована лица довођењем у

заблуду спречили да тачно идентификују јавну набавку која се расписује и спроводи. Карактеристични су и случајеви злоупотреба, у делу објављивања огласа само у Службеном гласнику без објављивања на Порталу јавних набавки што у великој мери доприноси неинформисаности понуђача узимајући у обзир податак да понуђачи углавном користе Портал јавних набавки као средство правовременог и благовременог информисања о јавним набавкама. Евидентирани су и случајеви објављивања огласа након протеча прописаних рокова што ствара проблем како понуђачима тако и заинтересованим лицима да благовремено реагују узимајући у обзир да је уговор о јавној набавци већ реализован и утврђивање његове ништавости је готово беспредметно. Основни циљ наведених злоупотреба и нерегуларности је покушај прикривања информација о јавној набавци која је већ спроведена, која се се спроводи или ће се спроводити. У наведеним ситуацијама погрешне информисаности понуђача и заинтересованих лица губи се могућност адекватне припреме за поступак јавне набавке, што подразумева неблаговремено прибављање документације и припрему сопствених капацитета понуђача за јавну набавку. Последице неучествовања у поступку јавне набавке за понуђаче производе штетни утицај а за наручиоце који намерно врше злоупотребе пуну примену коруптивног механизма и стицање противправне користи. Понуђачи на овај начин касне у правовременом и благовременом реаговању према надлежним органима праћења и контроле поступка јавне набавке у делу благовременог предузимања мера заштите својих права кроз подношење захтева за заштиту права или подношење тужбе за утврђење ништавости уговора. Надлежни државни органи из разлога наведених злоупотреба приликом оглашавања имају ограничења у примени овлашћења из разлога неблаговремене и погрешне информисаности што исте спречава да у пуној мери прате контролишу и санкционишу наведене злоупотребе у конкретном поступку. У случајевима када је уговор већ закључен, односно када је објављено обавештење о закљученом уговору тек након реализације уговора о јавној набавци, надлежни органи праћења и контроле поступка јавне набавке неће моћи на време да изврше контролу начина реализације уговора и самим тим ће бити спречени да на време спрече неоснована плаћања и друге радње у вези са реализацијом уговора на штету јавног интереса. Као могуће решење поред прекршајне одговорности коју прописује Закон о јавним набавкама као санкцију је и прописивање већих казни за наручиоца односно одговорна лица наручиоца. Несразмера у прекршајној санкцији, односно мали износи које санкције прекршајно прописују за одговорна лица наручиоца нису и не могу бити одвраћајући фактор који би елиминисао злоупотребе.

Решење је у одговарајућим и адекватним кривичним санкцијама које би биле производ кривичне одговорности сваког доказаног намерног поступања и злоупотреба у циљу превенције нерегуларности. Неопходно је предузети и одређене мере на адекватнијем уређењу неких од огласа у делу садржаја и момента објављивања. У коначном, могуће решење је у јасној и недвосмисленој информисаности путем најављивања како поступка оглашавања конкретне јавне набавке тако и обавештења о избору најповољније понуде пре склапања уговора о јавној набавци што би омогућило понуђачима и заинтересованим лицима потпуну информисаност о предмету јавне набавке са могућностима благовременог реаговања по питању поношења приговора са једне стране, тако и надлежним органима праћења и контроле довољно времена за благовремено реаговање на спречавању могућих злоупотреба, са друге стране.<sup>330</sup>

Решење наведеног проблема је у јасно и прецизно дефинисаним како прекршајним тако и кривичним санкцијама, односно вишеструко већим казнама које имају сврху и служе заштити поступка јавне набавке у целости. Примери који су евидентни а на које указује пракса по питању несразмере санкције и вредности јавне набавке, односно примене и реализације коруптивног механизма у великој мери дају простор за намерне злоупотребе у овом делу поступка јавне набавке. У великом броју случајева наручилац, односно одговорно лице код наручиоца намерно прави прекршај имајући у виду висину новчаног износа који је прописан а који није у сразмери са износом противправно стечене користи као производа примене коруптивног механизма у конкретној јавној набавци. Неодговорност наручилаца долази до пуног изражаја на штету јавног интереса, неадекватне санкције и мере упозорења не дају резултате у овој области злоупотреба. Правдање грешкама које нису производ намере недвосмислено легализује незаконито поступање имајући у виду честе злоупотребе у овом делу. Само и искључиво поступање у складу са законом када се стварно, тачно и прецизно односно потпуно и правилно утврди чињенично стање и изведу материјални докази о злоупотреби у конкретној јавној набавци, адекватним санкцијама према лицима укљученим у коруптивни ланац, може допринети спречавању примене коруптивног механизма у овом делу јавних набавки у пуној мери. У коначном, отказ уговора о раду као једна од мера у складу са прописима због несавесног и неодговорног рада одговорног лица код наручиоца које објављује конкретан оглас о јавној набавци, високе новчане казне у делу прекршајне одговорности или кривичне одговорности у зависности од висине штете као и забрана рада на пословима јавних набавки на територији Републике Србије у свим привредним субјектима, су мере које државни органи морају инкорпорирати у постојећа законска

<sup>330</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.35

решења. Наведене мере су у потпуности оправдане и могу дати потпуне резултате у циљу спречавања злоупотреба и корупције у делу оглашавања, штете која на први поглед није видљива а може произвести огромну штету како за понуђаче и сва заинтересована лица тако и за јавни интерес.

#### 4.8 Злоупотребе приликом отварања и стручне оцене понуда

Након истека рока који је предвиђен за подношење понуда у конкретном поступку јавне набавке приступа се комисијском отварању понуда након протекла рока а најкасније до краја дана у којем је рок истекао. Неопходно је напоменути, да је отварање понуда у свим поступцима јавних набавки јавно и транспарентно у присуству председника, чланова комисије и представника понуђача. Представник понуђача врши увид у понуде, износи евентуалне примедбе које се уносе у записник о отварању понуде који се обавезно потписује и преузима од стране свих присутних лица комисије и представника понуђача. Након отварања понуда следи стручна оцена, као део фазе поступка која се спроводи у два дела, у првом делу се констатују услови испуњености понуде, у делу цене у односу на процењену вредност јавне набавке и техничке спецификације, где у случају неиспуњености услова следи, елиминација некомплетних и неодговарајућих понуда са класификацијом *неисправних* понуда, у делу неиспуњавања услова, *неодговарајућих* понуда, у делу непотпуности техничке спецификације и *неприхватљивих* понуда, и у делу понуда које прелазе процењену вредност јавне набавке. Када је у питању прелазак лимита процењене вредности јавне набавке наручилац има могућност, да понуду класификује као неприхватљиву као и могућност, да је прихвати уколико има новчана средства за реализацију исте. Други део стручне оцене се односи на рангирање понуда које су прихваћене у елиминационом делу. Критеријуми за рангирање понуда имају и своје елементе односно подкритеријуме који се одређују приликом јавног позива у конкурсној документацији методологијом која је предвиђена актом наручиоца. Рангирање има за циљ да правилном селекцијом изврши избор најповољније понуде која се квалификује као прворангирана понуда и подноси у извештају о стручној оцени понуда руководиоцу наручиоца који има задатак да одлучи у коначном, о избору најповољније понуде. Свим заинтересованим понуђачима учесницима у поступку се доставља лично одлука комисије о избору најповољније понуде, на начин што је обавезно лично достављање, такође сви понуђачи имају право на приступ, односно увид у конкурсну документацију о спроведеном поступку јавне набавке, што подразумева апсолутни увид у сва приспела документа по основу понуде

конкуренције. У коначном, отварање и стручна оцена понуде су део делокруга рада комисије у поступку јавне набавке и имају за циљ избор најповољније понуде. Наручилац мора бити објективан и непристрасан и има обавезу строгог придржавања услова из конкурсне документације који су од стране наручиоца у коначном и прописани. Свако предузимање било каквих недозвољених радњи и поступака мимо дозвољене процедуре у поступку јавне набавке који се односи на отварање понуда и стручно оцењивање, може представљати покушај озбиљне злоупотребе поступка са циљем примене коруптивног механизма у конкретном поступку што има за циљ елиминацију конкуренције и фаворизовање унапред одређеног понуђача. Досадашња пракса и недозвољени примери указују на низ покушаја злоупотребе у овом делу поступка на начин што се понуде отварају и неколико дана након рока за отварање, примери спречавања овлашћених представника понуђача, да присуствују отварању понуда односно спречавање да прочитају понуду конкурента, да изнесу примедбе или преузму записник. Пракса показује и примере недостатака у записнику у делу потписа представника понуђача, обавеза коју комисија мора реализовати у поступку јавне набавке, дешавају си и случајеви састављања записника тек након окончања поступка што постаје пракса у великом броју случајева. Комисија је у једном великом броју случајева прихватила понуду која је би требало бити одбијена по свим критеријумима из разлога што је неисправна и неодговарајућа или обрнуто одбија се понуда која је исправна и одговарајућа. Регистровани су и случајеви злоупотреба у делу примене већ прописаних елемената критеријума који се примењују супротно од прописаног у делу додељивања броја пондера за поједине елементе као и примене методологије за доделу истих супротно од прописаног. Пракса указује и на готово невероватне случајеве након објављивања најповољније понуде, недозвољавања увида у документацију заинтересованим понуђачима учесницима у поступку у приспелу документацију понуда и стручну оцене исте. Када је у питању достављање одлуке о избору најповољније понуде, примери намерних злоупотреба наручиоца се огледају у делу достављања исте без потврде о пријему од стране понуђача. Необјективно и пристрасно понашање наручиоца приликом отварања и стручне оцене конкурсне документације понуђача, прозводи као обавезну последицу, неосновано одбијање понуде и избор понуде која не задовољава критеријуме најповољније понуде у конкретном поступку јавне набавке. На овај начин се доводи у питање цео поступак, односно исправност поступка у којем се елиминацијом и злоупотребама у истом, у делу примене критеријума у обе фазе, елиминише најповољнија понуда а прихвата понуда са недостацима која би требало бити одбијена. Могуће решење наведених злоупотреба и

примене коруптивног механизма је захтев за заштиту права од стране понуђача. Ово је мера која би спречила закључење уговора у циљу отклањања свих нерегуларности у поступку и спречио штетан утицај закључења уговора са понуђачем чија понуда према критеријумима које је прописао наручилац није најповољнија. Ова мера подношења захтева за заштиту права понуђача не даје резултате у пракси, из разлога обостраног непоштовања и злоупотребе мере, како од понуђача који у великом броју случајева намерно успоравају поступак конкретне јавне набавке уцењивањем конкуренције и наручиоца, тако и од стране наручиоца који у великом броју случајева настављају спровођење поступка конкретне јавне набавке са изговором да не могу чекати исход поступка заштите права од стране надлежних органа. Суштински, поступци заштите права у пракси знају да трају и неоправдано дуго што обесмишљава цео смисао захтева за заштиту права са акцентом на правилно и потпуно извршење одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.<sup>331</sup>

Решење наведеног проблема злоупотреба и спречавање примене коруптивног механизма у делу отварања понуда и стручне оцене истих је прописивању адекватних санкција за наручиоца у случају примене критеријума супротних у односу на прописане. Вештачење и експертиза стручних и компетентних лица по основу приговора понуђача у хитном року може бити решење наведеног проблема. Хитан рок подразумева један дан након објављивања одлуке о избору најповољније понуде на начин што би понуђач позвао првог са листе слободних вештака стручњака за област јавних набавки, да објективно и стручно анализира и писмено изнесе оцену и мишљење о приговору односно примени критеријума приликом избора најповољније понуде. Вештак из области јавних набавки издаје акт којим се усваја или не усваја приговор, упућује наручиоца на исправку и то све у првом степену. У другом степену реагује Републичка комисија која у хитном року потврђује или одбија вештачење односно оцену и мишљење вештака за јавне набавке. Наручилац би био у обавези да обустави поступак до давања коначне оцене и мишљења Републичке комисије за заштиту права стим што би могао већ у првом степену да поступи по налогу вештака и исправи грешке приликом примене критеријума стручног оцењивања конкретне јавне набавке. Трошкове вештачења би сносио понуђач уколико се утврди да је интервенисао без оправданог разлога, односно наручилац уколико се утврди да је погрешно. Уколико наручилац у више наврата намерно прави грешке а то се утврди од стране вештака, обавеза Републичке комисије би била да се адекватно санкционише и да му се одузме

<sup>331</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.37

лиценца за обављање послова јавних набавки на територији Републике Србије.

#### **4.9 Злоупотребе непоштовањем одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки**

У пракси подношења захтева за заштиту права понуђача или јавног интереса Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, регистровани су случајеви злоупотреба и неизвршавања одлука комисије и непоштовања одређеног рока, који је комисија одлуком прописала и упутила наручиоца на поштовање како налога из одлуке тако и рокова. Надлежни орган праћења и контроле поступка јавних набавки као што је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки има пуна овлашћења да доноси и прати извршење својих одлука. Праћење извршења се односи само на оне случајеве у којима се указује на непоступање наручиоца, односно на несавесно и неодговорно поступање по истим. Законодавац је Републичку комисију упутио на праћење само одређених одлука које се односе на указивање на непоступање наручиоца по одлуци комисије што не обавезује у коначном Републичку комисију да прати извршење свих одлука. Републичка комисија има овлашћења, да о непоступању наручиоца по одлуци комисије обавести надлежне државне органе. Досадашња пракса у овој области по питању злоупотреба указује на низ примера у непоштовању одлука Републичке комисије који се односе углавном на недостављање извештаја о извршењу одлуке, непоступање у задатим роковима, наставак поступка јавне набавке без обзира што је одлуком Републичке комисије поступак јавне набавке у целости поништен као и закључење уговора о јавној набавци уз претходно доношење одлуке о избору најповољнијег понуђача без обзира на делимично поништење поступка одлуком Републичке комисије. Карактеристични су и случајеви намерних злоупотреба, односно понављања целог поступка јавне набавке по одлуци комисије уз поновно повређивање поступка по истим основама на које је у целости или делимично одлуком наручиоца упутила односно упозорила Републичка комисија. Евидентно је, на основу наведеног, да недостатак санкција у потпуности омогућава намерне злоупотребе и примену коруптивног механизма као праксу искључиво због недостатка истих. Заштита понуђача и конкуренције је приоритет и основни предуслов за законито, правилно и одговорно поступање наручиоца у конкретном поступку јавне набавке. Санкција обустављања поступка неће дати у пуној мери резултате уколико је не прате и друге одговарајуће санкције за наручиоца. Неизвршење и непоступање по одлукама Републичке комисије цео поступак јавних набавки обесмишљава и понуђаче доводи у стање губитка

поверења у правни систем као и у државу и њене органе који имају законска овлашћења да поступају према наручиоцима. Овј начин непоштовања одлука директно омогућава и ствара услове наручиоцима, да у договору са унапред фаворизованим понуђачима реализују поступак на свој већ договорени начин уз пуну примену коруптивног механизма. Као могуће решење намеће се потреба овлашћења Републичке комисије, да подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, односно, да има овлашћења првостепеног прекршајног органа за случајеве неизвршења одлука које доноси. Републичкој комисији се мора наметнути обавеза потпуног праћења извршења одлуке којом налаже одређено поступање као и благовремено обавештавање надлежних органа о неизвршавању истих од стране наручиоца. Једноставно, према наручиоцу се морају применити санкције као услов за правилно и законито функционисање система и стицање поверења понуђача како у правни систем тако и у државне органе и судове који су у обавези да спроводе закон. Републичка комисија мора имати овлашћења подношења тужби за ништавост уговора о јавној набавци, у случајевима непоступања по одлуци како би се превентивно деловало на наручиоце и унапред одређене фаворизоване понуђаче, да не склапају такве уговоре који могу бити поништени и онемогућило поступање наручилаца, да настављају поступак јавне набавке без обзира на одлуке Републичке комисије што пракса и показује. Овакав начин би допринео у пуној мери спречавању нерегуларности и повећању ефикасности у поступцима јавних набавки и у коначном, поштовању свих правила, односно начела поступка јавних набавки са акцентом на одговорност наручилаца у овом делу.<sup>332</sup>

Решење наведеног проблема злоупотреба и примене коруптивног механизма у случајевима непоштовања одлука Републичке комисије је у потпуној примени санкција према наручиоцима односно благовременом поступању Републичке комисије са акцентом на проширивање овлашћења која су неопходна како би се постигли одређени резултати у спречавању примене коруптивног механизма. Како је већ наведено, институт вештака за јавне набавке је неопходност, односно пракса злоупотреба у овом делу указује на то, да државни органи морају уредити ову област на начин да се мора успоставити листа вештака за јавне набавке, односно институт одређене врсте удружења или коморе законито лиценцираних вештака за јавне набавке, који би у првом степену решавали све неправилности и предлагали Републичкој комисији, да уколико се не поступи по налогу овлашћеног вештака Републичка комисија предузме на основу законских овлашћења мере радње и поступке према неодговорним наручиоцима. Само

<sup>332</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.39



и искључиво адекватне санкције у овом делу, односно фази поступка јавне набавке са акцентом на одузимање лиценци и забрану рада на пословима јавних набавки лицима која су овлашћена за исте, могу у коначном дати одређене резултате на сузбјању примене коруптивног механизма и злоупотреба.

## **5. Реализација уговора о јавној набавци**

Пре преласка на систематичну анализу злоупотреба по основу реализације уговора о јавној набавци, упутићемо вас на веома занимљиво тумачење самог уговора о јавној набавци, у делу битних обележја самог уговора у праву Европске уније а на основу тумачења Суда Европске уније, ради се о примерима из праксе који указују на покушаје флексибилније примене појединих одредби из Директива Европске уније о јавним набавкама из 2014. године, 24/2014. Анализа упућује на сами уговорни однос, наплативост, писани облик уговора и надзор, односно контролу, као и на остале сегменте који су веома важни по питању изузетака са којим се сусреће Суд Европске уније у пракси. Суштински, у питању је сама квалификација уговора о јавној набавци, како га Суд тумачи и прихвата из разлога одређених претпоставки које морају бити испуњене у делу битних обележја уговора о јавној набавци, како се неби дешавали случајеви из праксе у којима их не квалификује на тај начин.<sup>333</sup>

### **5.1 Злоупотребе достављања извештаја Управи за јавне набавке**

Обавеза наручиоца из разлога потпуне примене и поштовања начела транспарентности у поступку јавне набавке је и обавезно достављање одређених извештаја Управи за јавне набавке. Превасходно се ради о обавези достављања тромесечних извештаја о спроведеним поступцима јавних набавки и уговорима који су закључени са понуђачима уз стриктну обавезу достављања извештаја о спровођењу преговарачког поступка по хитности. Обавеза наручиоца из разлога ефикасног праћења јавних набавки од стране Управе за јавне набавке је, да приоритетно достави извештај, односно евиденцију података о спроведеним поступцима заједно са подацима о закљученим уговорима о јавним набавкама у склопу тромесечног извештаја Управи за јавне набавке. Из разлога одређених неправилности у спроведеним поступцима јавних набавки, наручилац има

<sup>333</sup> Види више: Станковић, Д.,(2018), Појам “уговор о јавној набави” у праву Европске уније с посебним освртом на повезане изнимке од примјене законодавства о јавној набави." Зборник Правног факултета у Загребу 68, бр. 1 стр.122

обавезу достављања обавештења надлежним органима као што су, Државна ревизорска институција, Буџетска инспекција итд. Случајеви хитности у преговарачком поступку предвиђају обавезу наручиоца да о разлозима хитности обавести извештај Управи за јавне набавке како би се од стране Управе за јавне набавке спречиле могуће злоупотребе хитности преговарачког поступка, односно оправданости истог. Недостављање извештаја на начин којим се самоиницијативно од стране наручиоца пролонгирају рокови доводи понуђаче у незавидну ситуацију, из разлога што се захтев за заштиту права као мера заштите понуђача у поступку јавне набавке у потпуности обесмишљава имајући у виду да у конкретном случају наручилац не задржава, односно предузима даље активности у поступку. Пракса углавном указује на неправилности које се односе на недостављање или кашњење у достављању прописаних извештаја или достављање извештаја са лажним подацима Управи за јавне набавке која из наведених разлога није у могућности да благовремено реагује, што понуђаче доводи у незавидан положај у делу благовременог и правовременог реаговања понуђача на могуће неправилности. Самим поступком недостављања извештаја или кашњења у достављању прописаних извештаја, односно достављања извештаја са лажним подацима Управи за јавне набавке, наручилац подстиче сумњу која је у потпуности оправдана да нешто прикрива односно да нешто спроводи или покушава спровести на недозвољен начин мимо законом прописаног поступка јавне набавке. Пракса указује на прикривање броја спроведених поступака, врсте поступака које је наручилац спроводио, броја понуђача који су учествовали, процењеним и уговореним вредностима итд. Ствара се могућност претпоставки о прикривању конкретних јавних набавки, односно спроведених поступака јавних набавки уколико се открије од стране надлежних органа контроле да није достављен тромесечни извештај о истим. Акцент уочених неправилности је на спроведеним поступцима јавних набавки по хитности, које карактерише прикривање података о спровођењу поступка, оправданости разлога због којих се спроводио такав поступак односно конкретан поступак по основу хитности, прикривање динамике и начина спровођења конкретног поступка као и које је понуђаче наручилац позвао, кога је изабрао и колика је понуђена цена од стране понуђача. Сви наведени случајеви указују на могуће злоупотребе и примену коруптивног механизма са циљем спровођења поступка јавне набавке мимо законом прописаних услова уз последице веома значајног ограничења конкуренције. Имајући у виду, да је за недостављање тромесечних извештаја законодавац предвидео прекршајне казне у веома скромном износу као и податак да за недостављање извештаја о оправданости разлога за спровођење преговарачког поступка по хитности није одређена прекршајана одговорност нити је

прописана било каква врста санкције, једино могуће решење је у адекватном прописивању одговарајућих санкција. Досадашњи случајеви у пракси који указују на намеру законодавца приликом прописивања санкција, да апеловањем на свест, савесно и одговорно понашање наручиоца уз прописивање минималних санкција подигне већи ниво одговорности у поступцима јавних набавки, дефинитивно не даје резултате. Само и искључиво поштравање санкција у вези са недостављањем извештаја Управи за јавне набавке може допринети у решавању неправилности у овом делу поступка јавних набавки. Кривична дела уместо прекршајних казни, односно правно редефинисање ове области као у случајевима решења која прописује Закон о агенцији за борбу против корупције који јасно и прецизно санкционише функционере који недоставе тачне податке приликом ступања и одласка са функције, су једино исправно решење које морају предузети надлежни органи у овој области јавних набавки. Уколико је за државу веома битно имовинско стање функционера који ступају на одређену функцију, односно њихово имовинско стање пре и после обављања одређене функције и ако је одлука исте да их на то обавезе и казни у складу са законом није могуће разумети и схватити надлежне органе који прописују област јавних набавки где се утроше огромна буџетска средства на незаконит начин, да и ову област не регулишеу на исти начин, превасходно кривичним санкцијама.<sup>334</sup>

Решење наведеног проблема недостављања извештаја Управи за јавне набавке је у прописивању кривичних санкција, забрани рада за лица која су овлашћена за спровођење поступка јавне набавке код наручиоца, односно одузимање лиценце за рад на територији Републике Србије а од стране одговорног лица у јавном предузећу у складу са повредама одредби Закона о раду које се односе на несавесно и неодговорно обављање посла у што хитнијем року у зависности од околности, доставити и једнострано раскод уговора о раду од стране послодавца, односно доделити запосленом отказ уговора о раду. Само и искључиво кривична одговорност и губитак посла, односно отказ уговора о раду за лице које је овлашћено да спроводи поступак јавних набавки код наручиоца, које намерно не доставља извештаје Управи јавних набавки а да за то не постоји адекватно оправдање, је начин да се наведени проблем злоупотреба и коруптивног механизма спречи у потпуности уз напомену, да наведене степене одговорности треба предвидети и за одговорно лице наручиоца уколико је иницирао неправилности и злоупотребе што је наравно неопходно и доказати.

## **5.2 Злоупотребе изменама уговорених услова недозвољеним анексима уговора**

<sup>334</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.41

Недозвољени анекси уговора као једна од усвојених појава у поступцима јавних набавки у великој мери наносе штету како из разлога ненаменске употребе новчаних средстава и штете по буџет Републике Србије тако и поступку јавне набавке супротно начелима односно правилима поступка. Треба нагласити, да се Уговор о јавној набавци без законито претходно спроведеног поступка не може закључити што обухвата и анексе уговора који се закључе на исти начин. Исто се односи и на уговоре који се закључе са понуђачем чија понуда није најповољнија. Сви наведени примери уговора који се закључе повлаче за собом ништавост и уколико се склопе на наведене начине са наведеним недостацима суд на основу претходно поднете тужбе констатује, да не производе правно дејство и проглашава их ништавим уговорима. Један од изузетака када се анекс уговора не може прогласити ништавим је у делу промене цене из објективних разлога који су били одређени у конкурсној документацији и били су познати свим понуђачима у фази припремања понуде. Исти случај је и са набавком вишкова радова код уговора о јавној набавци извођења грађевинских радова и могу се реализовати по правилима Посебних узанси о грађењу односно добрих пословних обичаја из области грађевинарства. Ради се о вишковима радова који прелазе уговорене количине радова што из разлога појашњења значи, да су радови већ уговорени али је количина радова која треба да се изведе већа и не може прећи јединичну цену већу од десет процената од уговорене количине радова. На основу наведеног, изводи се закључак, да је основни предуслов за закључење уговора о јавној набавци, претходно спроведен поступак јавне набавке. Међутим, пракса указује да се у одређеном броју случајева закључују уговори, односно анекси уговора о јавној набавци без примене закона или просто без анекса уговора дозвољавају промену понуђених услова реализације уговора. Најважнија примедба се односи на део којим наручилац мења односно дозвољава промену одлучујућег фактора за одабир најповољније понуде, ради се о услову који је определио наручиоца за избор најповољније понуде а остале конкуренте на основу истог услова наручилац је елиминисао из поступка јавне набавке, што као закључак у потпуности обесмишљава цео поступак и доводи у сумњу регуларност истог, доводећи у апсолутну заблуду све учеснике у поступку. У оваквим идентификованим случајевима поступања наручиоца пракса указује на могућност злоупотребе поступка јавне набавке од стране истог и на могући договор између наручиоца и понуђача што ствара и одређене коруптивне ефекте као и могућу примену коруптивног механизма. Примери из праксе који указују на промене оног што је понуђено и већ уговорено са анексом уговора или без анекса уговора без спроведеног

поступка јавне набавке су између осталог, промена уговорене цене без иједног ваљаног разлога, односно оправданог разлога што се односи и на случајеве када то конкурсна документација предвиди као могућност али у том случају наручилац поред промене цене једног чиниоца, односно елемента, примера ради због поскупљења горива повећа трошкове превоза, наручилац повећа и дозволи промену марже понуђача у истом проценту. Карактеристични су и случајеви промене услова и начина плаћања, када се од стране наручиоца изврши авансно плаћање што није уговором предвиђено а требало би по обављеном послу како је уговором дефинисано. Сличне злоупотребе се региструју и у случајевима промене уговореног рока, када понуђач дозвољава неуговорено продужење рока, испоручују се добра, пружају услуге и изводе радови са од стране наручиоца одобреним продуженим роковима супротно уговореним условима који дефинишу забрану кашњења у испуњењу рокова. У делу промене предмета набвке идентификовани су случајеви у којима наручилац дозвољава понуђачу испоруку робе, вршење услуга или извођења радова, по квалитету слабијих перформанси од уговорених и техничком спецификацијом и карактеристикама дефинисаних услова као и у случајевима када наручилац дозволи испоруку нечег што није предвиђено уговором о јавној набавци. У делу неправилности које се односе на количине испоруке уговорених добара или обима радова и услуга који су уговорени, регистрована је неправилност да наручилац захтева или дозвољава мање или више од уговореног. Пракса неправилности у овом делу указује и на случајеве у којима наручилац промени изабраног понуђача, на начин што уместо изабраног понуђача који је у потпуности испунио услове из поступка и чија је понуда изабрана као најповољнија, јавну набавку реализује неко други ко се уопште није представио као понуђач нити је учествовао у понуди. Сви наведени случајеви производе коруптивне ефекте и престављају флагрантно кршење законских одредби, наводе на предпоставку могуће злоупотребе од стране наручиоца и примену коруптивног механизма. Случајеви незаконитог повећања уговорене цене као и авансног плаћања пре извршења уговореног посла су апсолутно пример злоупотреба и могуће корупције која у коначном наноси штету у делу ненамског трошења јавних средстава. Исто се односи и на испоруку добара лошијег квалитета и техничких спецификација супротно од уговорених са понуђачем, случајеви у којим понуђач на овај начин обезбеђују могућу провизију, односно награду за наручиоца имајући у виду разлику између уговореног и испорученог. Случај у којем се понуђачу од стране наручиоца дозвољава да испоручи нешто што не подразумева уговор о јавној набавци представља јединствен пример намере злоупотребе поступка јавне набавке, што обухвата и примере испоруке додатних количина и испоруке потпуно нових добара,

у овим случајевима се практично врши јавна набавка без поступка јавне набавке и омогућава исплата без могућности присуства конкуренције са потпуном елиминацијом важећих тржишних услова. Карактеристичан је и случај промене на страни изабраног понуђача, дешавају се случајеви заједничке понуде групе понуђача или подизвођача итд. Међутим у конкретном случају злоупотребе, понуђач уопште није учествовао са понудом али му је наручилац доделио уговор о јавној набавци. Разлог неучествовања у понуди је, неиспуњавање неких од обавезно прописаних услова за учешће у поступку јавне набавке, неизмирење пореских обавеза, кршење одредби ранијих уговора, односно неиспуњавање раније уговорених обавеза по основу уговора о јавним набавкама итд, разлози због којих би наручилац његову понуду сигурно одбио због негативних референци. Уговарањем конкретне јавне набавке између наручиоца и лица са негативним пословним референцама које уместо изабраног понуђача реализује јавну набавку у целини или делимично, упућује у потпуности на злоупотребу и корупцију, односно примену коруптивног механизма од стране наручиоца и лица са негативним пословним референцама у конкретном поступку јавне набавке ради стицања имовинске користи од стране наручиоца што лицу са негативним пословним референцама омогућује учествовање у поступку јавне набавке у којем неби могао учествовати узимајући у обзир солвентност и референце које су понуђачу познате. Као могуће решење је прописивање јаснијих овлашћења неком од државних органа на прикупљању информација о реализацији конкретног уговора о јавној набавци, што подразумева и стварање услова за подношење тужбе за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци. Важно је правовремено и благовремено информисање надлежних органа контроле и праћења поступака јавних набавки, сви подаци морају бити доступни без било каквих прикривања са акцентом на све промене, анексе уговора у законом предвиђеној процедури и реализацију уговора о јавној набавци. Неопходна је хитност у реаговању Управе за јавне набавке нарочито у случајевима пријаве одређених неправилности, како би Управа за јавне набавке правовремено прикупила сва потребна обавештења и информације и реаговала, на начин што би уз овлашћења надлежних државних органа која би била прописана, имала право да поднесе тужбу за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци пред Привредним судом у случајевима реализације уговора о јавној набавци. Овај начин би донео одређене резултате али би захтевао ангажовање како кадровских тако и техничких капацитета у Управи за јавне набавке.<sup>335</sup>

<sup>335</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.43

Могуће решење наведеног проблема злоупотреба и примене коруптивног механизма је благовременој и правовременој информисаности надлежног органа о свим променама од стране наручиоца и потпуној контроли и овлашћењима Управе за јавне набавке у фази реализације уговора о јавној набавки. Пракса показује незаинтересованост, како понуђача који су учествовали у поступку јавне набавке тако и Управе за јавне набавке за фазу реализације уговора о јавној набавци. У одређеним случајевима одговорно лице код наручиоца максимално толерише све недостатке како би се реализовала јавна набавка без укључивања Управе за јавне набавке у фазу реализације уговора о јавној набавци. Понуђачи у овој фази углавном немају интерес за контролу праћења и реализацију уговора па самим тим уколико неко од заинтересованих лица не пријави Управи за јавне набавке одређене неправилности Управа за јавне набавке не реагује, из разлога недостатка како техничких тако и кадровских услова који су неопходни да релевантно и правовремено прате хиљаде уговора о јавним набавкама на дневном нивоу. Наручиоци, односно лица која раде на пословима јавних набавки овај проблем одлично препознају и вешто га злоупотребљавају имајући при том у виду и веома ниске прекршајне санкције које су прописане у случају откривања могућих злоупотреба у овом делу. Решење је у санкцијама за све носиоце недозвољених делатности у фази реализације уговора о јавним набавкама. Управа за јавне набавке мора имати ресурсе, кадровске и техничке у обиму који у потпуности оправдава и задовољава државни интерес заштите недозвољене употребе јавних средстава. Имајући у виду, да Република Србија одвоји на годишњем нивоу јавна средства у износу од око три милијарде евра за јавне набавке, просто је неупитно поставити питање недостатка техничких и кадровски оспособљености као решења у циљу заштите неоправданог и незаконитог утрошка јавних средстава по овом основу заштите финансијског интереса државе. Увођење већ раније предложеног института вештака за јавне набавке, односно неког вида коморе вештака за јавне набавке којима би била пренета овлашћења Управе за јавне набавке се намеће као неопходност и стварна потреба у циљу превенције злоупотреба и корупције у овом делу реализације уговора о јавним набавкама. Потпуна и благовремена информисаност Управе за јавне набавке од стране наручилаца као обавеза и јасна овлашћења Управе за јавне набавке, да се сви актери неправилности и злоупотреба санкционишу са адекватним санкцијама, које би имале одвраћајући утицај на наручиоце приликом реализације уговора су једини начини, који би релевантно допринели у спречавању овог вида злоупотреба и примене коруптивног механизма у наведеној фази.

### **5.3 Злоупотребе неизрицања санкција изабраном понуђачу због непоштовања уговорених обавеза**

Начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава превасходно обавезују наручиоца у фази реализације уговора о јавној набавци на одговорно и ефикасно праћење реализације уговора као и да предузима све потребне мере радње и поступке како би се уговор у потпуности реализовао у складу са уговореним условима и роковима. Треба напоменути, да у неким другим државама постоје и друга правна решења која подразумевају контролу реализације уговора о јавној набавци од стране две одвојене службе код наручиоца, што представља једно од веома добрих решења у овој фази из разлога објективности праћења. Наручилац има обавезу праћења реализације уговора, односно мора предузети све мере да се уговор реализује у складу са уговореним обавезама и роковима. Наручилац има у сваком случају, када је у питању уговор о јавној набавци, могућност примене заштитних клаузула које чине саставни део уговора о јавној набавци у случају неиспуњења преузетих обавеза из уговора од стране понуђача. Заштитне клаузуле као су, уговорна казна која се дефинише уговором и средства финансијског обезбеђења уговорних обавеза која се најчешће примењује у виду банкарске гаранције или менице за износе јавне набавке односно вредност јавне набавке коју закон дефинише укључујући изузетке на које наручилац има право, да захтева и за износе испод законом прописаног лимита а подразумевају добро извршење посла, отклањање грешака у гарантном року и повраћај авансног плаћања. Изводи се закључак, да ће наручилац активирати средства обезбеђења уколико понуђач не испуњава своје обавезе. Наручилац може пре активирања наведених средстава заштите, раскинути уговор са понуђачем што представља једну од могућности. У напредним државама што важи и за Републику Србију, активирањем наведених средстава обезбеђења или раскидом уговора од стране наручиоца, понуђач губи пословни кредибилитет, да учествује у даљим поступцима јавних набавки и стиче пословни префикс понуђача са негативним референцама што у великој мери отежава његов положај у даљем раду. Наручилац такође има и право подношења тужбе за накнаду штете из разлога неиспуњења уговорних обавеза што подразумева и право наручиоца, да инсистира на надзору стручног лица приликом извођења грађевинских радова по основу уговора о јавној набавци. Примери на које пракса указује а везани су за могуће злоупотребе се углавном односе на пасиван однос наручиоца у делу праћења реализације уговора од стране наручиоца, у случајевима када не упућује понуђача на обавезу извршавања уговорних обавеза, када наручилац намерно не користи законом



предвиђена средства заштите, уговорну казну, пенале итд, када наручилац не реализује банкарске гаранције на које има право као једно од средстава заштите, када наручилац намерно не раскида уговор а за то има све законом испуњене услове и када наручилац не жели да поднесе тужбу надлежном суду ради накнаде штете без обзира на право и обавезу коју има по основу уговора због неиспуњења обавеза. Применом било којег од наведених начина опструкције од стране наручиоца у делу расположивих права која има по основу уговора и на која га обавезује закон цео поступак јавне набавке се обесмишљава из разлога погрешног поступања наручиоца према неодговорном понуђачу. На овај начин наручилац све остале понуђаче доводи у заблуду и истовремено крши једно од основних начела у поступку јавне набавке а то је начело једнакости понуђача. Овај вид идентификованог непоступања наручиоца у складу са законом и обавезама транспарентности поступка јавне набавке упућује на закључак, да наручилац свесно крши одредбе закона које га обавезују и намерно злоупотребљава поступак јавне набавке у сврху личне користи из разлога фаворизовања понуђача са којим је претходно договорена реализација уговора и пренос средстава без обзира на реализацију уговора што на крају упућује, у коначном на примену коруптивног механизма у овом делу конкретне јавне набавке. Као могуће решење намеће се преузимање посебних обавеза од стране наручиоца у вези са праћењем реализације уговора о јавној набавци са акцентом на адекватно санкционисање изабраног понуђача који не испуњава уговорне обавезе. Предлог решења увођења такозване црне листе понуђача са негативним референцама која би правилно и потпуно информисала наручиоце пре подношења понуда о конкретној јавној набавци о статусу понуђача, представља једно од бољих решења у циљу превазилажења наведеног проблема. За потребе што правилнијег и потпунијег информисања Управе за јавне набавке, било би неопходно наметнути обавезу наручиоца, да о свим расположивим сазнањима о несавесним и неодговорним понуђачима у писменој форми достави податке Управи за јавне набавке која би формирала јединствену базу података са основним циљем благовременог и правовременог информисања свих наручилаца у систему јавних набавки Републике Србије.<sup>336</sup>

Решење је у адекватним санкцијама као што је то већ наведено у претходним случајевима, како за несавесне наручиоце тако и за неодговорне и несавесне понуђаче. Само и искључиво одузимање лиценце за рад неодговорним лицима код наручиоца која несавесно обављају свој посао и злоупотребљавају свој положај из разлога личног на

<sup>336</sup> Ибид, Варинац, С., Нинић, И., (2014), КМС, оп.цит.стр.45

штету јавног интереса као и раскид уговора о раду од стране одговорног лица код наручиоца, односно отказ уговора о раду представљају једини начин елиминације и санкције неодговорног лица код наручиоца које обавља послове јавних набавки. Формирање регистра понуђача са негативним референцама има смисла једино уколико се формирају дупле контроле извршења уговорних обавеза, односно уколико се формира посебан сектор за реализацију контроле и праћења извршења уговорних обавеза независно од лица овлашћеног за послове јавних набавки. Разлог је једноставан за тумачење, уколико имамо неодговорно и несавесно лице на пословима јавних набавки, од истог не можемо очекивати да пријави неодговорног понуђача који не испуњава уговорне обавезе, из разлога претпоставке да су заједно договорили конкретну злоупотребу за конкретну јавну набавку. Решењем којим би посебно тело код одговорног лица контролисало извршење уговора овај део неправилности би се скоро у потпуности елиминисао.

## **ГЛАВА VIII**

### **УЗРОЦИ НЕЗАКОНИТОСТИ И СУДСКА ПРАКСА У ЈАВНИМ НАБАВКАМА**

#### **Увод**

У уводном делу, у најкраћим цртама ћемо појаснити неке узроке саме корупције, односно незаконитости уопште што се односи и на јавне набавке, односно узроке који представљају или могу представљати један од опредељујућих фактора опредељења одређеног лица, јавног службеника да буде учесник односно саучесник у корупцији. Корупција представља однос између учесника у одређеном догађају и може се манифестовати кроз одређене радње, захтевања, нуђења, давања, примања и то од стране најмање два учесника посредно, односно преко посредника где имамо више учесника или непосредно односно директно. Као средство размене за неправилно вршење дужности или одређено понашање се одређује мито или незаслужена корист која се може остварити како за примаоца тако и за нека друга лица. Корупција ће увек настати као производ одређене комбинације најмање двоје људи или групе људи са одређеном мотивацијом. Када је у питању корупција у јавном сектору, узрок корупције су између осталог и правила као основ за корупцију. Корумпирано лице и коруптор увек имају заједнички интерес који ће реализовати на начин да се обе стране задовоље у својим намерама, корумпирани да оствари противправни интерес, који су углавном своди на новац а коруптор да оствари одређени интерес који се такође суштински своди у коначном на новчани интерес односно зараду. Корупција у великој мери представља

морални проблем и супростављена је моралним врлинама лица која су често везана за оданост заједници односно систему. Корумпираност јавних службеника је у супротности са вредностима унутрашњег система у којем јавни службеник ради и остварује законом дефинисану зараду. Свеобухватана вредност друштва у целини се рефлектује и на вредности и поступање јавних службеника који у великом броју случајева газе основна морална начела, која су у великој мери прекршена или се крше од стране система као предуслова за нормално и законито функционисање сваке државе. Непостојање моралних ауторитета и опструкција моралних правила у друштву, свеобухватно представљају један од узрока корупције у јавним набавкама у јавним предузећима. Када се степен корупције доведе до нивоа обичајних правила, свака држава па и Република Србија мора озбиљно анализирати и размислити у којем правцу цео систем функционише. Ако се јавни службеник *не стиди* својих поступака у случајевима примања мита *већ их оправдава тиме*, што још горе ствари раде они који су на вишим положајима у друштву, у таквим околностима имамо црвену линију преко које се несме и не може ићи даље. Исто важи и у случајевима корупције која се оправдава на начин, да нико неће бити оштећен конкретним чином корупције, односно да ће бити оштећена само ауторитарна држава што се прихвата као правило и у Републици Србији. Интресантни су и етички узроци, у случајевима када се јавни службеник запошљава и улази у такозвано коло, односно групу која је већ одавно у великој мери укључена у корупцију односно коруптивне радње у одређеном јавном предузећу. У доста случајева се и приликом запошљавања улази у корупцију, из разлога што је за добро радно место неопходно имати везу или нешто платити. Што је поверење грађана односно јавних службеника веће у институције и државу, смањује се и могућност корупције док је неповерење грађана у институције и државу, готово увек резултирало порастом корупције.<sup>337</sup>

### **1. Узроци незаконитости у јавним набавкама**

Када су у питању јавне односно државне институције неопходно је нагласити, да је основни принцип њиховог функционисања заснован на остваривању одређеног јавног интереса. За свако остваривање одређеног јавног интереса су потребни ресурси који се углавном обезбеђују кроз порезе, таксе и друге дажбине које држава наплаћује од грађана. Све што се суштински наплати од грађана кроз разне начине попуњавања

<sup>337</sup> Пејовић, Д., Ненадић, Н., (2009), Приручник за јавне тужиоце, Антикорупцијски прописи и прекршајно санкционисање, Транспарентност Србија ts@transparentnost.org.rs, Београд, стр.10-12

буџета служи искључиво у сврху јавног интереса, односно кроз оправданост свих напалћених дажбина од стране грађана се превасходно задовољава јавни интерес и стиче неопходно поверење грађана у јавне односно државне институције. Дакле, неопходно је јасно и недвосмислено прецизирати, да јавне институције управљају и троше наведене ресурсе које грађани издвајају кроз порезе, таксе и друге дажбине у чијем стварању нису учествовале и апсолутно не трпе последице ненаменског и нерационалног трошења наведених ресурса односно средстава. Јавна средства нису и не могу бити лична имовина одговорних лица која са њима управљају односно која са њима располажу из разлога јавног интереса. Када одговорна лица ненаменски и неодговорно утроше јавна средства грађана, у том случају нису нанели себи лично имовинску штету односно лични губитак, као што је то случај у приватном сектору где је резултат ненаменског и неодговорног утрошка средстава погубан за власника приватног предузећа, односно компаније. Имајући у виду, да држава на годишњем нивоу утроши огромне ресурсе односно средства по основу јавних набавки, веома је јасно, а на основу свега наведеног закључити, да је посреди сукоб интереса јавног и приватног сектора. Јавне институције набављају добра и услуге у циљу јавног интереса са задатком обезбеђивања најниже могуће цене за одређена добра, услуге или радове. Циљ продавца добара, услуга или радова, који је углавном приватник, је максимализација профита, односно добит. На основу наведеног, долазимо до фазе ризика по утрошак јавних средстава, односно ризика за корупцију, где са једне стране имамо одговорно лице које је мање мотивисано код корисника јавних средстава које није власник средстава којима управља, односно које наменски односно ненаменски троши, а са друге стране имамо продавца углавном приватника који је мотивисан и жели да оствари свој циљ а то је максимална добит.<sup>338</sup> У овом делу су јасно наведени начини прикупљања средстава која се од стране одговорних лица троше у сврху задовољавања јавног интереса. Из разлога појашњења и могућих недоумица, Закон о јавним набавкама је јасно и недвосмислено прописао начин поступка јавне набавке односно све фазе поступка јавне набавке. Прописана су јасна правила која у потпуности обезбеђују поштовање основних начела, економичности, ефикасности транспарентности и конкурентности, која би у потпуности требало да обезбеде сврсисходност утрошка одређених средстава. Међутим, пракса, јавност, односно средства информисања и све релевантне међународне институције константно указују на ненаменско и несврсисходно трошење јавних средстава у систему јавних набавки

<sup>338</sup> Јелинчић, Ј., (2016), Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Фондација за отворено друштво Србија, Београд, стр.15

Републике Србије. Дакле, узоци незаконитости односно корупције и примене коруптивних механизма у јавним набавкама су превасходно утемељени у мотивацији, односно не мотивацији одговорних лица у јавном сектору, односно лица која учествују у припреми и планирању јавних набавки, који у највећем броју случајева незаконитости свесно и намерно злоупотребљавају положај и улазе у коруптивни однос са другом страном, која је у пракси углавном приватник из разлога остваривања противправне имовинске користи. Суштински, Закон о јавним набавкама је тако дефинисан, да одговорно лице може, уколико за то има мотивацију, у сваком моменту за један веома велики део јавних набавки, прилагодити односно пропустити услове који одговарају другој страни, односно продавцу који је у пракси углавном приватник. *На први поглед изгледа, да је све је транспарентно и у складу са законом.* Такође, постоје ретки случајеви, када приватник злоупотреби јавна средства на начин што по унапред договореним условима учествује у понуди. Након што му се не додели уговор, пише приговор надлежној институцији а након окончања поступка, оствари веома висок одштетни захтев који се исплаћује из јавних средстава, из разлога што је одговорно лице већ закључио и реализовао уговор са унапред договореним понуђачем који је победио у поступку јавне набавке. Наравно, у оваквим случајевима, у пракси се опредељују веома мале и незнатне казне које су немерљиве у односу на злоупотребљену висину утрошених јавних средстава за конкретну злоупотребљену јавну набавку. Корупција је према свим до сада релевантним истраживањима у јавности у Републици Србији постала саставни део живота и начина функционисања друштва у целини, односно постала је јавна и транспарентна. Карактерише је апсолутно одсуство страха од евентуалних санкција као и осуда друштва односно друштвене заједнице. Јавни службеници и политичка власт у појединачним случајевима на које константно указује јавност, обезбеђују себи такозвани екстрапрофит, при чему политичка власт односно појединци из политичке власти на један веома осмишљен начин, држе судске инстанце под својом контролом, што у великој мери разара правни поредак у целини. Јавни службеници и ниже структуре у великом броју случајева користе наведено стање за злоупотребе и корупцију, користећи свеобухватно пасиван однос државних органа, који углавном благо реагују на разне криминалне или корупционашке радње.<sup>339</sup>

## 2. Судска пракса у јавним набавкама

<sup>339</sup> Вуковић, С., (2001), Раширеност и осуда корупције у Србији, Институт друштвених наука Београд, стр. 13.

Када је у питању правна заштита у поступцима јавне набавке неопходно је напоменути, да се иста остварује у посебном односно упоравном поступку који се покреће на основу захтева за заштиту права. Првостепено одлучује наручилац, то може бити јавно предузеће, државни орган, установа односно било које правно лице које је одређено законом. Важно је напоменути, да су рокови за доношење одлуке у првом степену тачно дефинисани као и случајеви када се не одговори у законом дефинисаном року што је дефинисано као ћутање администрације, који се правно тумаче као одбијање захтева за заштиту права. У случајевима доношења одлуке у првом степену или одбијања захтева због ћутања администрације, у другом степену одлучује Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, посебан управни орган у својству правног лица. Републичка комисија има законом прописане рокове за доношење одлуке која је коначна али није и правоснажна и против исте није дозвољена жалба осим права на покретање управног спора пред управним судом. У случајевима када Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки не донесе одлуку у законом дефинисаном року од петнаест дана, такође имамо случај ћутања администрације што подразумева да не треба чекати доношење одлуке већ искористити законом дефинисано право на покретање управног спора пред управним судом. Закључак је, да Републичка комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки одлучује о заштити права у поступку јавне набавке, односно о поништају поступка јавне набавке док се о захтеву за утврђење ништавости уговора о јавној набавци одлучује на суду, односно одлука ништавости уговора спада у део судске надлежности.<sup>340</sup> Када је у питању судска пракса за кривична дела злоупотреба у вези са јавном набавком, веома је важно појаснити, да су подаци односно истраживања у том делу веома скромни, за шта постоје оправдани разлози, веома малог броја процесуираних случајева. Наиме, према подацима са којима располаже (CINS) Центар за истраживачко новинарство Србије<sup>341</sup>, од 1. априла 2013.

<sup>340</sup> Козар, В., (2011), Заштита права у поступку јавне набавке, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад, стр.1

<sup>341</sup> Види више: <https://www.cins.rs> - Центар за истраживачко новинарство Србије (ЦИНС) је основало Независно удружење новинара Србије, ради се о непрофитној је невладиној организацији, која је посвећена истраживачком новинарству по најсавременијим, међународно усвојеним стандардима и уз коришћење нових алата, техника и знања о професији. Финансира из донација како би избегао утицај пословних и политичких извора новца, који углавном успешно контролишу садржај комерцијалних медија у Србији и обесмишљавају њихову друштвену улогу. Заступа право грађана на транспарентност рада државних органа и информисаност о свим чињеницама важним за наше друштво. Циљеви су, промоција независног, одговорног и професионалног новинарства и увођење и поштовање високих и међународно препознатих стандарда у новинарству, продукција и објављивање истраживачког медијског садржаја на веб-сајту ЦИНС-а и путем других домаћих и међународних медија, едукација новинара и

године до 1. децембра 2017. основна и виша тужилаштва у Србији покренула су 175 кривичних поступака по кривичном делу злоупотреба у вези са јавном набавком, 86 пријава је одбачено, 70 поступака је у току, а у осталим случајевима су подигнуте оптужнице или постигнути споразуми о признању кривице. Судови су донели шест пресуда, пет осуђујућих и једна ослобађајућа. Ради се углавном о условним казнама. Око трећине кривичних пријава због злоупотреба с јавним набавкама је поднела полиција, док су остале кривичне пријаве поднели понуђачи, грађани и наручиоци. Треба напоменути, да су пријаве подношене против наручилаца и понуђача од стране незадовољних понуђача који нису успели да добију посао на тендерима. Интересантан је и податак, да актуелни Закон о јавним набавкама упућује све који имају информације о корупцији у јавним набавкама да пријаве исту, Управи за јавне набавке, Агенцији за борбу против корупције и надлежном тужилаштву, међутим, истраживања показују, да за период 2013-2017. године, ниједно више тужилаштво и Тужилаштво за организовани криминал, нису примали пријаве о корупцији, као ни већи број основних тужилаштава. Треба напоменути, да осим кривичне одговорности постоји и прекршајна одговорност која је од 2013. године прешла у надлежност Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки која не доноси пресуде, већ само процесне одлуке. До краја 2017. године, Републичка комисија је примила укупно 196 захтева за покретање прекршајног поступка као и 18 прекршајних пријава. Републичкој комисији је

---

уредника у Србији о практичним вештинама истраживачког новинарства, пружање прилике младим и другим новинарима, као и грађанима уопште, да употребе вештине и технике истраживачког новинарства како би изнели важне чињенице у јавност Србије, сарадња са сличним организацијама, другим медијима и информативним организацијама у Србији, региону и шире, укључујући и прекограничне истраживачке пројекте и сарадња са другим организацијама и невладиним организацијама у земљи и иностранству. ЦИНС *истражује организовани криминал, политику, бизнис, преваре, енергетику, животно окружење, корупцију, судство, спорт и друге важне области друштва.* Настоји да у мали број тема, за које има капацитете, уврсти оне које најснажније утичу на животе што већег броја грађана Србије. Организација користи и прилике да истражи теме које нису од националног значаја, али их локални медији не истражују, док су национални за такве теме незаинтересовани и бира и теме које сматра значајним према њиховом садржају и утицају на друштво. Основан је 2007. године, као секција Независног удружења новинара Србије, 2012. године, постао независно правно тело и регистрован је у Агенцији за привредне регистре као фондација, од оснивања спровео више десетина истраживачких и едукативних пројеката и објавио више од 200 истраживачких прича. Награђивани су више пута од стране, Глобалне мрежа уредника ГЕН, НУНС-а и Америчке амбасале у Србији, Повереника за заштиту равноправности Републике Србије и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Марини Ковачев је припала награда за најбољу младу новинарку у 2018. години и још веома велики број међународних и домаћих признања за рад.

уступљено девет предмета од стране судова. Републичка комисија није донела ниједну осуђујућу ни ослобађајућу одлуку, већ је проверавала формалне услове за поступање, тражила допуне, проглашавала се ненадлежном или одбацивала захтеве. Сваки понуђач који је незадовољан спроведеним поступком јавне набавке може да упути захтев за заштиту права Републичкој комисији или да се обрати Управном суду уколико сматра да је Републичка комисија погрешила. Спорна ситуација је, када Управни суд уважи жалбу па поништи одлуку Републичке комисије, у тој ситуацији предмет поново враћа Републичкој комисији на одлучивање, из разлога што ће Комисија углавном поновити своју одлуку, што цео поступак захтева за заштиту права у поступку јавне набавке, у потпуности обесмишљава. О томе говоре расположиви подаци који указују, да је у периоду 2013 – 2015 . године, Управни суд усвојио 72 тужбе а Републичка комисија је одговорила на начин што је у 45 случајева, одбацила захтеве за заштиту права у поступку јавне набавке.<sup>342</sup> Јавне набавке су конципиране на начин који је требало да обезбеди најефикасније управљање јавним ресурсима, односно требало је да представљају најважније средство за превенцију корупције. Сумње у корупцију у јавним набавкама су у потпуности оправдане, просек од два до три понуђача, као просек броја понуђача по једној јавној набавци, Србију сврстава у ред земаља са високим степеном корупције у јавним набавкама уз напомену, да су јавне набавке у сектору одбране искључене од општих правила за јавне набавке узимајући у обзир вредност ових набавки. Када је у питању судска пракса, у случајевима кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком карактеристичне су следеће злоупотребе. Закон о јавним набавкама јасно и прецизно забрањује договоре између понуђача. Изјава о независној понуди под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да је понуђач понуду поднео независно, без договора са другим понуђачима или заинтересованим лицима. Ово је веома важан детаљ који се злоупотребљава у пракси корупције у јавним набавкама из разлога симулираних и фиктивних понуда као и уздржавања од подношења понуда или ротирајућих понуда односно подела тржишта. Карактеристике корупције у јавним набавкама су и давање, нуђење, стављање у изглед користи или покушај да се сазнају поверљиве информације. Све наведене радње су усмерене на утицање на доношење одлука наручиоца јавне набавке, односно радње су предузете у намери да се утиче на доношење одлуке. Постоји и други облик кривичног дела, а то је када је учинилац, одговорно лице или службено лице у наручиоцу, а који искоришћавањем положаја или овлашћења, или невршењем своје дужности крши закон

<sup>342</sup> Biz life-19.02.2018 cins-beta (2018), Злоупотребе у јавним набавкама и њихова некажњивост-  
<https://www.bizlife.rs> > aktuelno > vesti-dana > zloupotrebe-u-javnim-naba



или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокује штету јавним средствима. Дакле, законодавац је предвидео проузроковање штете која се односе на јавна средства, као последицу извршења кривичног дела док се код тежих облика упућује на висину вредности јавне набавке.<sup>343</sup> Подаци из годишњих извештаја Републичког јавног тужилаштва, указују на веома занемарљив број кривичних пријава за кривично дело злоупотребе у јавним набавкама. У 2016. години је поднесено 68 кривичних пријава што је далеко мање у односу на 2015. годину када је поднесено 129 кривичних пријава. Резултати судске праксе су поражавајући, тужилаштва су након поднесеног броја кривичних пријава од стране полиције и оштећених, поднела само девет оптужних предлога, судови су донели укупно три пресуде, од тога две осуђујуће и једну ослобађајућу. Резултат су, две осуђујуће казне односно две условно осуђујуће казне. Судска пракса односно казнена политика, која се спроводи на овај начин, нема и не може имати одвраћајући фактор, па се са разлогом поставља питање оправданости увођења овог посебног кривичног дела злоупотреба у јавним набавкама. Такође, треба напоменути, да спровођење истраге за кривична дела корупције, односно злоупотребу у јавним набавкама, захтева одређено стручно знање, што може бити једно од оправдања тужилаштва за пасиван однос према овој врсти кривичних дела поред већ идентификоване појаве корупције у правосуђу. Само откривање кривичног дела је изазов за јавне тужиоце, из разлога што не постоји интерес да наручилац и понуђач пријаве дело. Једини начин да се дође до информација су други понуђачи незадовољни одлуком наручиоца, грађански надзорник за јавне набавке у случајевима који прелазе износ од један милион евра као и независне институције које имају надлежност да спроводе надзор, Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту конкуренције. Како и на који начин доказати наведено кривично дело, у суштини представља веома велики проблем за тужиоце који на располагању имају, а према Законику о кривичном поступку, шест посебних доказних радњи и то, тајни надзор комуникације, тајно праћење и снимање, симуловани послови, рачунарско претраживање података, контролисана испорука и прикривени иследник. Оно што карактерише посебне доказне радње, јесу тајност и задирање у права и слободе човека и грађанина. Могу се применити искључиво по основу испуњења основне две претпоставке, основи сумње морају постојати уз постојање кривичног дела које спада у категорију кривичних дела у погледу којих је могућа примена посебних доказних радњи. Друга претпоставка која се мора испунити је, када се на други начин не могу прикупити

<sup>343</sup> Бошковић, Матић, М., Стевановић, И., Чоловић, В., (2017) Привредна кривична дела, Бошковић, Матић, М, Кривично дело злоупотреба у јавним набавкама изазови у примени, Институт за криминолошка и социолошка испитивања, Институт за упоредно право, Београд, стр.216-219

докази или би њихово прикупљање било знатно теже. Треба појаснити односно прецизирати, да посебне доказне радње наредбом одобрава судија за претходни поступак на основу образложеног предлога јавног тужиоца.<sup>344</sup> Законик о кривичном поступку јасно дефинише кривично дело *злоупотребе у вези са јавном набавком* као кривично дело на које се могу применити посебне мере односно посебне доказне радње у којима поступа јавно тужилаштво посебне надлежности.

- *Тајни надзор комуникације* се одобрава на образложени предлог јавног тужиоца од стране суда који може одредити надзор и снимање комуникације која се обавља путем телефона или других техничких средстава или надзор електронске или друге адресе осумњиченог и заплену писама и других поштиљки.<sup>345</sup>

- *Тајно праћење и снимање осумњиченог* на образложени предлог јавног тужиоца суд може одредити ради, откривања контаката или комуникације осумњиченог на јавним местима и местима на којима је приступ ограничен или у просторијама, осим у стану као и ради утврђивања истоветности лица или лоцирања лица или ствари. Места или просторије односно превозна средства других лица могу бити предмет тајног надзора и снимања само ако је вероватно да ће осумњичени ту бити присутан или да користи та превозна средства.<sup>346</sup>

- *Симуловане послове*, на образложени предлог јавног тужиоца суд може одредити, симуловану куповину, продају или пружање пословних услуга као и симуловано давање или примање мита.<sup>347</sup>

- *Рачунарско претраживање података* подразумева меру којом, на образложени предлог јавног тужиоца суд може одредити рачунарско претраживање већ обрађених личних и других података и њихово поређење са подацима који се односе на осумњиченог и кривично дело.<sup>348</sup>

- *Контролисана испоруку*, Републички јавни тужилац, односно јавни тужилац посебне надлежности може ради прикупљања доказа за поступак и откривања осумњичених одредити контролисана испоруку којом се дозвољава да, уз знање и под надзором надлежних органа, незаконите или сумњиве поштиљке, буду испоручене у оквиру територије Републике Србије или уђу, пређу или изађу са територије Републике

<sup>344</sup> Ибид, стр.219-222. Бошковић, Матић, М, Кривично дело злоупотреба у јавним набавкама изазови у примени, Институт за криминолошка и социолошка испитивања, Институт за упоредно право, Београд,

<sup>345</sup> Види више: Законик о кривичном поступку, ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019), члан 165

<sup>346</sup> Ибид, члан, 171

<sup>347</sup> Ибид, члан, 174

<sup>348</sup> Ибид, члан, 178

Србије. Јавни тужилац наредбом одређује начин спровођења контролисаних испоруке.<sup>349</sup>

- *Прикривени иследник* је мера суда којом се на образложени предлог јавног тужиоца може одредити ангажовање прикривеног иследника ако се коришћењем других посебних доказних радњи не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано.<sup>350</sup>

Ако је законодавац за наведено кривично дело предвидео посебне мере односно посебне доказне радње у којима поступа јавно тужилаштво посебне надлежности, *није јасно и не може бити јасно*, из којих разлога се не примењују или се примењују веома рестриктивно од стране надлежних органа, имајући у виду висину новчаних средстава од готово *три милијарде евра* која се одвајају за потребе система јавних набавки у јавном сектору, односно јавним предузећима Републике Србије. На овај део пасивног односа надлежних државних органа, посебно се треба осврнути као на један од најважнијих разлога корупције у јавним набавкама у јавним предузећима, односно примене коруптивних механизма у јавним предузећима и анализирати разлоге непоступања односно пасивног односа надлежних државних органа, у закључку овог рада.

Још једна веома важна статистика веома јасно указује на слабост целокупног државног система када је у питању одговорност према несавесном и неодговорном трошењу јавних средстава. Према статистици у 2014. години, од 30 случајева разних врста злоупотреба у јавним набавкама чија је укупна вредност износила преко пет милијарди динара, односно близу 50.000.000 евра, од стране судова према починиоцима су изречене казне у износу од 1.500.000 динара, односно нешто више од 12.000 евра, што указује односно упућује на веома велику забринутост када је у питању корупција односно санкције које се од стране суда изричу за то кривично дело. Такође, у десет случајева вредност јавних набавки је износила укупно 685.000.000 динара а изречене су казне у износу од 140.000 динара. Закључак је јасан, судска пракса указује на веома велику неуједначеност у кажњавању, веома мали број процесуираних предмета, застарелост предмета, непримерене висине казни, предуге процедуре и неажурност судова.<sup>351</sup>

У наставку овог дела рада, анализираћемо неколико случајева из судске праксе који у

<sup>349</sup> Ибид, члан, 181

<sup>350</sup> Види више: Законик о кривичном поступку, ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019), члан 183

<sup>351</sup> Николетић, И., (2014), Мали број процесуираних предмета, Данас, Београд, <https://www.danas.rs> > Економичја

пуној мери указују како и на који начин се процесуирају одговорна лица за прекршаје и кривична дела злоупотребе службеног положаја, односно злоупотреба у вези са јавном набавком. Најважнији елемент пресуде је висина казне, уочићемо веома мале и незнатне казне као санкције за наведене врсте прекршаја, односно кривичних дела злоупотребе у вези са јавном набавком које суштински не делују одвраћајуће већ веома стимулативно за починиоце ових кривичних дела.

Презентираћемо, један од уобичајених примера злоупотреба у јавним набавкама, случај из 2019. године из Лесковца, који је објављен у средствима информисања, у којем је окривљени, искоршћавањем свог службеног положаја другом физичком лицу, адвокату, прибавио корист закључивањем два уговора о пружању адвокатских услуга а да при томе није спровео поступак јавне набавке мале вредности, на основу којих уговора је адвокату из буџета Града Лесковца исплаћена накнада на име пружања адвокатских услуга. Пресудом Основног суда у Лесковцу, окривљени је оглашен је кривим због продуженог кривичног дела злоупотреба службеног положаја, за које му је суд изрекао условну осуду тако што му је, *утврдио казну затвора у трајању од шест месеци која се неће извршити уколико окривљени у року провере од две године, по правноснажности пресуде, не изврши ново кривично дело.* Врховни касациони суд је пресудом, одбио као неоснован захтев за заштиту законитости поднет против правноснажних пресуда Основног суда у Лесковцу и Вишег суда у Лесковцу у односу на повреде закона Законика о кривичном поступку. Поднетим захтевом браниоца окривљеног се указује на повреду кривичног закона и наводи, да се у радњама окривљеног не стичу битна обележја кривичног дела за које је осуђен - злоупотреба службеног положаја већ би евентуални пропусти код процедуре набавке мале вредности, били до 01.01.2013. године санкционисани као прекршај из Закона о јавним набавкама, а од 01.01.2013. године као кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 234а Кривичног законика. Врховни касациони суд наводи, да су радње овог, основног, облика кривичног дела прописане алтернативно и јављају се у три вида. Искоришћавање свог службеног положаја - као један од облика извршења кривичног дела, како је то према чињеничним наводима у изреци првостепене пресуде управо учинио окривљени, постоји када извршилац остаје у оквиру свог службеног положаја али исти не користи због интереса и циљева службе већ ради остваривања неког сопственог или интереса трећег лица или на штету интереса неког лица. Захтев за заштиту законитости није основан из разлога што одредбом члана 359. став 1. Кривичног законика који је важио у време извршења кривичног дела, прописано је да

ће се службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог казнити затвором од шест месеци до пет година. Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/2018) је прописао да ће се за прекршај казнити и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 20.000,00 до 50.000,00 динара ако закључи уговор о јавној набавци мале вредности без претходно спроведеног поступка прописаног овим законом.

- По налажењу Врховног касационог суда, у радњама окривљеног се стичу сва битна обележја кривичног дела злоупотреба службеног положаја обзиром да се у радњама окривљеног поред већ наведених битних обележја кривичног дела стиче и намера да се другом прибави каква корист, што ову радњу разликује од радње прекршаја и што није битан елемент наведеног прекршаја из Закона о јавним набавкама на који се одбрана окривљеног позива.<sup>352</sup>

Према подацима из евиденције Града Новог Сада, Службе за буџетску инспекцију, за 2018. годину, Служба за буџетску инспекцију је, у границама своје надлежности установљене Законом о буџетском систему, обављала контролу материјално-финансијског пословања субјеката из јавног сектора, односно субјеката који су корисници јавних средстава, предвиђене су и реализоване 33 инспекцијске контроле. Контролом је утврђено око 70 повреда различитих закона, од чега је установљено 18 повреда Закона о јавним набавкама. Прекршајном суду у Новом Саду је упућено 7 захтева за покретање прекршајног поступка за 7 одговорних лица у правном лицу. Треба такође напоменути, да је Служба за буџетску инспекцију у 2018. години располагала са веома малим бројем инспектора, свега пет инспектора за око 1300 корисника јавних средстава док је у 2017. години тај посао обављало 6 инспектора. Приметан је и раст броја контрола у односу на 2017. годину када је реализовано 25 контрола од стране

<sup>352</sup> Види више: <https://www.vk.sud.rs> › sr-lat › kzz-732019-pogrešna-primena-zakona

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија, чланова већа, са саветником, записничарем, у кривичном предмету окривљеног АА, због продуженог кривичног дела злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. у вези члана 61. Кривичног законика, одлучујући о захтеву за заштиту законитости браниоца окривљеног, адвоката, поднетом против правноснажних пресуда Основног суда у Лесковцу К 437/2017 од 16.05.2018. године и Вишег суда у Лесковцу Кж 276/18 од 15.11.2018. године, у седници већа одржаној 13.03.2019. године, једногласно је, донео: **Пресуду**. Одбија се, као неоснован, захтев за заштиту законитости браниоца окривљеног АА, поднет против правноснажних пресуда Основног суда у Лесковцу К 437/2017 од 16.05.2018. године и Вишег суда у Лесковцу Кж 276/18 од 15.11.2018. године, у односу на повреду закона из члана 439. тачка 1) и тачка 2) Законика о кривичном поступку, док се у односу на преостале повреде закона одбцује, као недозвољен. Увид у Пресуду у целости можете преузети са сајта Врховног касационог суда који је наведен као извор.

Службе за буџетску инспекцију. Контролом је утврђено око 82 повреде различитих закона од чега је установљено 15 повреда Закона о јавним набавкама. Прекршајном суду у Новом Саду је упућено 8 захтева за покретање прекршајног поступка за 8 одговорних лица у правном лицу.<sup>353</sup>

Поређења ради, подаци Града Новог Сада за период 2008 - 2013. година, указују, да је Служба за буџетску инспекцију је, у границама своје надлежности установљене Законом о буџетском систему, обављала контролу материјално-финансијског пословања субјеката из јавног сектора и то, у 2008. години обављена је 21 контрола и поднето је 2 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са прекршајима из Закона о јавним набавкама који се односе на 2 правна лица и 2 физичка лица. У 2009. години обављено је 24 контроле и поднето је 4 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са прекршајима из Закона о јавним набавкама који се односе на 3 правна лица и 5 физичких лица, као и 2 кривичне пријаве које се односе на 2 одговорна лица. У 2010. години обављено је 46 контрола и поднето је 11 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са прекршајима из Закона о јавним набавкама који се односе на 6 правних лица и 11 физичких лица. У 2011. години обављена је 41 контрола и поднето је 9 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са прекршајима из Закона о јавним набавкама који се односе на 9 правних лица и 12 физичких лица. У 2012. години обављено је 38 контрола и поднето је 3 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са прекршајима из Закона о јавним набавкама који се односе на 2 правна лица и 3 физичка лица. У 2013. години обављено је 20 контрола и поднето је 4 захтева за покретање прекршајног поступка у вези са прекршајима из Закона о јавним набавкама који се односе на 2 правна лица и 4 физичка лица, као и 4 кривичне пријаве које се односе на 4 одговорна лица<sup>354</sup>

У оквиру судске праксе, презентираћемо један пример из пресуде Вишег суда у Прокупљу, К 32/2013 од 27. марта 2014. године, који указује на незаконито избегавање спровођења отвореног поступка као најтранспарентнијег, на начин што су окривљени такозваним дељењем, односно уситњавањем набавки на више мањих без обзира што се ради о истоврсним набавкама, злоупотребили службени положај и противправно

<sup>353</sup> Служба за буџетску инспекцију града Новог Сада, (2018), Годишњи Извештај о раду Службе за буџетску инспекцију за 2018 и 2017 годину, Град Нови Сад [www.novisad.rs](http://www.novisad.rs) > lat > sluzba-za-budzetsku-inspekciju

<sup>354</sup> Види више: <https://www.osce.org/serbia> - Варинац, С., Нинић, И., Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад (2014) Судска пракса у вези са повредом закона, Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, ОЕБС, Београд,Стр.84

прибавили имовинску корист. Ради се о кривичним делима, злоупотребе службеног положаја и подстрекавања на извршење кривичног дела злоупотребе службеног положаја. Окривљени је као председник општине са својством службеног лица искористио је свој службени положај и прекорачио границе својих службених овлашћења и прибавио имовинску корист одређеном предузећу. Буџетом Општине за 2012. годину и финансијским планом била предвиђена средства за набавку и монтажу три дечја игралишта на већ одређеним локацијама. Председник општине је био дужан, да као наредбодавац за извршење буџета у смислу Закона о локалној самоуправи рационално троши јавна средства. Једно од основних начела јавних набавки је начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава и оно обавезује наручиоца, да поступак јавне набавке спроводи и избор најповољније понуде врши у роковима и начин прописан овим законом и са што мање трошкова везаних за реализацију јавне набавке. Да би се обезбедило поштовање овог начела неопходно је да наручилац обезбеди конкуренцију међу понуђачима, да поступак јавне набавке буде транспарентан и да се свим понуђачима обезбеди једак положај. Избор најповољније понуде се по правилу врши у отвореном поступку јавне набавке у коме сва заинтересована лица могу поднети понуде у складу са условима утврђеним конкурсном документацијом. Председник општине је одлучио да уместо наведеног законитог начина спровођења поступка, спроведе поступак у коме је одређено предузеће власништво другог окривљеног максимално привилеговано у поступку јавне набавке, како би тиме остварили имовинску корист. Председник општине је са намером прекршио одредбе Закона о јавним набавкама у делу који обавезује наручиоца код истоврсних набавки на спровођење отвореног поступка као најтранспарентнијег, без обзира на чињеницу, да су средства за три дечја игралишта била исказана на три позиције, са предвиђеним износом средстава за свако од њих, донео је одлуку о покретању три поступка јавне набавке мале вредности. Председнику општине је био императив, да одређеном предузећу прибави имовинску корист, реализацијом финансијског плана за набавку три дечја игралишта. Шеф службе за јавне набавке је упозорио председника на неправилност и упутио истог, да би требало донети одлуку о јавној набавци веће вредности за сва три дечја игралишта, јер се ради о истоврсним добрима али је председник општине остао је при ставу да ће бити покренута три поступка јавне набавке мале вредности јер је знао, да одређено предузеће неће моћи да обезбеди услове да буде изабрано као најбољи понуђач. Окривљени, председник општине је омогућио окривљеном власнику одређеног предузећа, да конкурсна документација буде прилагођена моделима игралишта из каталога који је њему и Комисији презентирао

власник одређеног предузећа, у кабинету председника општине пре него су донете одлуке о покретању поступка јавне набавке, што је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, тачније начелу обезбеђивања конкуренције међу понуђачима. Председник општине је инсистирао на хитности поступка са кратким роковима тако да је од доношења одлуке о покретању поступка јавне набавке до одлуке о избору одређеног предузећа као најповољнијег понуђача, протекло седам дана. Тражио је од Комисије за јавну набавку да одмах по достављању обавештења за две друге фирме које су фиктивно послале понуду, да њихове понуде нису изабране као најповољније и хитно затражи од поменутих фирми изјаве да неће тражити заштиту права понуђача, што су оне и учиниле. Када је реч о кривици окривљених, она је неспорна и произилази из изнетих објективних елемената конкретног кривичног дела. Постојала је све време код окривљених апсолутна свест у њиховом поступању и хтеће да се исто реализује. То подразумева постојање директног умишљаја окривљених у извршењу овог кривичног дела. Одлучујући о врсти и висини казне које изрећи окривљенима суд је водио рачуна о границама казне које су законом прописане за конкретно кривично дело, имајући при том у виду и сврху кажњавања. Такође суд је водио рачуна и о околностима које утичу да казна буде већа или мања. Од олакшавајућих околности суд је за обојицу окривљених ценио то што до сада нису осуђивани, што су породични људи. Окривљени председник општине је отац једног малолетног детета, а окривљени власник одређеног предузећа је отац троје малолетне деце, озбиљно угроженог здравственог стања са проблемима са кичмом и операцијама којима је био подвргаван. Од отежавајућих околности суд је ценио околности под којима је кривично дело учињено, пре свега због њиховог односа према јавним средствима у ситуацији постојања економске кризе и могућности да се рационалним трошењем јавних средстава могу задовољити и друге потребе грађана који се финансирају буџетом локалне самоуправе. Због тога је, суд окривљеног председника општине, осудио на казну затвора у трајању од једне године и шест месеци а окривљеног власника одређеног предузећа, на казну затвора у трајању од једне године коју ће издржавати у просторијама у којима станује, искључиво збор његовог здравственог стања имајући у виду да ће се и на тај начин према њему остварити сврха кажњавања. Како су кривично дело за које су оглашени кривим окривљени учинили из користољубља, суд их је осудио и на новчане казне као споредне и то окривљеног председника општине на новчану казну у износу од 150.000,00 динара а окривљеног власника одређеног предузећа на новчану казну у износу од 100.000,00 динара.

Одређеном предузећу- привредном друштву, суд је одузео прибављену имовинску



корист у износу од 940.340,70 динара.

Суд није прихватио предлог оптужбе да се окривљеном преседнику општине, изрекне мера безбедности забрана вршења позива, делатности и дужности, имајући у виду да за то нису испуњени услови, из разлога што се од 25.06.2012. године, не налази на функцији председника општине, па самим тим не постоји опасност за трошење јавних средстава на начин како је то учињено извршењем конкретног кривичног дела.<sup>355</sup>

Епилог овог судског спора је објављен на државном националном каналу РТС, 30.03.2016. године, те је Одлуком Апелационог суда у Нишу бивши председник општине Прокупље, правноснажно осуђен на годину дана затвора због злоупотребе приликом јавне набавке у куповини мобилијара за дечија игралишта. Злоупотребио је положај приликом набавке и монтаже дечијих игралишта у улици Вељка Миланковића у Ђуревачком насељу и у дворишту Основне школе "9. октобар" у Прокупљу. Председник општине је тиме оштетио општински буџет за више од девет милиона динара, односно 9.308,784 динара или 83.405 евра. Осуђен је и на новчану казну од 150.000 динара и забрану вршења дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање туђом имовином, као и за чување те имовине у трајању од три године од дана правоснажности пресуде. Осуђени је био председник општине Прокупље од 2008. до 2012. године.<sup>356</sup>

Детаљније анализе извештаја надлежних државних институција као и судске праксе, о мерама које су предузете и које се предузимају на сузбијању корупције у јавним набавкама у јавним предузећима, биће свеобухватно анализирани, у оквиру емпиријског истраживања у раду преко државне статистике и статистике заинтересованих субјеката из јавности о злоупотребама у јавним набавкама, укључујући и однос прекршајне и кривичне одговорности у систему јавних набавки.

## ГЛАВА IX

### МОДАЛИТЕТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПТИВНИХ МЕХАНИЗАМА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ

<sup>355</sup> Види више: Пресуда Вишег суда у Прокупљу, К 32/2013 од 27. марта 2014. Марјановић, М., (2015), године, Правни портал, 09.12.2015 - <https://www.pravniportal.com> › korupcija-javne nabavke

<sup>356</sup> Радио телевизија Србије, (2016), Бивши председник општине Прокупље осуђен на казну затвора. - [www.rts.rs](http://www.rts.rs) › bivsi-predsednik-opstine-prokuplje-osudjen-na-kaznu-zatvora

## Увод

Како би што једноставније приближили, концеп модалитета спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима, неопходно је, пре свега анализирати, које су то препреке уопште у борби против корупције, односно које су то претпоставке за успешну борбу против корупције. Једно од занимљивијих истраживања је реализовао Биро за друштвена истраживања (*BIRODI*), што ће нам послужити као оријентационо усмерење на изналажењу модалитета за спречавање корупције у јавним набавкама. У истраживању се наводе, економске, политичке, правне, друштвене и институционалне *препреке* у борби против корупције.

У делу *економских препрека* у борби против корупције, учача се одсуство економске транзиције, из разлога што не постоји слободно тржиште које захтева стицање профита кроз предузетничке активности, односно акције за разлику од садашњег тржишта на којем егзистира монопол, незаконитост, односно некажњавање. Јавна предузећа и јавне ресурсе контролишу политичке странке на начин супротан принципу економичности и законитости. Препреке се огледају и у сиромаштву и лошој економској ситуацији као и на доминантном ставу јавног сектора који је навикнут на корупцију односно коруптивно функционисање.<sup>357</sup>

Када су у питању *политичке препреке*, пракса указује да је део политичара у коруптивном ланцу што резултира незаинтересованошћу за борбу против корупције. Недостаје политички консензус и храброст да се реши проблем корупције. Као једна од препрека у политичком делу, напомиње се финансирање политичких странака односно недостатак транспарентности у том делу као и одсуство етичности односно етике међу политичарима. Политичке странке занемарују своје програме и идеологију што озбиљно доводи у питање искреност, односно интегритет и отворену спремност истих за борбу против корупције. Недостаје свести о хитности решавања корупције као основном предуслову за нормално функционисање државе и константно повлађивање политичара у јавном мњењу, такође представљају проблем односно препреке у делу који се односи на политику као споран елемент у борби против корупције.<sup>358</sup>

У делу *правних препрека*, карактеристична запажања се односе на такозване наручене законе од стране представника крупног капитала, односно утицајних појединаца и

<sup>357</sup> Гавриловић, З., Милуновић, Ј., Димитријевић, П., Ђапић, С., (2013), Борба против корупције у Србији – Алтернативни извештај, Биро за друштвена истраживања-Бироди -Мисија ОЕБС у Србији, Београд, стр.49-[www.birodi.rs](http://www.birodi.rs) › 2013/09 › *Vorba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj*

<sup>358</sup> Ибид, стр.49

група који у великој мери представљају једну од веома важних препрека у борби против корупције. Недостатак контроле и одговорности приликом примене усвојених закона, самовоља законодавне, извршне и судске власти и озбиљно нарушавање правне сигурности укључујући и аутономију у раду независних тела, представљају веома важне правне препреке у борби против корупције.

Констатоване су и *друштвене препреке* као проблем у борби против корупције, које подразумевају, односно које се огледају кроз усвојено понашање и навике грађана и постојање свести, да је корупција уобичајен начин функционисања друштва, односно некажњив начин остваривања одређеног права. Недостатак свести о корупцији у делу, односно у неким случајевима, оних који раде за државу такође представља веома важну друштвену препреку у борби против корупције. Друштвена препрека је и уобичајен, односно прихваћен као правило, културни образац, који је у супротности са борбом против корупције, односно недостатак свести код грађана о штетности корупције што као производ има свест да се они који су се обогатили корупцијом, сматрају успешним. Пасиван однос грађана према корупцији и посматрање ствари на краatak рок, као и поремећен систем вредности, такође представљају неке од веома битних друштвених препрека, у борби против корупције.<sup>359</sup>

У делу *институционалних препрека* се наводе, нетранспарентност институција, непотизам, одсуство заштите оних који укажу на корупцију и запошљавање, односно кадроване на партијским основама које карактеришу нејасне и нетранспарентне процедуре.<sup>360</sup>

Истраживање обухвата и економске, политичке, правне, друштвене и институционалне *претпоставке* за успешну борбу против корупције.

Део који обухвата *економске претпоставке* за успешну борбу против корупције подразумева, обавезно смањење јавног сектора и унапређење процедура за пословање. Неопходност санкционисања злоупотреба монополског положаја на тржишту и одузимање нелегално стечене имовине. Предлаже се и национализација приватизованих предузећа где приватизација није успела са акцентом на транспарентност јавних набавки и трошење буџетских средстава у јавним предузећима.

Када су у питању *политичке претпоставке*, за успешну борбу против корупције је неопходан консензус политичких странака као и смањење утицаја политичких странака

<sup>359</sup> Ибид, стр. 50

<sup>360</sup> Ибид, стр. 51

на привреду и раст државних институција, неопходна су, дугорочна политичка стабилност и стварање етичких кодекса на нивоу политичких странака.<sup>361</sup>

У делу који се односи на *правне претпоставке*, истиче се, унапређење кажњивости, примене закона и одговорности за неспровођење истих. Неопходност реформе правосуђа и промене Устава Србије у делу који ће омогућити ефикаснију борбу против корупције.

*Друштвене претпоставке* захтевају, унапређење друштвеног положаја грађана и подизање свести грађана о правима и обавезама у вези са борбом против корупције као и утицај на промену вредносног система у друштву.

Део који се односи на *институционалне претпоставке* у борби против корупције, подразумева, унапређење рада институција кроз боље процедуре као и рационализацију броја кадрова и промене које ће допринети реформи институција изнутра. Претпоставке обухватају и борбу против непотизма и негативне селекције, а у корист транспарентности институција као и спречавање постојања феномена свемоћних људи у институцијама<sup>362</sup>

Након веома прецизне, кратке и јасне анализе препрека и претпоставки у борби против корупције у Републици Србији, у наставку рада ћемо анализирати грађанску контролу јавних набавки у Републици Србији и појединим државама у свету, са акцентом на медије и релевантност медија односно њихов допринос у борби против корупције, који су према до сада испољеним резултатима, у одређеним, односно конкретним случајевима иницијално имали успеха када је у питању контрола, односно злоупотреба коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима.

## **1. Грађанска контрола јавних набавки у Србији**

Закон о јавним набавкама, у другом поглављу у делу који се односи на Спречавање корупције и сукоба интереса, у члану 28. предвиђа институт Грађанског надзорника, односно надгледања од стране Грађанског надзорника, у случајевима поступка јавне

<sup>361</sup> Ибид, стр. 51

<sup>362</sup> Ибид, стр. 51, Борба против корупције у Србији – Алтернативни извештај, Биро за друштвена истраживања-Бироди -Мисија ОЕБС у Србији, Београд, [www.birodi.rs](http://www.birodi.rs) > 2013/09 > Borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj

набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара. Закон о јавним набавкама јасно дефинише улогу грађанског надзорника у случајевима када наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара. Закон такође дефинише, да за грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке. Такође, за грађанског надзорника може бити именовано и удружење које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса. Закон о јавним набавкама јасно упућује, да за грађанског надзорника не може бити именовано лице запослено или на други начин ангажовано код наручиоца или лица повезаног са наручиоцем, нити лице које је члан политичке организације. Када су у питању услови и критеријуми за именовање и начин рада грађанског надзорника исте ближе уређује Управа за јавне набавке. Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке, 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. Веома је важно прецизирати, да наручилац не може пре именовања грађанског надзорника покренути поступак јавне набавке. Грађански надзорник је дужан да надгледа поступак јавне набавке и у том циљу он има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима. Грађански надзорник има обавезу, да поднесе одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи за јавне набавке, извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка. У случају, да грађански надзорник основано сумња у законитост поступка јавне набавке обавестиће о томе надлежне државне органе и јавност. Такође је веома важно појаснити, да Грађански надзорник *нема право на награду* за свој рад.<sup>363</sup> Грађански надзорник је пре свега лице из редова стручњака у области јавних набавки односно области која је у вези са предметом јавне набавке. Улогу Грађанског надзорника може преузети, а на основу именовања од стране Управа за јавне набавке и удружење које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса, које нагледа поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара. Ради се о мониторингу, односно обавезном и независном надзору, из разлога подизања нивоа учешћа грађанског друштва у надзору над спровођењем јавних набавки највећих вредности, у случајевима уочених нерегуларности. Захтева се озбиљност и одговоран приступ

<sup>363</sup> Грађански надзорник, Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015.члан.28.

грађанских надзорника, како би се оствариле прописане надлежности.<sup>364</sup> За адекватну контролу једне јавне набавке захтева се неопходаност струке, односно стручног тима, који ће на веома објективан и неутралан начин оценити и доказати евентуалне неправилности у јавним набавкама велике вредности. Законодавац је имао у виду такву врсту контроле као неопходност што је и резултирало озакоњењем Грађанског надзорника у Закону о јавним набавкама. Извештаји Грађанског надзорника свакако заслужују пажњу и представљају озбиљан и кредибилан приступ оцени правилности поступка јавне набавке. Извештаји се морају сачинити стручно и објективно, узимајући у обзир да буџетска ревизија односно надлежни органи, могу користити податке из извештаја као релевантне, у случају сумње на поступање наручилаца што свеобухватно може произвести последице како за наручиоца тако и на понуђача. Увођењем односно озакоњењем Грађанског надзорника, ствара се могућност грађанске контроле, односно укључивања грађанских активиста у контролу и надзор поступка јавне набавке велике вредности у износу од преко милијарду динара. Законодавац у Закону о јавним набавкама и Правилнику о грађанском надзорнику предвиђа основне обавезе и овлашћења којима се Грађански надзорник води у поступку надгледања, како грађански надзорник поступа у случају уочавања неправилности, уопштена правила о одговорности, роковима и извештавању. Важно је напоменути, да структура и ближа садржина извештаја грађанског надзорника нису прописани. Не постоји посебно одређен начин на који се надзире конкретни поступак нити уређени редослед и кораци које је потребно спровести да би се дошло до крајњег циља, а то је сам документ, односно извештај грађанског надзорника, дакле, не постоји званичан образац. Неопходно је напоменути, да увек постоји ризик од претпостављених догађаја о којима Грађански надзорник износи одређени суд. Веома је важно направити забелешку и спровести проверу за сваки податак што је једини и исправан начин поступања Грађанског надзорника. Када се јавна набавка анализира, неопходно је прибавити све постојеће документе из разлога, што недостатак одређених докумената и информација или њихово непознавање може довести до нетачног и паушалног закључивања. Рок за достављање извештаја, углавном у пракси представља проблем, односно може бити проблем из разлога што је врло кратак и почиње тећи од момента закључења последњег уговора или обуставе поступка од стране наручиоца. Институт грађанског надзорника је јединствена прилика да се помогне успостављању стабилне контроле система трошења буџетских средстава. Укључивањем грађана или удружења у надзор јавних набавки,

<sup>364</sup> Види више: [nadzornik.rs](http://nadzornik.rs)

цео систем јавних набавки укључује знање и струку што је веома значајно за законитост и објективно поступање.<sup>365</sup> Грађански надзорник, као што је већ наведено, надгледа поступке јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара, односно нешто мање од десет милиона евра. Поставља се питање овако дефинисаног прага за учешће грађанског друштва у контроли поступка јавне набавке. Образложење је у упоредној пракси, као што је случај у неким државама у свету као што су Пољска и Мексико, где су такође постављени прилично високи износи за обавезну контролу поступка. Међутим, примера ради, у Пољској и Мексику је предвиђена могућност, да грађански надзорници учествују и у поступцима мање вредности, уз одређене услове, који се могу поставити од стране заинтересованог лица, наручиоца, или на основу одлуке надлежног органа. Корупција у Републици Србији представља веома велики проблем, постављање прагова није од кључне важности и присутна је на свим нивоима, до локалног. Једно од понуђених решења би било и закључивање такозваних *пактова интегритета*, механизма који су познати у упоредном праву. Представници локалних самоуправа, локални привредници и представници грађанског друштва су исказали заинтересованост за овакав вид контроле јавних набавки уз учешће грађанског надзора. Чланови комисија за јавне набавке, а на основу досадашње праксе, у великом броју случајева исказују заинтересованост за трећа лица у својству објективног посматрача, што би им у великој мери амортизовало све врсте притисака како од стране наручиоца тако и потенцијалних понуђача. Сматрају, да би Грађански надзорник представљао једну врсту гаранта, да ће се поступак одвијати транспарентно и у складу са законом. Веома је важна стручност грађанског надзорника, стечено образовање и искуство у вези са спровођењем или контролом јавних набавки као и аполитичност као један од услова.. За грађанске надзорнике су у досадашњој пракси именована физичка и правна лица која су ангажована у борби против корупције и у области јавних набавки.<sup>366</sup> Када је у питању функционисање и рад Грађанског надзорника, веома је важно истаћи, да су у досадашњем раду исказали веома велику заинтересованост за борбу против корупције у систему јавних набавки. Њихов рад је често осправан од стране неких надлежних институција из сектора јавних набавки, али су Грађански надзорници истрајали у намери да јасно и прецизно презентирају јавности, односно укажу грађанима, на евидентне незаконитости и корупцију у јавним набавкама у јавним предузећима, у

<sup>365</sup> Види више: Ђурић, Р., (2013), Искуства вршења првог надзора над спровођењем јавне набавке у РС, Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.77-87

<sup>366</sup> Види више: Кнежевић, Бојовић, А., (2013), Грађански надзорник у Србији-анализа нормативног оквира и праксе и предлози за њихово унапређење, Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.89-93

појединачним, односно конкретним случајевима. Из разлога недвосмисленог и свеобухватног документовања рада Грађанских надзорника у Републици Србији, у овом раду ћемо презентирати већи део активности у периоду од 2013 – 2017. године. Разлог презентирања рада Грађанских надзорника у овом раду је јасан и не треба посебно наглашавати, *да је неопходно ставити на увид научној јавности, односно оставити одређени траг и јасно, односно недвосмислено и прецизно презентирати рад Грађанских надзорника*, имајући у виду писања средстава информисања, да грађански надзорници одустају од контроле великих набавки као и о томе да је њихово залагање и делокруг рада минимизиран и сведен на најобичније постојање, односно фикцију, узимајући у обзир неодговоран и непрофесионалан приступ одређених државних органа у појединачним случајевима према институту Грађанског надзорника. Обзиром, да се у свакој јавној набавци ради о новцу грађана који би требало одговорно и сврсисходно употребити, узимајући у обзир износ од близу 10 милиона евра по једној набавци, са акцентом на јавну набавку која је износила 26 милиона евра и која ће бити предмет посебне анализе у овом раду, и те како је потребно и неопходно изнети односно анализирати податке који ће бити наведени. У првом делу анализе ћемо обухватити збирне активности Грађанског надзорника, односно број именована и број достављених извештаја за сваког појединачно, односно за свако грађанско удружење које је Управа за јавне набавке именovala, који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки. Веома је важно прецизирати, да наручилац не може пре именовања грађанског надзорника покренути поступак јавне набавке. По завршетку поступка јавне набавке, Грађански надзорници имају обавезу, да у року од 20 дана поднесу извештај Управи за јавне набавке и надлежној градској, покрајинској или републичкој скупштини. Уколико сумњају у законитост поступка јавне набавке а према Закону о јавним набавкама, постоји обавеза обавештавања надлежних државних органа и јавности. У наставку следи збирни извештај активности:

- Транспарентност србија, 39 именовања - 6 достављених извештаја;
- Београдски центар за безбедносну политику, 18 именовања - 3 достављених извештаја;
- Друштво против корупције, 18 именовања - 8 достављених извештаја;
- Центар за развој непрофитног сектора, 14 именовања - 1 достављених извештаја;



- Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки, 13 именована - 10 достављених извештаја;
- Топлички центар за демократију и људска права, 12 именована - 2 достављених извештаја;
- Центар за истраживање транспарентност и одговорност ЦРТА, 11 именована - 7 достављених извештаја;
- Правни скенер, 5 именована - 5 достављених извештаја.
- Реализовано је укупно, 130 именована од стране Управе за јавне набавке и достављено је, 42 извештаја

Збирни извештај активности Грађанског надзорника<sup>367</sup> Овај део, како је већ наведено обухвата, односно јасно и прецизно презентира, већину активности Грађанског надзорника по годинама, почев од 2013. године па до почетка 2018. године из разлога велике вредности јавних набавки које износе преко једне милијарде динара, односно близу 10 милиона евра. Извештај који следи, упућује на *име* односно назив Грађанског надзорника, *годину* када је реализован надзор, *назив наручиоца* јавне набавке, *предмет* јавне набавке и *податке о достављању извештаја* Управи за јавне набавке.<sup>368</sup>

Према изворном извештају Управе за јавне набавке и евиденцији предмета, ангажовани Грађански надзорници су: Удружење грађана Транспарентност Србија, 2013. године је ангажован од наручиоца, Апотека Београд, за предмет набавке, лекови са листе А и А1/РФЗО, лекови за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови са листе Д/РФЗО и медицинска помагала РФЗО, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија 2013. године је ангажован од наручиоца, ЈКП Градско саобраћајно предузеће Београд, за предмет набавке, Погонско гориво евро дизел, достављен Извештај. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2013. године је ангажован од наручиоца, Министарство унутрашњих послова, за предмет набавке, Ватрогасно спасилачка возила, - *обустављена набавка*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља, 2013. године је ангажован од наручиоца, Железнице Србије, за предмет набавке,

<sup>367</sup> Види више: Управа за јавне набавке Републике Србије – Грађански надзорник-[www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs)

<sup>368</sup> Види више: Извештај - Управа за јавне набавке, преузео и објавио: Центар за истраживачко новинарство Србије CINS Извештај који следи, потпуно и прецизно указује на активности Грађанског надзорника са акцентом на достављање извештаја, који је веома важан и јасно упућује на свеобухватну анализу те се из наведених разлога у целости презентира у раду, превасходно из разлога увида у активности Грађанског надзора, који на овај начин презентујемо.

Извођење радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд Центар, *достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2013. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Енергенти - *достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2013. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Уградни материјал - *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2013. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање за предмет набавке, Лекови са листе лекова - *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2013. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Материјал за дијализу, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Апотека Београд, за предмет набавке, Лекови са листе А и А1/РФЗО, лекови за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови са листе Д/РФЗО и медицинска помагала РФЗО, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Пројектовање, израда, испорука, демонтажно-монтажни радови и пуштање у рад система за редукацију емисије азотних оксида (Нох) блока А3 по систему „кључ у руке“, примарним мерама, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Услуга лечења хипербаричном медицином, *достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2014 године је ангажован од наручиоца, Железнице Србије за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2014 године је ангажован од наручиоца, Апотека Нови Сад, за предмет набавке, Лекови, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС) за предмет набавке, Услуге у производним и пословним процесима ТЕНТ, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Управа за заједничке послове републичких органа за предмет набавке, Горива и мазива, *достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља године је ангажован од наручиоца, 2014 ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша, за предмет набавке, Услуге превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Ниша, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност

Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Србијагас, за предмет набавке, Услуге кредита, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, РБ Колубара, Лазаревац, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац, Термоелектране и копови Костолац, Костолац, ХЕ Ђердап, Кладово, Дринско-Лимске ХЕ, Бајина Башта и ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Течна горива, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране и копови Костолац, Костолац (ЕПС), за предмет набавке, Изградња железничког колосека, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Генератор за блок Б2, *достављен Извештај*. ЦРТА - Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електро mreжа Србије, за предмет набавке Електрична енергија за покриће губитака у преносном систему за период јул-децембар 2014. године, *достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2014 године је ангажован од наручиоца, Фонд за капитална улагања АП Војводине за предмет набавке, Три линеарна акцелератора са пратећом радиолошком опремом, *достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2014 године је ангажован од наручиоца, Железнице Србије за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке Радови на испумпавању замуљане воде и муља на површинском копу ПД РБ Колубара Тамнава – Западно поље, *достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша, за предмет набавке Услуге превоза путника у градском и приградском саобраћају на територији Града Ниша, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Град Ниш, Управа за образовање, за предмет набавке Замена котлова на лож уље котловима на дрвену биомасу/пелет, и реконструкцију постојећих котлова, испоруку топлотне енергије и одржавање система за потребе 20 основних школа, две средње школе и седам обданишта/вртића, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Угаљ – лигнит, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке Услуге кредита, *није достављен*

*Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС) и други наручиоци чији је оснивач ЕПС, за предмет набавке, Услуге осигурања имовине и запослених, *није достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електромрежа Србије, за предмет набавке, Електрична енергије за покриће губитака у преносном систему за период јануар-јун 2015. године, *није достављен Извештај.* Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2014 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Добра и пратеће услуге за Јединствени информациони систем за обрачун и наплату електричне енергије за снабдевача и оператора дистрибутивног система, *достављен Извештај.* Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са А и А1 Листе лекова, *достављен Извештај.* Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај.* Београдски центар за безбедносну политику, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Јавна набавка пејсмејкера, електрода и имплантабилних дефибрилатора, *није достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике, за предмет набавке, Уље за ложење-нискосумпорно гориво-специјално НСГ-С, *није достављен Извештај.* Београдски центар за безбедносну политику, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање за предмет набавке, Лекови са Б и Д Листе лекова, *није достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови за лечење хемофилије, *није достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Ц Листе лекова, *није достављен Извештај.* Београдски центар за безбедносну политику, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране, за предмет набавке Електрична енергија, *достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Материјал за хемодијализу, *није достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, Управа за заједничке

послове републичких органа, за предмет набавке, Горива и мазива, *достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља, 2015. године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за енергетику, за предмет набавке, Испорука електричне енергије за објекте јавног функционалног и декоративног осветљења, *није достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља 2015. године је ангажован од наручиоца, Градска агенција за саобраћај д.о.о, Крагујевац, за предмет набавке, Услуге превоза путника у градском и приградском превозу, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда, ЦРНПС, 2015 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, за предмет набавке, Погонска горива за моторна возила, *није достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Финансијске услуге – кредит, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електромрежа Србије, за предмет набавке, Радови на изградњи ДВ 2 x 400 кВ Панчево 2 – граница Румуније *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС) и други наручиоци чији је оснивач ЕПС, за предмет набавке, Услуга осигурања имовине и запослених за потребе Јавног предузећа Електропривреда Србије и привредних друштава које је оно основало за две године, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2015 године је ангажован од наручиоца, Јавно Предузеће Електромрежа Србије за предмет набавке, Набавка електричне енергије за покриће губитака у преносном систему за период јул-децембар 2015. године, *није достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране, за предмет набавке, Набавка погонских средстава, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Услуге у производним и пословним процесима ТЕНТ, *достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Путеви Србије за предмет набавке, Извођење радова на Коридору 10, аутопут Е-75 Београд-Ниш - граница са БЈР Македонијом, деоница: Српска Кућа – Левосоје, од км 934+354,73 до 942+413,31 км, *достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и

одговорност из Београда, ЦРТА, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС) и други наручиоци чији је оснивач ЕПС, за предмет набавке, Гориво за моторна возила за потребе зависних привредних друштава која послују у систему Електропривреде Србије, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране, за предмет набавке, Лож уље – уље за ложење средње – С и екстра лако евро – ЕЛ, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране, за предмет набавке, Природни гас, *достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС) и други наручиоци чији је оснивач ЕПС, за предмет набавке, Набавка течних горива за потребе зависних привредних друштава која послују у систему Електропривреде Србије, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање за предмет набавке, Лекови са А и А1 Листе лекова, *није достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2015 године је ангажован од наручиоца, Железнице Србије, за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, за предмет набавке, Услуге третмана и одлагања комуналног отпада путем јавно-приватног партнерства, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда, ЦРПС, 2015 године је ангажован од наручиоца ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Набавку консултантских услуга руководиоца изградње (ФИДИЦ инжењера) новог блока ТЕ Костолац Б3 снаге 350 MW, ТС Рудник 5 110/6 кВ и далеководна 110 кВ, *није достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2015 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат, за саобраћај за предмет набавке, Превоз путника у јавном градском превозу у Београду, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Аеродром Никола Тесла, Београд, за предмет набавке Извођење радова на доградњи фингерског ходника Ц, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2015 године је ангажован од наручиоца Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Испаривач, додатни ЕКО, дувачи гара, са опремом и деловима котла под притиском, *достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља

2015. године, је ангажован од наручиоца, ЈП Путеви Србије, за предмет набавке, Изградња комплекса чеоне наплатне станице на државном путу И-А реда бр. 1 (аутопут Е-75) на км 605+635 и базе за одржавање путева у к.о. Врчин општина Гроцка град Београд, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Услуга шпедиција и царина опреме, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике за предмет набавке, Нафта и деривати нафте, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Материјал за хемодијализу, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2015 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке Услуга превоза запослених, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике за предмет набавке, Евро дизел СРПС ЕН 590, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда, ЦРНПС, 2015 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Турбина за А4, *није достављен Извештај*. Центар за истраживање, транспарентност и одговорност из Београда, ЦРТА, 2015 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Монтажно демонтажни радови испаривач, ЕКО 1А, повезни пароводи, П2, цевовод убризгавања, скеларско изолатерски радови, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике и Републичка дирекција за робне резерве, за предмет набавке, Деривати нафте, *достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике, за предмет набавке, Набавку услуге – Уговора о правима на опцијску куповину деривата нафте ради формирања обавезних резерви и ограничавања тржишних и ценовних ризика приликом формирања и одржавања обавезних резерви, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈП Завод за изградњу Града у Новом Саду, за предмет набавке, Радови на изградњи привредног објекта са партерним уређењем и пратећом инфраструктуром на делу радне зоне Север, *достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда, ЦРНПС, 2016 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда,

Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, за предмет набавке, Погонска горива за моторна возила, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2016 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Листе Ц Листе лекова, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2016 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2016 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Листе Б и Листе Д Листе лекова, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2016 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање за предмет набавке, Лекови за биолошку терапију за реуматидни артритис и Цхрон-ову болест и лек ритуксимаб, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2016 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за саобраћај, за предмет набавке, Превоз путника у јавном приградском и локалном превозу у Београду, *није достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља 2016. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање за предмет набавке, Електрична енергија, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС) са ОДС и ЕПС снабдевање, за предмет набавке Услуга осигурања, *није достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља 2016. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање за предмет набавке, Вакцина против дифтерије, тетануса, пертусиса (ацелуларна), полиомијелитиса (инактивисана) и Хемопхилус инфлуенза тип Б (коњугована, адсорбована), комбинована, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2016 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Листе А и Листе А1 Листе лекова, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2016 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови за лечење хемофилије, *није достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља 2016. године је ангажован од наручиоца, ЈП Пошта Србије, за предмет набавке, Електрична енергија, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС),



за предмет набавке, Набавка седам погонских станица Б-2000 за ВИ БТО систем и замену технологије извоза угља, са припадајућом опремом, укупне дужине транспортера 14 км, *достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда, ЦРНПС, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике за предмет набавке, Набавка услуге - Уговора о правима на опцијску куповину деривата нафте ради формирања обавезних резерви и ограничавања тржишних и ценовних ризика приликом формирања и одржавања обавезних резерви, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈКП Градске пијаце, Београд, за предмет набавке Пројектовање и изградња пијаце Палилула, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈП Путеви Србиј, за предмет набавке, Редовно одржавање државних путева И и ИИ реда, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2016 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Материјал за перитонеумску дијализу у кућним условима, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда, ЦРНПС, 2016 године је ангажован од наручиоца, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, за предмет набавке, Извођење трамвајске пруге преко Моста на Ади, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2016 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за саобраћај, за предмет набавке, Превоз путника у јавном приградском и локалном превозу у Београду у форми ЈПП, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈКП Градско саобраћајно предузеће Београд, за предмет набавке, Услуга – модернизација трамваја, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља 2016. године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС) за предмет набавке, Набавка течних горива (уље за ложење средње С, уље за ложење ниско сумпорно гориво специјално НСГ-С, гасно уље екстра лако Евро ЕЛ и гасно уље ЕВРО ДИЗЕЛ), *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2016. године је ангажован од наручиоца, ЈКП Градско саобраћајно предузеће Београд, за предмет набавке, Набавка нових нископодних аутобуса, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2016 године је ангажован од

наручиоца, Управа за заједничке послове републичких органа, за предмет набавке, Горива и мазива, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство здравља, за предмет набавке, Медицинска опрема за потребе Клиничког центра Ниш, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2017 године је ангажован од наручиоца, Управа за заједничке послове републичких органа, за предмет набавке, Електрична енергија, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2017 године је ангажован од наручиоца, Народна банка Србије, за предмет набавке, Машина за дубоку сигурносну штампу, *није достављен Извештај*. Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2017. године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике, за предмет набавке, Услуге - набавка опцијских уговора-тикета за деривате нафте ради формирања обавезних резерви и ограничавања тржишних и ценовних ризика приликом формирања и одржавања обавезних резерви, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2017 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту, за предмет набавке, Услуге припреме и дистрибуције obroка за социјално-материјално угрожене кориснике на територији града Београда, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2017 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, за предмет набавке, Електрична енергија, *није достављен Извештај*. Удружење грађана Транспарентност Србија, 2017. године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, за предмет набавке Погонска горива за моторна возила, *није достављен Извештај*. Београдски центар за безбедносну политику, 2017 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике, за предмет, набавке, Деривати нафте, *није достављен Извештај*. Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке, Израда недостајућих подлога, израда техничке документације, изградња објекта и услуге по овлашћењу наручиоца за објекат, *није достављен Извештај*. Топлички центар за демократију и људска права из Прокупља 2017. године, је ангажован од наручиоца, ЈКП Београдске електране, за предмет набавке, Програм адаптације ЕЕ посторојења ЈКП Београдске електране, *није достављен Извештај*. Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2017 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Цитостатици са Листе Б и Листе Д лекова,

*није достављен Извештај.* Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2017 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Пејсмејкери, електроде и имплантабилни дефибрилатори са пратећим специфичним потрошним материјалом, који је неопходан за његову имплантацију, *достављен Извештај.* Београдски центар за безбедносну политику, 2017 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за саобраћај, за предмет набавке, Набавка опреме, пројектовања и успостављања система за адаптивни управљање светлосном саобраћајном сигнализацијом у Београду – прва фаза, *није достављен Извештај.* Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈКП Стан Нови Сад и Град Нови Сад, за предмет набавке, Набавка одабира приватног партнера ради закључења уговора о јавно-приватном партнерству за заједничко обављање делатности одржавања и поправки стамбених и пословних зграда, обезбеђивања јавног осветљења и пружања димничарских услуга, *није достављен Извештај.* Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2017. године је ангажован од наручиоца, ЈП Путеви Србије, за предмет набавке, Одржавање дела државних путева И и ИИ реда, *није достављен Извештај.* Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2017 године је ангажован од наручиоца, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, за предмет набавке, Извођење трамвајске пруге преко Моста на Ади, *није достављен Извештај.* Удружење Правни скенер из Београда, 2017 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Електрична енергија, *достављен Извештај.* Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Услуга ангажовања радника и посредовање у запошљавању, за потребе Техничких центара ЈП ЕПС, *није достављен Извештај.* Удружење Правни скенер из Београда, 2017 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Листе Б и Листе Д листе лекова, *достављен Извештај.* Удружење Правни скенер из Београда, 2017. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Листе Ц Листе лекова, *достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2017 године је ангажован од наручиоца, Градска управа града Београда, Секретаријат за јавни превоз за предмет набавке, Јавни превоз на територији града Београда, *није достављен Извештај.* Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2017. године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране, за предмет набавке, Природни гас, *није достављен*

*Извештај.* Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке Израда и замена канала аеросмеше и горионика са клизним плочама и системом за смањење емисије азотних оксида (DeNOx), *није достављен Извештај.* Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке Извршење свих припремних радова (израда недостајућих подлога), израда техничке документације објекта - Г, извођење радова на изградњи објекта Г и послова по овлашћењу наручиоца, по систему, *није достављен Извештај.* Удружење Правни скенер из Београда, 2017 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови за лечење хемофилије, *достављен Извештај.* Удружење Правни скенер из Београда, 2017. године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Лекови са Листе А и Листе А1 Листе лекова, *достављен Извештај.* Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке, Израда пројеката, *није достављен Извештај.* Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2017 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране за предмет набавке, Погонска горива, *достављен Извештај.* Пословно удружење понуђача Србије у поступцима јавних набавки из Крагујевца, 2017 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране за предмет набавке, Уље за ложење, *достављен Извештај.* Удружење грађана Транспарентност Србија, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Услуга јединственог и стандардизованог читавања бројила за мерење потрошње електричне енергије, *није достављен Извештај.* Београдски центар за безбедносну политику, 2017. године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Извођење радова на регулацији реке Пештан - И фаза и Изградња пута Барошевац - Медошевац – Вреоци, *није достављен Извештај.* Удружење Центар за развој непрофитног сектора из Београда ЦРНПС, 2017 године је ангажован од наручиоца Ј.Предузеће Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Течна горива (уље за ложење средње С, уље за ложење ниско сумпорно гориво специјално НСГ-С, гасно уље екстра лако Евро Е, гасно уље Евро дизел, безоловни мотрони бензин и течни нафтни гас), *није достављен Извештај.* Београдски центар за безбедносну политику, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке, Израда идејних пројеката, пројеката за грађевинску дозволу, пројекта за извођење радова и изградње објекта, *није достављен Извештај.*

Извештај - Управа за јавне набавке, активности Грађанског надзорника са акцентом на достављање извештаја, који је веома важан и јасно упућује на активности Грађанског надзорника из разлога увида у активности надзора, који на овај начин презентујемо.<sup>369</sup>

Када је у питању наведени извештај о раду Грађанских надзорника, из разлога потпуније прецизности и могуће грешке у делу подношења односно неподношења извештаја, могуће је извршити увид у извештај на сајту Управе за јавне набавке. Ради се о веома битним подацима из разлога набавке велике вредности, подаци указују и упућују на рад и неопходност ангажовања Грађанских надзорника али истовремено, на основу пажљиве анализе и допуне са другим подацима о наведеним јавним набавкама велике вредности, може се јасно утврдити у конкретним случајевима сваки пропуст у законитој процедури поступка јавне набавке.

Један од веома интересантних примера у раду Грађанског надзорника, биће презентирањем у наставку рада у два дела, први део се односи на реакцију јавности а други део на извештај Грађанског надзорника, који мора бити у целости аутентично презентирањем, како би се могао извести закључак о исправном, односно неисправном поступању Грађанског надзорника у случају јавне набавке велике вредности у износу од 26 милиона евра за потребе Железница Србије, студија случаја Прокоп. Средства информисања су у фебруару 2015. године, известила о случају Драгана Добрашиновића, Грађанског надзорника испред Топличког центра за демократију и људска права, који је пред крај заседања Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава, из Народне скупштине удаљен, када је представљао извештај о првој фази реконструкције железничке станице Прокоп. У извештају који је поднео, наводи недостатке и незаконитости у поступку јавне набавке и то, опструкцију рада грађанског надзорника од стране наручиоца, недостатак конкуренције из разлога само једне понуде од 26 милиона евра, додељивње уговора уз кршење антикорупцијских одредби Закона о јавним набавкама и податак, да Управа за јавне набавке није предузела ништа како би ствари вратила у оквире закона. Добрашиновић је износио закључак надзора, наводећи, између осталог, да су Железнице Србије прекршиле Закон о јавним набавкама, да надзорник током рада није имао подршку Управе за јавне набавке. Грађански надзорник

<sup>369</sup> Ибид, Извештај - Управа за јавне набавке, преузео и објавио: Центар за истраживачко новинарство Србије CINS Извештај потпуно и прецизно указује на активности Грађанског надзорника са акцентом на достављање извештаја, који је веома важан и јасно упућује на свеобухватну анализу те се из наведених разлога у целости презентира у раду, превасходно из разлога увида у активности Грађанског надзора, који на овај начин презентујемо.

је изнео као део извештаја *a односи се на личну процену*<sup>370</sup>, да реконструкција Прокопа представља прву фазу изградње Београда на води, што је оценио централним политичко-маркетиншко-економским пројектом Владе. Након изношења *личне процене*, од стране председавајућег је онемогућен да даље износи извештај из разлога што је председавајући закључио на основу наведене процене, да се бави политиком а не извештајем о надзору јавне набавке Железница Србије, Прокоп. Из разлога појашњења треба нагласити, да је прва фаза реконструкције Прокопа коштала је Србију три милијарде динара, односно, око 26 милиона евра. Законом о јавним набавкама из 2012. године прописано је да за сваку набавку чија је процењена вредност изнад милијарду динара, Управа за јавне набавке мора да именује грађанског надзорника. Један веома узнемирујући податак је изнешен у јавност 2018. године, да је од случаја Добрашиновић, до почетка 2018. године, свега шест надзорника поднело 15 извештаја, али Скупштински Одбор није разматрао ниједан, из разлога бројне законодавне и контролне активности у време њиховог подношења. Извештаји Грађанског надзорника су према статистици, у неколико случајева имали одјека у јавности. Управа за јавне набавке је реаговала само у једном случају и поднела прекршајну пријаву. Уконкретном случају Прокоп, Грађански надзорник је без подношења пријаве поднео жалбу надлежној Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, коју је Комисија одбила, након чега је Грађански надзорник упутио тужбу Управном суду, који је у јуну 2015. године потврдио да је Закон о јавним набавкама прекршен, па је наложио Комисији да поново одлучи о примедбама надзорника. Управни суд је у пресуди навео, да су наручилац посла, Железнице Србије, морале да одбију понуду, пошто је особа која је раније учествовала у припреми набавке на отварању понуда представљала чешког понуђача АЖД Праха - члана победничког конзорцијума окупљеног око фирме Енергопројект опрема. Грађански надзорник је изнео и проблем промене услова набавке који су довели до смањене конкуренције и увећане вредности набавке за скоро *шест милиона евра*, питање за Железницу Србије као наручиоца, на које никада није и поред обавезе сардње наручиоца и Грађанског надзорника, добијен одговор, уз напомену да је наручилац константно одбијао сарадњу са Грађанским надзорником. Епилог је, да је Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки,

<sup>370</sup> *Сентенца*: Лично запажање је, да је неопходно приликом ираде извештаја формализовати одређени образац који мора дати одговоре на питања, ко, шта, када, где, с ким, с чим, о коме, о чему и слично, јасна и прецизна питања и одговори који морају бити у вези са предметом јавне набавке. Такође, запажање је, а на основу Извештаја о надзору, да је Грађански надзорник поред веома добре анализе и исцрпних појашњења неправилности у поступку јавне набавке, могао и морао заобићи политичку квалификацију као процену могућих узрока, односно разлога и природе наведене јавне набавке, што је и резултирало удаљењем са седнице Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава.

без обзира на пресуду Управног суда, одлучила другачије, односно супротно од пресуде Управног суда, након чега је Грађански надзорник поново поднео нову тужбу Управном суду. Треба напоменути, да је Драган Добрашиновић је са Топличким центром за демократију и људска права, био Грађански надзорник у 12 јавних набавки. У једној од својих изјава је изнео, да људи из струке неће да се прихвате овог посла јер им може донети проблеме или притиске, при чему је одговорност велика, а властити послови могу бити запостављени.<sup>371</sup> Као што је већ наведено, презентоваћемо као прилог, други део, аутентичан извештај Грађанског надзорника, који без обзира на обим, мора бити скоро у целости аутентично презентирањем, како би се могао извести закључак о исправном, односно неисправном поступању Грађанског надзорника у случају јавне набавке велике вредности у износу од 26 милиона евра за потребе Железница Србије. Следи аутентичан Извештај о спроведеном поступку надгледања јавне набавке радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд центар – фаза 1 наручиоца Железница Србије а.д. Немањина бр.6, Београд 2.

На основу члана 28. став 9. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 124/12) и члана 9. став 1. Правилника о грађанском надзорнику („Службени гласник РС”, број 29/13), грађански надзорник Топлички центар за демократију и људска права, именован Решењем Управе за јавне набавке бр. 119-01-20/13-01 од 14.06.2013. године, доставља: Извештај о спроведеном поступку надгледања јавне набавке радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд центар – фаза 1 наручиоца Железница Србије а.д. Немањина бр.6, Београд 2. У даљем тексту је предвиђен Правни оквир за грађански надзор над предметном јавном набавком и исти нећемо у целости презентирати из разлога што су права и обавезе доступни и могу се преузети из Закона о јавним набавкама „Службени гласник РС”, број 124/12 и Правилника о Грађанском надзорнику „Службени гласник РС”, број 29/13.

## ХРОНОЛОГИЈА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

### Планирање јавне набавке

- Наручилац је 21.03.2013. године донео Одлуку о усвајању Плана набавки за

<sup>371</sup> Види више: <https://www.cins.rs> > srpski > research\_stories > article > nadzornici-odustaj.

08.02.2018 – Стојановић, М., Шарић, М., (2018) Надзорници одустају од контроле најскупљих јавних набавки.

2013. годину (број одлуке 1930/2013-43-8). Предметна јавна набавка је била предвиђена у Плану набавки за 2013. годину у делу Дирекција за инфраструктуру, под редним бројем 370, а укупна процењена вредност јавне набавке износила је 20.250.000,00 евра. Средства за јавну набавку су била обезбеђена из кредита Кувајтског фонда за арапски економски развој.

#### Претходно обавештење

- Наручилац је 25.04.2013. године, у складу са чланом 59. став 1. тачка 3. и Прилогом 3А Закона о јавним набавкама, на Порталу јавних набавки објавио претходно обавештење. У претходном обавештењу Наручилац је навео да има намеру да закључи 10 уговора, односно да је набавка обликована у 10 лотова (партија), и то:

- Лот 1 - изградња II перона; - изградња инсталационе галерије у I перону од оса 11 – 14; - изградња спољне интерне мреже водовода и канализације и противпожарна заштита.

- Лот 2 - колосеци - доњи и горњи строј.

- Лот 3 - израда завршних и занатских радова и потходницима и на перонима; - израда и монтажа пиктограма за обавештавање и усмеравање путника.

- Лот 4 - санација хидроизолације на плочи на коти 105.

- Лот 5 - контактна мрежа и четири трафо станице 25/0,23.

- Лот 6 - електроенергетске инсталације потходника и перона. 8

- Лот 7 - телекомуникациони системи и инсталације у потходницима и на перонима.

- Лот 8 - диспечерски уређаји и локална кабловска мрежа.

- Лот 9 - осигурање станице Београд Центар и распутница Карађорђевог парк и Дедиње електронским сигнално - сигурносним уређајима.

- Лот 10 - реконструкција станичне поставнице.

#### Покретање поступка јавне набавке

- Одлуку о покретању поступка предметне јавне набавке Наручилац је донео 17.09.2013. године (број одлуке 300/2013-1068). Одлука о покретању поступка садржала је обавезне елементе из члана 53. Закона о јавним набавкама. Укупна процењена вредност набавке износила је 3.000.000.000,00 динара (тачка 4. Одлуке), што је у односу на вредност из Плана набавки (20.250.000,00 евра), према средњем курсу Народне банке Србије на дан доношења Одлуке, било више за 5.924.767.17 евра, односно за 29,25%. Наручилац је за наведени износ увећао процењену вредност јавне набавке без промене



плана набавки и финансијског плана, што је у супротности са чланом 51. став 4. и 5. Закона о јавним набавкама. Решењем број 300/2013-1069 од 17.09.2013. године образована је Комисија за предметну јавну набавку. Решење је било у складу са чланом 54. Закона о јавним набавкама. Наручилац није обавестио грађанског надзорника о покретању поступка јавне набавке, чиме је грађански надзорник онемогућен да надгледа поступак јавне набавке у фази припреме и израде конкурсне документације.

Објављивање позива за подношење понуда

- Наручилац је 15.01.2014. године на Порталу јавних набавки и својој интернет страни објавио позив за подношење понуда и конкурсну документацију, а да о томе, као и у случају покретања поступка јавне набавке, није обавестио грађанског надзорника. Садржина позива за подношење понуда била је у складу са Прилогом 3Б Закона о јавним набавкама, али у супротности са претходним обавештењем којим је Наручилац на недвосмислен начин исказао намеру да закључи 10 уговора. Наиме, предметна јавна набавка није обликована по партијама, чиме је, узимајући у обзир обим и структуру радова, број потенцијалних понуђача који би могао да конкурише у знатној мери ограничен.

Конкурсна документација у предметном поступку садржала је све обавезне елементе из члана 61. Закона о јавним набавкама. Приликом разматрања конкурсне документације нису уочена неслагања са неким од формалних захтева из Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС”, број 29/13). Конкурсном документацијом је било предвиђено да се набавка спроводи у отвореном поступку, да је критеријум за избор најповољније понуде најнижа понуђена цена, а да је крајњи рок за достављање понуда 40 дана од дана објављивања позива за подношење понуда, односно 24.02.2014. године. Конкурсном документацијом било је предвиђено да ће радови бити изведени у складу са Главним пројектом за изградњу железничке станице Београд Центар фаза I, реконструкција капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова, који је саставни део конкурсне документације за предметну јавну набавку. Свим заинтересованим понуђачима било је омогућено да остваре увид у Главни пројекат у просторијама наручиоца, сваког радног дана од 09:00 до 15:00 часова до дана истека рока за подношење понуда. Максимални рок за извођење радова, предвиђен конкурсном документацијом, је 420 календарских дана. Обавезни услови постављени понуђачима за учешће у поступку били су у складу са чланом 75, а начин доказивања испуњености обавезних услова у складу са чланом 77. Закона о јавним набавкама. Наручилац је

пored обавезних поставио и додатне услове који су се односили на финансијске, пословне, кадровске и техничке капацитете. Додатни услови су били у складу са обимом предвиђених радова и у логичној вези са предметом јавне набавке. Поступак заштите права је у потпуности био приказан и објашњен у конкурсној документацији. Од објављивања позива до отварања понуда Услед околности да Наручилац, противно члану 28. Закона о јавним набавкама и Решењу о именовању грађанског надзорника, није обавестио грађанског надзорника о покретању поступка јавне набавке, грађански надзорник је из средстава јавног информисања сазнао да је објављен позив за подношење понуда, односно да је поступак предметне јавне набавке покренут. Грађански надзорник је 16.01.2014. године електронском поштом, а 17.01.2014. године препорученом поштом упутио допис генералном директору Наручиоца, Драгољубу Симоновићу, и обавестио га да је поступање Наручиоца у супротности са Законом о јавним набавкама и Решењем Управе за јавне набавке бр. 119-01-20/13-01 од 14.06.2013. године. Грађански надзорник је, у циљу несметаног обављања посла у складу са Законом о јавним набавкама и Правилником о грађанском надзорнику, захтевао од генералног директора Наручиоца да организује састанак са члановима Комисије за јавну набавку и да се до 20.01.2014. године грађанском надзорнику достави документација везана за дотадашњи део поступка јавне набавке. Истим дописом сугерисано је да се Решење о именовању грађанског надзорника објави на Порталу јавних набавки и интернет страни Наручиоца како би свим заинтересованим лицима за предметну јавну набавку био омогућен контакт са грађанским надзорником. С обзиром да до постављеног рока генерални директор Наручиоца није одговорио на допис, нити је тражена документација достављена, грађански надзорник се у складу са Законом о јавним набавкама и Правилником о грађанском надзорнику обратио надлежним државним органима и обавестио их о утврђеним нерегуларностима у поступку предметне јавне набавке. Грађански надзорник је 22.01.2014. године упутио дописе Управи за јавне набавке, председнику и првом потпредседнику Владе Републике Србије која врши оснивачка права у име оснивача – Републике Србије, и од њих захтевао да у складу са својим законским овлашћењима предузму мере које ће обезбедити примену прописа Републике Србије и спречити противзаконито поступање Наручиоца. Део тражене документације, односно извод из Плана набавки за 2013. годину, одлука о покретању поступка и решење о образовању комисије за јавну набавку, достављени су грађанском надзорнику 23.01.2014. године, чиме је практично, због поступања Наручиоца противно члану 28. Закона о јавним набавкама, са четири месеца закашњења започео поступак надгледања предметне јавне набавке. С обзиром да је достављен само

део тражене документације, грађански надзорник се 23.01.2014. године обратио Наручиоцу, захтевајући да се доставе сви записници са састанака Комисије одржаних у периоду од 17.09.2013. године до 23.01.2014. године, изјаве чланова и заменика чланова Комисије о непостојању сукоба интереса и комплетна интерна комуникација везана за јавну набавку у периоду од покретања поступка до 23.01.2014. године. Од тражене документације достављена је само Изјава о одсуству сукоба интереса бр. 33/2014-773 од 04.02.2014. године, док је за недостављање остатка тражене документације Наручилац дао образложење да формални састанци Комисије за јавну набавку у том периоду нису одржавани, па се записници нису ни водили. Наручилац је 12.02.2014. године, на Порталу јавних набавки и својој интернет страни објавио Обавештење о продужењу рока за подношење понуда бр. 33/2014 – 969, а као разлог за продужење рока наведено је обезбеђивање веће конкурентности у поступку јавне набавке. Нови рок за подношење понуда био је 28.02.2014. до 11:00 часова, а јавно отварање понуда је заказано за исти дан у 12:00 часова. Истог дана, 12.02.2014. године, у просторијама Наручиоца, одржан је састанак грађанског надзорника и чланова Комисије за јавну набавку (њих тринаесторо). На кључна питања о до тада утврђеним нерегуларностима у поступку предметне јавне набавке, чланови Комисије су дали одговоре који су били контрадикторни и неубедљиви. На питање зашто грађански надзорник није обавештен о покретању поступка јавне набавке, одговор чланова Комисије био је да нису знали да је то њихова обавеза и да је ово прва набавка коју надгледа грађански надзорник. На питање како је дошло до промене процењене вредности јавне набавке без промене плана набавки и финансијског плана, уследило је неколико контрадикторних одговора на основу којих се није могло недвосмислено закључити због чега је промењена процењена вредност јавне набавке. Објашњења су се кретала од тога да је Кувајтски фонд за арапски економски развој захтевао да се приликом узимања кредита на основни износ дода још 10% због могућих померања цена на тржишту (подсећамо да је процењена вредност увећана за чак 29,25%), преко тога да је износ од 26 милиона евра еквивалентан износу од 10 милиона кувајтских динара (ово имплицира да се кредити могу подизати само у округлим износима, што је врло занимљиво, креативно и наравно, нетачно образложење), до објашњења да је у питању политичка одлука и да одговор треба тражити не од њих, чланова Комисије, „већ од директора предузећа, а најбоље од политичара“!? Из разговора са члановима Комисије и на основу експлицитног одговора председнице Комисије Срђане Шијачки, грађански надзорник је утврдио да Наручилац пре одређивања процењене вредности није испитао тржиште, чиме је поступио супротно члану 64. Закона о јавним набавкама којим је прописано да процењена

вредност набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању тржишта које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка. Следеће питање односило се на још једну промену која је у међувремену уследила, односно на чињеницу да предметна набавка није обликована по партијама како је то било предвиђено претходним обавештењем. Разлог за то су, према речима чланова Комисије, могуће потешкоће око увођења више извођача у посао, с обзиром да је Наручилац у претходном периоду приликом реализације великих грађевинских радова често плаћао пенале због закашњења. Циљ обједињавања свих партија у једну је, према речима чланова Комисије, заштита сопственог финансијског интереса и повећање ефикасности у реализацији послова. Грађански надзорник је захтевао да се одговори на ова питања доставе у писаној форми, али Наручилац то није урадио. У периоду од објављивања позива за подношење понуда до јавног отварања понуда, на Порталу јавних набавки и интернет страни Наручиоца објављено је 10 измена и допуна конкурсне документације и 32 питања и одговора везаних за конкурсну документацију. Последње измене и допуне конкурсне документације објављене су 19.02.2014. године, а рок за достављање понуда је остао исти, због чега је „Градитељ стан” д.о.о, матични број: 20631716, ПИБ: 106561909, у петак 21.02.2014. године, сматрајући да је потенцијалним понуђачима остављен кратак рок за припремање понуда, уложио захтев за заштиту права. Комисија за јавну набавку је у понедељак 24.02.2014. године Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки поднела предлог да се Наручиоцу дозволи наставак активности у вези са предметном јавном набавком, односно да поднети захтев за заштиту права не задржава даље активности Наручиоца. У образложењу предлога је наведено да је рок за припремање понуда био 44 дана што је сасвим довољно да потенцијални понуђачи припреме понуде, а да је намера подносиоца захтева, који је 21.02.2014. године преузео конкурсну документацију, 13 блокирање поступка предметне јавне набавке. У образложењу је даље наведено да се ради о набавци која је предуслов за измештање главне железничке станице Београд и припадајућих колосека, без чега је немогуће започети пројекат од државног интереса „Београд на води”. Поред тога, поднети захтев садржао је и формалне недостатке, а уз захтев није достављен доказ о уплати таксе сходно члану 156. Закона о јавним набавкама. Поступајући по предлогу Наручиоца, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је на седници одржаној 28.02.2014. године, односно на дан отварања понуда, донела Решење бр. 4-00-367/2014 којим се усваја предлог Наручиоца. Наручилац је 28.02.2014. године упутио подносиоцу захтева „Градитељ стан” д.о.о. позив за допуну захтева за заштиту права.

Како подносилац захтева није у законском року допунио свој захтев, Наручилац је, у складу са чланом 151. Закона о јавним набавкама, захтев одбацио закључком. Подносиоцу захтева је остављен рок од три дана да уложи жалбу Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. *Отварање понуда* Јавно отварање понуда одржано је 28.02.2014. године са почетком у 12:00 часова у просторијама Наручиоца у Београду, ул. Здравка Челара 14а. Отварање понуда спровела је Комисија за јавну набавку формирана Решењем генералног директора број 300/2013-1069 од 17.09.2013. године и Решењем о измени и допуни Решења 300/2013-1069 од 17.09.2013. године број 300/2014-166 од 30.01.2014. године у саставу: Срђана Шијачки, председник, Оливер Миљуш, члан, Момчило Тунић, члан, Милорад Матић, члан, Жељко Ђорђевић, заменик члана, Зоран Тишма, заменик члана, Милош Шешлија, члан, Милена Глумичић, члан, Зоран Сретеновић, заменик члана, Слободанка Катанић, члан, Бранислав Клаћ, члан, Дејан Дубајић, заменик члана, Љиљана Дрековић, члан, Жељко Ковачевић, члан, Јелена Јанковић, члан и Саша Јокић, члан. Отварању понуда су присуствовали представници понуђача који су поднели понуду, грађански надзорник, као и друга заинтересована лица за овај поступак јавне набавке. Благовремено, односно до 28.02.2014. године до 11:00 часова, достављене су понуде следећих понуђача:

- 1. Група понуђача „Енергопројектопрема” а.д, „Енергопројект Високоградња” а.д, „Енергопројект Нискоградња” а.д, „ЗГОП” а.д. у реструктурирању, „АТМ БГ” д.о.о, „АЖД Праха” д.о.о. – понуђена цена 25.777.138,45 ЕУР (без ПДВ-а);
- 2. „Ситимонт” д.о.о. Земун – понуђена цена 1.196.532.182,55 РСД (без ПДВ-а);
- 3. Група понуђача „Вauwesen” д.о.о. Лазаревац, „Мета Балкан” д.о.о. Београд, „Ремонт пруга” д.о.о. Сарајево, „Конструктор” д.о.о. Београд понуђена цена 22.000.000,00 ЕУР (без ПДВ-а). Понуђачи „Ситимонт” д.о.о. Земун и група понуђача „Вauwesen” д.о.о. Лазаревац уз понуду нису доставили све прилоге и обрасце дефинисане конкурсном документацијом.

Нико од присутних представника понуђача није имао примедбе на поступак отварања понуда. Поступак јавног отварања понуда завршен је у 13:31. 8. Од отварања понуда до одлуке о додели уговора Комисија за јавну набавку је 19.03.2014. године извршила преглед и стручну оцену понуда.

- У Извештају о стручној оцени понуда бр. 33/2013-1621 од 19.03.2014. године Комисија је констатовала да су понуде понуђача „Ситимонт” д.о.о. Земун и групе понуђача „Вauwesen” д.о.о. Лазаревац неприхватљиве због тога што наведени понуђачи уз понуду нису доставили све прилоге и обрасце дефинисане конкурсном

документацијом.

- Комисија за јавну набавку је као једину прихватљиву оценила понуду групе понуђача „Енергопројектопрема” а.д. и предложила да се донесе одлука о додели уговора са наведеним понуђачем.

Грађански надзорник је 30.03.2014. године из средстава јавног информисања (Б92, Данас) сазнао да је отварању понуда, као представник „АЖД Праха” д.о.о. Праг, присуствовао Предраг Нешковић, бивши директор Сектора за електротехничке послове у „Железницама Србије” а.д. Према наводима из објављених текстова, Предраг Нешковић је радио на ревизији пројекта „Прокоп”, а у „АЖД Праха” д.о.о, члану групе понуђача „Енергопројектопрема” а.д, је засновао радни однос 01.10.2013. године, односно 15 дана након што је Наручилац покренуо поступак предметне јавне набавке. Грађански надзорник је увидом у Записник о отварању понуда бр. 33/2013-1275 од 28.02.2014. године утврдио да је Предраг Нешковић, у име „АЖД Праха” д.о.о, 15 потписао записник (страница 2, тачка 3, редни број 3, број пуномоћја 120-14/змо), због чега је затражио састанак са члановима Комисије за јавну набавку како би се утврдиле све чињенице у вези са ангажовањем Предрага Нешковића у надгледаном поступку јавне набавке. Састанак са члановима Комисије је одржан 08.04.2014. године. На састанку су разјашњена сва питања у вези са радним ангажовањем Предрага Нешковића код Наручиоца, а грађански надзорник је све информације са састанка и пратећу документацију захтевао у писаном облику. Грађански надзорник је упозорио чланове Комисије да би, уколико су тврдње објављене у медијима тачне, додељивање уговора групи понуђача „Енергопројектопрема” а.д. било у супротности са антикорупцијским одредбама Закона о јавним набавкама. Наручилац тражену документацију није доставио грађанском надзорнику у наредних 8 дана, због чега је грађански надзорник, 17.04.2014. године упутио допис председници Комисије за јавну набавку, Срђани Шијачки, и упозорио је да је недостављање документације опструкција рада грађанског надзорника. У истом допису грађански надзорник је навео да је тражена документација везана за околности које се односе на заштиту интегритета поступка и да је утврђивање чињеница у вези са учешћем Предрага Нешковића у припреми конкурсне документације за предметну јавну набавку од пресудног значаја за законитост даљег тока поступка. Грађанском надзорнику је тек 25.04.2014. године, односно 17 дана након одржавања састанка, достављена комплетна документација о радном ангажовању Предрага Нешковића код Наручиоца. Увидом у достављену документацију утврђено је да је Предраг Нешковић решењем Наручиоца број 50/2005-480 од 23.05.2005. године

именован за директора Сектора за електротехничке послове и да је тај посао обављао све до 16.09.2013. године, односно у целокупном периоду израде Главног пројекта за изградњу железничке станице Београд Центар фаза I, закључно са доношењем Одлуке о покретању поступка јавне набавке бр. 300/2013-1068. Предраг Нешковић је као директор Сектора био задужен да организује, координира, врши надзор и контролу пословања у Сектору, односно оперативно управља процесима и пословима у Сектору. Председница Комисије за јавну набавку је уз документацију доставила допис у ком се наводи да је Сектор за електротехничке послове, на чијем је челу био Предраг Нешковић, учествовао у припреми и верификацији Главног пројекта, који је саставни део конкурсне документације за предметну јавну набавку, у следећим фазама:

- 1.Израда предлога пројектног задатка и усаглашавање предлога пројектног задатка у оквиру Дирекције за инфраструктуру (Сектор за грађевинске послове, Сектор за саобраћајне послове и Сектор за електротехничке послове);
- 2.Верификација Главног пројекта у циљу давања инвеститорске сагласности. Увидом у Записник о раду Комисије за верификацију Главног пројекта „Железница Србије” а.д. од 23.11.2012. године утврђено је да је Предраг Нешковић био члан Комисије за верификацију Главног пројекта, на чији је предлог директор Дирекције за инфраструктуру 23.11.2012. године донео Решење о верификацији Главног пројекта број 20/2012-1149.

Предрагу Нешковићу је 30.09.2013. године споразумно престао радни однос у „Железницама Србије” а.д, а 01.10.2013. године засновао је радни однос у „АЖД Праха” д.о.о. Праг.

Одлука о додели уговора. Одбор директора Наручиоца је 04.06.2014. године донео Одлуку о додели уговора бр. 1930/2014-137-55 којом се уговор додељује понуђачу „Енергопројектопрема” а.д. у заједничкој понуди са „Енергопројект Високоградња” а.д, „Енергопројект Нискоградња” а.д, „ЗГОП” а.д. у реструктурирању, „АТМ БГ” д.о.о, „АЖД Праха” д.о.о. у укупном износу од 25.773.840,76 ЕУР (без ПДВ-а). Грађански надзорник је 07.06.2014. године обавестио Управу за јавне набавке, генералног директора „Железница Србије” а.д. Драгољуба Симоновића и јавност, објављивањем саопштења на интернет страни Коалиције за надзор јавних финансија, да је Одлука о додели уговора број 1930/2014-137-55 од 04.06.2014. године у супротности са антикорупцијским одредбама Закона о јавним набавкама. Од Управе за јавне набавке је затражено да поступи у складу са својим законским овлашћењима, односно да поднесе захтев за заштиту права, а од генералног директора Наручиоца, Драгољуба Симоновића,

да одбије да закључи уговор са изабраним понуђачем и тиме спречи грубо кршење Закона о јавним набавкама и нарушавање интегритета поступка јавне набавке. Без обзира на одлуку Управе за јавне набавке, грађански надзорник је најавио да ће искористити своје законско право и у предвиђеном року Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки поднети захтев за заштиту права.

Захтеви за заштиту права и одлуке о поднетим захтевима

- У надгледаном поступку јавне набавке уложена су три захтева за заштиту права – један у фази пре истека рока за достављање понуда, а два у фази након доношења одлуке о додели уговора.

- Грађански надзорник је 13.06.2014. године поднео захтев за заштиту права којим је затражио од Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки да донесе решење којим се у целини поништава поступак надгледане јавне набавке.

- Захтев за заштиту права је поднет због чињенице да је Одлука о додели уговора број 1930/2014-137-55 у супротности са чланом 23. Закона о јавним набавкама, којим се регулише заштита интегритета поступка. У захтеву је наведено да је оспореном одлуком на најгрубљи начин нарушен интегритет поступка јавне набавке, с обзиром да је представник групе понуђача којој је уговор додељен, као што је у претходном делу извештаја наведено, био бивши директор Сектора за електротехничке послове у „Железницама Србије” а.д. Предраг Нешковић. Он је посао директора Сектора обављао од 2005. до септембра 2013. године и у том периоду је учествовао у припреми и верификацији Главног пројекта за изградњу железничке станице Београд Центар фаза I, који је саставни део конкурсне документације. Дакле, у истом поступку јавне набавке исто лице је било ангажовано и као представник наручиоца и као представник понуђача. С обзиром да је чланом 23. Закона о јавним набавкама прописано да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде, Наручилац је, уместо додељивања уговора, био дужан да одбије понуду групе понуђача „Енергопројектопрема” а.д. Београд.

Наручилац је 19.06.2014. године у дописом бр. 33/2014-3734 обавестио грађанског надзорника да је у складу са чланом 153. став 1. и 3. Закона о јавним набавкама захтев за заштиту права, заједно са одговором и комплетном документацијом, доставио Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки.

- Поступајући по захтеву грађанског надзорника, Републичка комисија за заштиту



права у поступцима јавних набавки је, у већу састављеном од чланице Републичке комисије Хане Хукић, као председника већа, и чланова Републичке комисије Весне Гојковић Милин и Бранислава Цветковића, као чланова већа, 04.07.2014. године донела 18 Решење бр. 4-00-1495/2014 којим се одбија захтев за заштиту права.

- Грађанском надзорнику је наведено решење достављено 25.07.2014. године, односно 21 дан након датума који је у решењу означен као дан његовог доношења! Републичка комисија је у наведеном решењу закључила да Предраг Нешковић није учествовао у припреми дела конкурсне документације за предметну јавну набавку, иако су докази који су приложени уз захтев на недвосмислен начин потврдили учешће Сектора на чијем је челу био у изради Главног пројекта, и његово лично као члана комисије за верификацију Главног пројекта, који је саставни део конкурсне документације. С обзиром на послове које је обављао у Сектору, потпуно је јасно и неспорно да је Предраг Нешковић учествовао у припреми дела конкурсне документације за надгледану јавну набавку, па самим тим, сходно члану 23. Закона о јавним набавкама који је прецизан и недвосмислен, у предметном поступку јавне набавке није могао учествовати као представник понуђача, односно није могао сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. Уместо да доследно, дословно и директно примени члан 23. Закона о јавним набавкама и донесе решење којим се поништава поступак предметне јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је прекорачила границе својих овлашћења прописаних Законом о јавним набавкама и фактички суспендовала наведени члан Закона, иако за такву одлуку није било никаквог правног основа.

Наиме, Републичка комисија је у образложењу наведеног решења констатовала да се нису стекли услови да Наручилац поступи у складу са чланом 23. Закона о јавним набавкама. У прилог тој тврдњи наведен је члан 21. став 6. Закона о јавним набавкама којим је прописано да је Управа за јавне набавке дужна да у сарадњи са државним органом надлежним за борбу против корупције сачини план за борбу против корупције у јавним набавкама и достави га Влади на усвајање, а да је наручилац чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, дужан да у складу са тим планом у року од три месеца од дана његовог усвајања донесе интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама (члан 21. став 7. и став 8. ЗЈН).

- С обзиром да Управа за јавне набавке није сачинила план за борбу против корупције у јавним набавкама Републичка комисија је заузела став да се нису стекли

услови да Наручилац поступа у складу са чланом 23. ЗЈН.

Оваква одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки представља не само правни преседан, већ широко отвара врата корупцији у систему јавних набавки. Ако је став Комисије да члан 23. не може бити примењен до доношења плана за борбу против корупције у јавним набавкама и интерних планова за спречавање корупције у јавним набавкама, онда је логичан закључак да се ниједна антикорупцијска одредба Закона о јавним набавкама не може примењивати до доношења ових аката.

- Грађански надзорник је 23.08.2014. године, против наведеног решења Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, поднео тужбу Управном суду.

Поступак пред Управним судом је у току. Група понуђача „Bauwesen” д.о.о. Лазаревац поднела је захтев за заштиту права 13.06.2014. године. С обзиром да је захтев био непотпун, Наручилац је дописом бр. 25/14-633 од 17.06.2014. године, позвао подносиоца захтева да у року од два дана допуни захтев и достави потврду о уплати таксе у износу од 2.988.105,70 динара. Подносилац захтева је 19.06.2014. године обавестио Наручиоца да није у могућности да уплати таксу, наводећи притом да би уплатом таксе било угрожено пословање чланова групе, као и ризик да иста не би била надокнађена од стране Наручиоца по усвојеном захтеву за заштиту права. Подносилац је од Наручиоца и Републичке комисије захтевао да одлуче о поднетом захтеву без уплате таксе у циљу заштите интереса понуђача и јавног интереса.

- Наручилац је 24.06.2014. године донео Закључак бр. 33/14-3801 којим се као непотпун одбацује захтев за заштиту права групе понуђача „Bauwesen” д.о.о. Лазаревац.

- Републичка комисија је Закључком бр. 4-00-367/2014 од 08.05.2014. године, одбацила захтев за заштиту права подносиоца „Градитељ стан” д.о.о. од 21.02.2014. године, о којем је у претходном делу извештаја било речи, због тога што уз захтев није достављена потврда о уплати републичке административне таксе.

#### Закључење уговора

- Наручилац је 30.07.2014. године закључио уговор са изабраним понуђачем „Енергопројектопрема” а.д. у заједничкој понуди са „Енергопројект Високоградња” а.д, „Енергопројект Нискоградња” а.д, „ЗГОП” а.д. у реструктурирању, „АТМ БГ” д.о.о, „АЖД Праха” д.о.о. Укупна вредност закљученог уговора износи 25.773.840,76 ЕУР без ПДВ-а, односно 30.928.608,91 ЕУР са урачунатим ПДВ-ом.

Обавештење о закљученом уговору

- Наручилац је објавио на Порталу јавних набавки 10.09.2014. године.

Наручилац није обавестио грађанског надзорника о закључењу уговора, чиме је још једном прекршио члан 28. Закона о јавним набавкама. Грађански надзорник је 11.09.2014. године упутио допис Наручиоцу, након чега му је достављен уговор са изабраним понуђачем.

#### Закључна разматрања Грађанског надзорника

Надгледану јавну набавку обележили су бројни проблеми, од којих су најизразитији и најзначајнији: опструкција рада грађанског надзорника од стране Наручиоца, недостатак конкуренције и додељивање уговора уз кршење антикорупцијских одредби Закона о јавним набавкама. Као што је већ наведено у претходном делу извештаја, Наручилац није обавестио грађанског надзорника о кључним фазама у поступку јавне набавке – о покретању поступка и о закључењу уговора са изабраним понуђачем. Грађански надзорник није имао увид у поступак јавне набавке у фази израде конкурсне документације. Сва документација у коју је грађански надзорник имао увид, достављана је искључиво на захтев грађанског надзорника и често уз велико закашњење, што је значајно отежало обављање грађанског надзора. Други проблем који је обележио предметну јавну набавку је очигледни недостатак конкуренције. За јавну набавку вредну 26 милиона евра достављена је практично једна понуда, с обзиром да се понуде понуђача „Ситимонт” д.о.о. Земун и групе понуђача „Bauwesen” д.о.о. Лазаревац, које су оцењене као неприхватљиве, суштински и не могу сматрати понудама, због тога што уз понуде нису достављени сви прилози и обрасци дефинисани конкурсном документацијом. Одлука Наручиоца да се набавка не обликује по партијама, одиграла је пресудну улогу у ограничавању конкуренције у предметном поступку јавне набавке. Да је набавка спроведена на начин какао је било предвиђено претходним обавештењем, далеко већи број понуђача би могао да испуни услове за учешће у надгледаном поступку јавне набавке, што би, извесно је, обезбедило и већу конкуренцију. У контексту конкуренције упадљива је и занимљива „самоувереност” групе понуђача окупљене око „Енергопројектопреме” а.д. чија је победничка понуда износила 25.773.840,76 ЕУР без ПДВ-а, што је за свега за 0,87% мање од процењене вредности јавне набавке! Трећи и најозбиљнији проблем представља чињеница да је уговор додељен уз грубо кршење антикорупцијских одредби Закона о јавним набавкама. Оно што посебно забрињава је пасивна улога Управе за јавне набавке, која није

искористила ниједно од својих овлашћења како би заштитила јавни интерес, као и скандалозна одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки која, по својој суштини, представља отворен позив на кршење Закона о јавним набавкама. На основу целокупног тока поступка и његовог исхода основано се може претпоставити да је околност да је у саставу групе понуђача окупљене око „Енергопројекта” била и чешка компанија „АЖД Праха” д.о.о, чији је представник бивши директор Сектора за 22 електротехничке послове „Железница Србије”, додатно одвратила потенцијалне понуђаче од учешћа у поступку предметне јавне набавке. Још један проблем, који јасно осликава друштвени и политички контекст у којем се одвијао поступак надгледане јавне набавке, заслужује место у овом извештају. Реч је о недовољној и неодговарајућој заступљености грађанског надзорника у медијима. Чланом 28. Закона о јавним набавкама прописана је обавеза грађанског надзорника да у случају основане сумње у законитост поступка јавне набавке обавести надлежне државне органе и јавност. У складу са законском обавезом, грађански надзорник је о свим утврђеним нерегуларностима у надгледаном поступку јавне набавке обавештавао јавност објављивањем саопштења и пратеће документације на интернет страни Коалиције за надзор јавних финансија – [www.nadzor.org.rs](http://www.nadzor.org.rs). Саопштења исте садржине упућивана су водећим електронским и штампаним медијима у Републици Србији, али она, без обзира на садржај од јавног интереса нису објављивана. Наглашавамо да надгледана јавна набавка има изразиту и изражену политичку димензију, с обзиром да је реч о првој фази изградње централног економског, политичког и маркетиншког пројекта Владе Републике Србије „Београд на води”. У периоду када су сви централни медији фактички стављени под контролу извршне власти, прећуткивање информација о кршењима закона у овом поступку јавне набавке једини је логичан епилог и јасан одраз стања медијских слобода у Републици Србији. Због начина на који је спроведен поступак надгледане јавне набавке, сузбијања конкуренције, нарушавања интегритета поступка, висине финансијских средстава која ће бити уложена у њену реализацију, упозоравамо надлежне институције на неопходност праћења реализације радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд центар - фаза I са највећом могућом пажњом. Такође, позивамо стручну и ширу јавност да се, због израженог јавног интереса и ангажовања великих финансијских средстава која падају на терет пореских обвезника, укључи у праћење реализације закљученог уговора.

Прокупље, 10.11.2014. године  
За грађанског надзорника - Драган Добрашиновић  
Председник УО Топличког центра за демократију и људска права.

Извештај о спроведеном поступку надгледања јавне набавке радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд центар – фаза 1 наручиоца Железница Србије а.д. Немањина бр.6, Београд 2.<sup>372</sup>

Свеобухватном анализом аутентичног извештаја, у основи се изводи закључак, да је наведена јавна набавка велике вредности у износу од 26 милиона евра са више аспеката угрозила све законом дозвољене црвене линије у систему јавних набавки у јавним предузећима Републике Србије. Наведени случај ће послужити као основан аргумент у закључку овог рада, као пример комплексности изналажења модалитета спречавања коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима Републике Србије, превасходно из разлога одсуства помоћи у појединим случајевима, од стране надлежних државних органа, без чијег заједничког рада и помоћи цео систем и друштво трпи несагледиве последице корупције и примене коруптивних механизма у јавним набавкама. Енормно и незаконито трошење средстава грађана Републике Србије уз пуно одсуство контроле на највишем нивоу у јавним набавкама велике вредности, ствара несагледив проблем и производи веома велике последице по друштво у целини уз озбиљно нарушавање међународног угледа земље од стране неконтролисаних појединаца и група. Треба напоменути и статистичке податке који указују, да је највећи број набавки вредности изнад милијарду динара у периоду од априла 2013. до краја 2017. године спровео Републички фонд за здравствено осигурање и Електропривреда Србије, и то по 29 јавних набавки, након тога Град Београд, 13 јавних набавки, а затим и различита министарства, друге институције и јавна предузећа.

- Када су у питању Грађански надзорници, односно могуће злоупотребе сукоба интереса у том делу, евидентирани су и случајеви, да је међу надзорницима регистровано и Удружење *Друштво против корупције*, из Зрењанина *саветника министра привреде* које је од 2014. до краја 2017. године именовано у 18 поступака јавних набавки. Председник овог удружења је, од септембра 2016. године, по уговору о делу, ангажован као саветник министра привреде и у том својству је радио седам

<sup>372</sup> Ибид, Извештај Грађанског надзорника о спроведеном поступку надгледања јавне набавке радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд Центар

надзора, али ни за један није предао извештај.<sup>373</sup> Извод из Извештаја у прилогу фусноте

• <sup>373</sup>Извод из Извештаја о надзору Грађанских надзорника, Грађански надзорник, Друштво против корупције, приказује активности ове грађанске организације. <https://www.cins.rs> > srpski > research\_stories > article > nadzornici-odustaj. 08.02.2018 Стојановић, М., Шарић, М., (2018) Систем који не функционише Надзорници одустају од контроле најскупљих јавних набавки .

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке, Израда пројекта, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке Извршење свих припремних радова (израда недостајућих подлога), израда техничке документације објекта - Г, извођење радова на изградњи објекта Г и послова по овлашћењу наручиоца, по систему, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке Израда и замена канала аеросмеше и горионика са клизним плочама и системом за смањење емисије азотних оксида (DeNOx), није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈП Електропривреда Србије (ЕПС), за предмет набавке, Услуга ангажовања радника и посредовање у запошљавању, за потребе Техничких центара ЈП ЕПС, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, ЈКП Стан Нови Сад и Град Нови Сад, за предмет набавке, Набавка одабира приватног партнера ради закључења уговора о јавно-приватном партнерству за заједничко обављање делатности одржавања и поправки стамбених и пословних зграда, обезбеђивања јавног осветљења и пружања димничарских услуга, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2017 године је ангажован од наручиоца, Грађевинска дирекција Србије, за предмет набавке, Израда недостајућих подлога, израда техничке документације, изградња објекта и услуге по овлашћењу наручиоца за објекат, није достављен Извештај .*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство здравља, за предмет набавке, Медицинска опрема за потребе Клиничког центра Ниш, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈКП Градске пијаце, Београд, за предмет набавке Пројектовање и изградња пијаце Палилула, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, ЈП Завод за изградњу Града у Новом Саду, за предмет набавке, Радови на изградњи привредног објекта са партерним уређењем и пратећом инфраструктуром на делу радне зоне Север, достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике, за предмет набавке, Набавку услуге – Уговора о правима на опцијску куповину деривата нафте ради формирања обавезних резерви и ограничавања тржишних и ценових ризика приликом формирања и одржавања обавезних резерви, није достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2016 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике и Републичка дирекција за робне резерве, за предмет набавке, Деривати нафте, достављен Извештај.*

• *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство рударства и енергетике за предмет набавке, Нафта и деривати нафте, достављен Извештај.*

о надзору Грађанских надзорника, Грађански надзорник, *Друштво против корупције*, приказује активности ове грађанске организације.

Евидентни су и примери реаговања Грађанског надзорника и пре именована за вршење надзора у конкретној јавној набавци. Наиме, у месецу априлу 2014. године, Градска Дирекција за јавни превоз Града Ниша као наручилац је изразила заинтересованост за аутобуске превознике за период од пет година, јавна набвка велике вредности у износу од 5 милијарди динара. Средства информисања су указала на могућу корупцију пре Грађанског надзорника на начин што су објавили аудио снимке градских функционера како се договарају око услова набавке који одговарају одређеним превозницима. Топлички центар је као надзорник убрзо обавестио Агенцију за борбу против корупције и поднео кривичне пријаве Тужилаштву за организовани криминал и Вишем јавном тужилаштву у Нишу. Тужилаштва доносе одлуку, да не постоје разлози за покретање кривичног поступка што је резултирало и окончањем поступка код Агенције за борбу против корупције. Грађански надзорник је поднео жалбу, односно, захтев за заштиту права, који је Републичка комисија одбила, а Управни суд уважио, односно поништио решење Комисије и вратио захтев на поновно одлучивање. Комисија је донела исту одлуку. Епилог наведене јавне набавке је, да је након набавке 26 нових аутобуса, 10 аутобуса послато у Београд, уместо којих је Ниш добио старије половне аутобусе. Наведени примери, у великој мери обесхрабрују грађане, из разлога што не постоји реакција институција. Када би институције реаговале на време и предузеле мере у складу са законом, резултат би био немерљив, повратило би се поверење у институције и институт Грађанског надзорника би дошао до изражаја у пуној мери. Такође, треба напоменути, да је Одбор Народне скупштине је разматрао и усвојио девет извештаја,

- 
- *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Аеродром Никола Тесла, Београд, за предмет набавке Извођење радова на доградњи фингерског ходника Ц, није достављен Извештај*
  - *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Министарство одбране, за предмет набавке, Природни гас, достављен Извештај.*
  - *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2015 године је ангажован од наручиоца, Термоелектране Никола Тесла, Обреновац (ЕПС), за предмет набавке, Услуге у производним и пословним процесима ТЕНГ, достављен Извештај.*
  - *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2014 године је ангажован од наручиоца, Фонд за капитална улагања АП Војводине за предмет набавке, Три линеарна акцелератора са пратећом радиолошком опремом, достављен Извештај.*
  - *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2014 године је ангажован од наручиоца, Апотека Нови Сад, за предмет набавке, Лекови, достављен Извештај.*
  - *Грађански надзорник је, Друштво против корупције из Зрењанина, 2014 године је ангажован од наручиоца, Републички фонд за здравствено осигурање, за предмет набавке, Услуга лечења хипебаричном медицином, достављен Извештај.*

али без даљег предузимања било каквих мера. Интересантно је пребацивање одговорности у конкретним случајевима, Одбор се позива на улогу разматрања извештја а Грађанског надзорника упућују, да у случајевима незаконитости обавести правосудне органе. Грађанском надзорнику је потребно време и то од најмање 10 дана до неколико месеци рада у зависности од предмета јавне набавке, што ствара велики проблем уколико се узме у обзир да немају право на накнаду а имају обавезу, да прате поступак јавне набавке до закључења уговора. На крају овог дела, веома је важно појаснити, да у делу захтева за заштиту права, од измена Закона о јавним набавкама из 2015. године, захтев заштиту права не задржава наручиоца да склопи посао, а осим права на подношење захтева од стране Грађанског надзорника, исти захтев могу поднети они који би могли да буду директно угрожени грешком наручиоца, као што су Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција и јавни правобранилац. Међутим, према извештајима Комисије до 2018. године, ово право нико није користио осим случаја који је евидентиран у општини Рума где су Државни правобранилац и Јавно правобранилаштво Општине Рума поднели по један захтев за заштиту права, у првом случају поступак набавке је делимично поништен, а у другом случају Комисија је захтев одбацила као неблаговремен.<sup>374</sup>

## 2. Грађанска контрола јавних набавки у неким земљама света

Антикорупцијске организације грађанског друштва као један од најрелевантнијих модалитета спречавања примене коруптивних механизма у систему јавних набавки у јавним предузећима, константно упућују на злоупотребе као један од најдоследнијих и најоштријих критичара организатора и реализатора тешких злоупотреба у систему јавних набавки. Слабости система, и непоштовање нормативних решења од стране надлежних институција, квалификују организације грађанског друштва, у датим околностима и конкретним случајевима, као респектабилног чувара јавног интереса. Утицај грађанских организација је веома видљив кроз институт Грађанског надзорника, који веома темељно и на законит начин остварују своју улогу у антикорупцијској борби против злоупотреба у јавним набавкама. Важно је напоменути, да упоредно-правна пракса европских држава не познаје институт сличан грађанском надзорнику. Сличан

<sup>374</sup> Види више: <https://www.cins.rs> › srpski › research\_stories › article › nadzornici-odustaj. 08.02.2018  
Стојановић, М., Шарић, М., (2018) Систем који не функционише -Надзорници одустају од контроле најскуплих јавних набавки .



концепт грађанског надзора у поступцима јавних набавки имају неке од азијских, односно афричких и јужноамеричких земаља. Веома је важно разјаснити, на основу којих искустава и са којом намером је уведен институт Грађанског надзорника у Републици Србији. Примера ради, Филипини, Нигерија и Мексико имају институт Грађанског надзорника, који функционише и базира свој рад са мањим разликама као и у Републици Србији. Концепт грађанског надзора који је усвојен у Републици Србији, у великој мери представља један веома велики изазов за све организације грађанског друштва. Веома је важно појаснити, да овај институт који је уведен у наше законодавство, превасходно захтева добру организацију, стручност и професионализам грађанских организација које у сарадњи са надлежним државним институцијама, могу и морају учинити доступним јавности, све неправилности и незаконитости које су у примени у конкретним поступцима јавних набавки. Само и искључиво стручна и професионална сарадња са Управом за јавне набавке, омогућава у пуној мери, успешан и професионалан рад Грађанског надзорника односно организација цивилног друштва у надзору и пуној контроли спречавања корупције у јавним набавкама.<sup>375</sup> Један од веома великих проблема земаља Азије је корупција у јавним набавкама. Државе као што су, Филипини, Индија, Пакистан, Индонезија и Јужна Кореја, у пуној мери, омогућавају организацијама цивилног друштва надгледање, односно надзор јавних набавки из разлога сузбијања корупције односно елиминације исте. На Филипинима је обавезно учешће цивилног сектора у сваком поступку јавних набавки, док је у Индији, Пакистану, Индонезији и Јужној Кореји случај, да организације цивилног друштва могу надзирати поступак на основу посебних уговора које закључују наручилац и представник цивилног друштва, ради се о такозваном, *пакту интегритета*. Пакт интегритета је један веома занимљив институт који је у примени у неким азијским државама и веома је важно свако искуство које би било могуће применити као добро решење у борби против корупције у јавним набавкама. Филипини су једна од држава која је у прошлости била предмет веома високог степена корупције, злоупотреба и нерегуларности. Веома велики број недозвољених и незаконитих фаворизовања унапред одређених понуђача је, усмерио Владу Филипина на решавање и озбиљан приступ решавању проблема корупције у јавним набавкама. Препоручене су системске реформе и предузети кораци, да се новим Законом о јавним набавкама уведе институт Грађанског надзорника. На овом пројекту је интезивно радила невладина организација, Надзорник јавних набавки, са задатком, да уредили и припреми одређене одредбе новог закона, односно да

<sup>375</sup> Види више: Добрашиновић, Д., (2013), Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.8-10.

надгледа примену истог. Надзорник јавних набавки као организација, постаје члан радне групе Владе Филипина за припрему новог закона о јавним набавкама. У периоду од 2001. до 2003. „Надзорник јавних набавки“, узима учешће и води веома озбиљну кампању са циљем проширивања и укључивања и других цивилних организација у друштву, за подршку доношењу новог Закона о јавним набавкама. Најважнија организација, односно најутицајнија организација невладиног сектора а према истраживањима на Филипинима је Католичка црква. Медији пружају огромну подршку узимајући у обзир важност јавних набавки и обим јавних средстава која се троше, односно ненаменски и несврхисходно губе у поступцима јавних набавки. Дакле, заједничка сарадња, свих наведених организација и Владе Филипина резултира доношењем новог Закона о модернизацији, стандардизацији и регулисању активности набавки Владе, који се у пракси назива, *Закон о реформи владиних набавки*. Постигнута је пуна сагласност, да представници две организације цивилног друштва, врше надзор сваког поступка јавне набавке. Из разлога детаљнијег појашњења договорених обавеза, свака комисија за јавне набавке за спровођење свих или већине јавних набавки у том органу управе, мора да позове два представника цивилног друштва, односно посматрача, представника удружења и представника невладине организације, да надгледају поступке јавних набавки. Веома је важно нагласити, да на Филипинима нема ограничења вредности јавне набавке, односно лимита за учешће у надзору цивилног друштва као што је то случај у Републици Србији где је услов за ангажовање Грађанског надзорника, јавна набавка у вредности од преко једне милијарде динара. Филипинско решење је адекватније и омогућава контролу и надзор јавних набавки на свим нивоима без било каквих ограничења што представља један веома добар начин надзора и контроле у конкретном поступку јавне набавке. Међутим, за једно озбиљно и одговорно ангажовање организација цивилног друштва у вршењу контроле и надзора поступка јавне набавке, је неопходно обезбедити велики број предуслова из разлога великог броја јавних набавки које захтевају употребу и ангажовање огромног броја људских ресурса. Филипински модел је обавезао на обавезан позив и учешће у контроли од стране цивилних организација али је и предвидео, да се у случају неодрживања поступак јавне набавке мора окончати и без присуства цивилног надзора и контроле. Посматрачима јавних набавки је забрањено било какво мешање, односно директан или индиректан интерес у поступку конкретне јавне набавке. Удружења грађана која препоручују своје посматраче, морају имати квалификован и стручан кадар из области јавних набавки. Дакле, независност и непристрасност су основни предуслови за учешће у контроли односно надзору поступка јавне набавке. Из разлога избегавања притисака од стране

наручиоца и понуђача, посматрчима је забрањена било каква накнада за свој рад. Прописи Закона о реформи владиних набавки, упућују на примере организација које могу учествовати као посматрачи у процесу јавних набавки и то за три различите области: инфраструктурне пројекте, добра и консултантске услуге. Овим начином се обезбеђује расподела процеса надгледања јавних набавки из разлога поделе организација по специјалностима у одређеним областима као што су инфраструктурни пројекти, добра и консултантске услуге. Овај начин расподеле је упућујући а не и правно обавезујући. Када је у питању рад, односно транспарентност рада Комисије за јавне набавке, постоји обавеза позивања у свим фазама поступка, два представника ревизије и два представника посматрача из цивилног сектора. Када су у питању инфраструктурни пројекти, Комисија за јавне набавке позива, одређено национално грађевинско удружење које је признато од стране Управе за грађевинску индустрију Филипина. За набавку добара посебно је важан члан Филипинске коморе за привреду и индустрију, што важи и за консултантске услуге, где се ангажује, професионална организација која ради на пројектима, која је акредитована и призната од стране Професионалне регулаторне комисије или Врховног суда. Други обавезан посматрач је из редова невладиних организација, које углавном имају проблем недостатка стручних и компетентних капацитета који су специјализовани за све неопходне области које покривају јавне набавке. Дакле, свака комисија за јавне набавке може сама да изабере две организације цивилног друштва, да надгледају конкретан поступак јавне набавке. Законодавац гарантује приступ свим подацима који су од значаја за конкретни поступак јавне набавке организацијама цивилног друштва које се ангажују у конкретном поступку. Комисија има обавезу, да обавести организацију цивилног друштва о започињању одређеног поступка најкасније два дана пре почетка и то писменим путем, као и обавезу да посматрачи морају бити обавештени о тачно прописаним фазама поступка као што су, састанак пре расписивања тендера, отварање понуда, додељивање уговора, као и одржавање других састанака комисије за јавну набавку. Уколико посматрачи нису присутни у појединим фазама јавне набавке, то неће утицати на валидност спровођења поступка, ако су уредно позвани писаним путем. Посматрачи имају обавезу, да припреме извештај о раду комисије за јавне набавке, који прослеђују руководиоцу наручиоца и председнику комисије за јавне набавке. Посматрачи такође, могу предати копију свог извештаја Канцеларији омбудсмана ако утврде одређене неправилности што подразумева и могућност анонимног обавештавања Омбудсмана. Одређене организације цивилног друштва су у циљу обезбеђивања што стручнијег и ефикаснијег кадра, за потребе надзора јавних набавки, укључиле у пројекте надгледања

и универзитете односно студенте у одређеним областима. Узимајући у обзир недостатак новца односно накнаде као мотива за ангажовање стручних и компетентних лица из области јавних набавки, Влада Филипина је разматрала и могућност одређивања одређене накнаде посматрачима кроз одређене донаторке фондове или кроз процентуалне приходе од куповине тендерске документације.

Један од облика контроле цивилног сектора а који је подржан у неким азијским земљама је увођење пакта интегритета као посебног механизма, кога промовише организација Међународна транспарентност (Transparency International).

*Пакт интегритета* подразумева споразум о праву и обавезама у поступку јавне набавке са акцентом на јачање интегритета, потписују га добављач и сви понуђачи који учествују у одређеном поступку, односно тендеру јавне набавке. Може се договорити и учешће цивилног сектора у поступку надгледања јавних набавки. Заступљен је у законодавствима Пакистана, Индонезије и Јужне Кореје. Пакистански прописи упућују на законску обавезу за јавне набавке које прелазе законом одређену вредност закључивање пакта интегритета. Индонезија има институт пакта интегритета који је донет председничким Указом али се у пракси се показује да се цивилни сектор мало или скоро и не укључује, што је резултирало да Међународна транспарентност умеша и ивај институт упуту на правилну примену. Индија нема, законодавно решен институт пакта интегритета али се у пракси закључује јер није забрањен. Један од позитивнијих примера примене пакта интегритета је Градска Влада Сеула из Јужне Кореје. *За надзирање спровођења пакта интегритета, уведен је систем надгледања односно надзора од стране пет омбудсмана који организују јавне расправе у кључним фазама поступка јавних набавки.* Понуђачи су веома позитивно реаговали на увођење овог начина контроле. механизма. Међународна транспарентност је спровела истраживање којим је утврђено да је 91,4% из редова приватног сектора приметило позитивне промене у ставовима лица која обављају јавну функцију у вези са корупцијом, док је 72,2% лица која обављају јавну функцију приметило позитивне промене у ставовима припадника приватног сектора у односу на коруптивне праксе у поступку јавних набавки. Један од највећих проблема пактова интегритета је изостатак учешћа и контроле од стране цивилног сектора из разлога што је понуђачима остало, да на основу дискреционог права одлуче да ли ће укључити организације цивилног друштва у контролу и надзор јавних набавки. Истраживања у Јужној Кореји показују, да је укључивањем цивилног сектора у контролу и надзор јавних набавки постигнут веома

велики резултат на шта указује преко 90% понуђача.<sup>376</sup>

Пољска има систем контроле законитости на два односно три нивоа. Понуђач који није задовољан неком од радњи које предузима наручилац у поступку јавних набавки може поднети жалбу наручиоцу и Председнику Националног већа за жалбе уз право на жалбу свих заинтересованих лица која нису задовољна спроведеним поступком. Уколико наручилац не уважи жалбу, понуђач се жали Националном већу за жалбе, телу које је под контролом Председника Канцеларије за јавне набавке, које делује као професионални арбитражни суд у већу од три арбитра. Веће примењује правила поступка одређена Законом о јавним набавкама и доноси одлуку која може бити, одлука којом се тај поступак окончава, којом се жалба одбија као неоснована, односно којом се жалба усваја. Веће има право да наложи одређене мере у зависности од тога да ли је уговор закључен или није, што подразумева да ће сваки уговор осим уговора који се односе на безбедност и одбрану земље, који је већ закључен поништити без обзира на последице. Свака одлука Већа се објављује јавно на рочишту и она је обавезујућа за све стране у поступку. Уколико нека од страна уложи жалбу на одлуку Већа, суд ће потврдити или оспорити правоснажност исте. Једини изузетак од правоснажности је Председник Канцеларије за јавне набавке који незадовољан одлуком суда, може покренути узаконим прописаним случајевима жалбу пред Врховним судом Пољске. Председник канцеларије води и такозвану „Црну листу“ привредних субјеката који су одговорни за штету због неизвршења неког раније закљученог уговора о јавној набавци. Такође има надлежност контроле јавних набавки веће вредности, односно вредности која је већа од 20 милиона евра, односно јавне набавке услуга и добара у вредности од 10 милиона евра и више из разлога што је ова контрола обавезна јер у ову групу спадају и јавне набавке које се финансирају из фондова Европске уније. Када је у питању контрола јавних набавки испод наведене вредности, постоји могућност контроле по службеној дужности или на захтев заинтересованог лица, уз услов кршења законске процедуре у поступку. Дакле, тростепена контрола подразумева контролу законитости поступка јавне набавке, пред наручиоцем, Националним већем за жалбе и пред надлежним државним судом.<sup>377</sup> Афричке земље реформу сектора јавних набавки спроводе преко Светске банке и других међународних организација (UN, USAID).

<sup>376</sup> Види више: Рабреновић, А., (2013), Учесће цивилног сектора у надгледању јавних набавки у земљама Азије, Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.12-26.

<sup>377</sup> Види више: Јовичић, К., (2013), Систем контроле јавних набавки у Пољској, Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.28-40.

Институт Светске банке помаже организацијама грађанског друштва у Африци, источној Азији, Пацифику и јужној Азији у реформисању система јавних набавки. Подржао је и велики број активности у Гани, Нигерији, Сиера Леонеу, Либерiji, Уганди, Танзанији, Руанди, Замбији и Кенији са заједничким циљем транспарентности и одговорности у систему јавних набавки наведених држава. Нигерија своје реформе и истраживања спроводи преко Светске банке од 1999. године. Нигерија веома касно започиње реформе у сектору јавних набавки и то оснивањем регулаторног тела, Биро за јавне набавке. Закон о јавним набавкама представља велики изазов за Нигерију, закон предвиђа и обавезу надзора сваке јавне набавке од стране организација цивилног друштва што подразумева и праћење, надзор и процену усаглашености јавних набавки са законом и прописима. Устав обавезује на одговорност у области јавних набавки, међутим, слаба кадровска структура и недовољно познавање материје представљају један од највећих проблема у надзору и контроли јавних набавки што карактерише и већину других афричких земаља, Сијера Леоне, Гану и Либерiji. Организације грађанског друштва су успеле да укључе законским одредбама надзор грађанског друштва над јавним набавкама у Нигерији. Невладине организације у Нигерији, су уз подршку USAID-а, организовале обуку грађанских надзорника, донеле су Националну платформу за надзор набавки и успели су да се изборе, да Биро за јавне набавке донесе директиву која обавезује све наручиоце, да позивају представнике грађанских организација и професионалних институција да се укључе у надзор и контролу поступака јавних набавки. Важно је нагласити да је недостатак капацитета и стручности у великој мери успоравао наведене активности али је временом обезбеђена помоћ и модернизација система контроле који у великој мери доприноси грађанској контроли система јавних набавки у Нигерији. Надзор и контрола јавних набавки се реализују на начин што Биро под руководством Савета, може позвати две особе од угледа да надзиру поступак јавне набавке, једно стручно лице је из струковне организације из конкретне области јавне набавке а друго лице је из невладине организације, које је активно у области транспарентности, одговорности и антикорупције. Надзорници немају право интервенције у поступку јавне набавке осим права на извештај о надзору агенцији укључујући и организације и удружења чију су представници. Надзорници у циљу праћења морају бити едуковани из области функционалног система јавних набавки, морају да разумеју постојање свеобухватног и транспарентног правног, регулаторног и институционалног оквира, морају познавати процедуре јавних набавки, тендерске документације, транспарентно вредновање понуда и доделу уговора и управљање уговорима. Такође, морају имати квалификована лица која примењује правила на

транспарентан начин, мора постојати, независни контролни механизми за ревизију, који је одвојен од функције спровођења јавне набавке а који спроводи санкције које доносе одређени ефекат, морају познавати примену антикорупцијских мера које су инкорпориране у законе а клопје служе за примену ефективних санкција. Добро познавање наведених области, у великој мери доприноси сачињавању веома свеобухватних и квалитетних извештаја надзорника. У пракси, надзорници имају одређене проблеме који су евидентни, односе се на приступ информацијама и документацији, а најчешћу сметњу представљају наручиоци, да ли су понуде смештене у обезбеђену кутију, а ли су понуде прихваћене након истека рока за подношење понуда, да ли је отварање било у складу са одредбама закона, да ли је свим присутним дозвољено да испитају коверте у којима су понуде достављане како би се утврдило да ли су оштећене, да ли је обезбеђено, да се све понуде отворе у јавности, у присуству понуђача и њихових представника, као и свих заинтересованих представника јавности, да ли се отварање понуда организује одмах након истека утврђеног рока за достављање понуда или је дошло до продужења рока, да ли се води регистар са именима и адресама свих присутних лица на отварању понуда и организација које представљају, да ли се читају имена и адресе свих понуђача, укупна вредност сваке понуде, валута понуде и да ли је обезбеђено, да се све ове информације евидентирају у записнику са отварања понуда. Код испитивања понуда је неопходно обратити пажњу, како се третирају одступања, да ли је било неважећих понуда које нису одмах одбачене, како се третирају одступања, да ли је у фази оцењивања наручилац користио друге критеријуме осим оних који су предвиђени у позиву за подношење понуда. Надзорник посебно мора да води рачуна о сукобу интереса у процесу оцењивања понуда. Један од главних изазова за надзорника је, да ли су исти случајеви третирани на исти начин и како су различити случајеви имали различит третман под условима договореним у време тражења понуда. Теме за анализу су, провера пропуста и квантификација истих, примена попушта, појашњења понуђачима, конверзија у заједничку валуту, обрачун и табеларни приказ вредности понуда, одређивање најниже цене обрачунате по редоследу. Код прихватања понуде важи критеријум најниже цене осим доказивања доброг основа за прихват друге цене. Код услуга је неопходно обратити пажњу на цену и квалитет услуга. Веома је важан и Кодекс понашања, који важи за све службенике, добављаче, извођаче и пружаоце услуга укључене у процес јавне набавке. Постоји и обавеза која упућује, да свака особа која има такав однос који би могао да компромитује његову позицију или непристрасност је дужна да пријави властима сваки потенцијални или стварни интерес. Узимајући у обзир податке, да су организације грађанског друштва

започеле рад са надзором јавних набавки од 2008. године, истраживања указују, да су без обзира на резерве и оограничен приступ информацијама, успеле да прошире обим праћења и надзора и да се укључе све фазе од планирања јавне набавке, оглашавања, конкурсне документације, подношења понуда и отварања понуда са акцентом на податак, да у свим случајевима организације грађанског друштва нису позиване да прате испитивање и оцењивање понуда, а није им ни омогућен приступ документацији. Највећа препрека је евидентирана у делу ограничења приступу информацијама од стране наручилаца.<sup>378</sup> На основу наведеног, веома је јасан закључак, да се у великом броју држава света ради на искреној и отвореној инкорпорацији института Грађанског надзорника у законодавне системе држава, пре свега од стране грађанских организација друштва које се максимално залажу у борби против корупције у јавним набавкама, схватајући реалност ненаменског, односно инесврсисходног трошења огромних средстава по овом основу. Разноврсност института није и не може бити опредељујући фактор, избор између института Грађанског надзора и пакта интегритета суштински није проблематичан, из разлога што су оба института веома добро прихваћена од стране грађанских организација и у коначном остварују своју улогу а то је, контрола и надзор поступка јавне набавке у циљу елиминације корупције у јавним набавкама. Евидентно је, а на основу наведеног, да су неке државе дале мањи а неке већи допринос, у смислу појединих ограничења институту грађанске контроле, искреност политике се никада није доводила у питање, из разлога што су Владе већине држава прихватале решења грађанске контроле која су неопходност а не изнуђен потез, за разлику од делова политике који су у великој мери јавно подржавали а са друге стране опструкцијом оспоравали рад Грађанског надзорника. Свакако, да је један од највећих проблема грађанских организација друштва, стручност и компетентност лица која се баве надзором и контролом јавних набавки, недостатак мотивације због присутности корупције и најважнији део, недостатак адекватне накнаде за веома тежак рад Грађанских надзорника, у великој мери отежавају рад овог института у свим земљама света. Решење које је евидентно и веома прихватљиво је, оснивање фондација цивилног друштва које се искрено, одговорно и савесно боре против корупције. Фондације ће функционисати на начин што ће, средствима од донација великог броја грађана којима је стало до решавања овог веома израженог проблема, финансирати струку, односно стручна и компетентна лица која ће на одговоран, савестан и професионалан начин са овлашћењима подношења тужби директно тужиоцу за

<sup>378</sup> Види више: Матић, М., (2013), Учесће цивилног сектора у јавним набавкама у земљама Африке, Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.62-74.



организовани криминал у злоупотребама већих размера, решавати проблем корупције у јавним набавкама, што би у великој мери деловало као одвраћајући фактор лицима са коруптивним намерама како из редова наручиоца тако и из редова понуђача.

### 3. Медији у борби против корупције у јавним набавкама

Национална стратегија за борбу против корупције у Србији,<sup>379</sup> за период 2013 – 2018. године, у делу који се односи на медије, прецизира, да корупција у медијима онемогућава објективно информисање и јавни надзор над овим друштвеним делатностима. Транспарентност медија је веома значајна за формирање мишљења у друштву о вредности информација које су доступне јавности. Стратегија упућује на Резолуцију Европског парламента о процесу европских интеграција Србије, којом је изражена је забринутост због контроле медија од стране власти са акцентом на концентрацију власништва и мањак транспарентности у власничкој структури медија. Међународни стандарди који убухватају регулаторни оквир Савета Европе и Европске уније, захтевају усаглашавање медијских закона Републике Србије са Европским директивама, како би се обезбедило, транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика.<sup>380</sup> Медији, као средство комуникације са јавношћу, имају веома велики значај у откривању и праћењу корупције односно коруптивних механизма у систему јавних набавки Републике Србије. У великом броју случајева су алармирали јавност, Грђанске надзорнике и надлежна тужилаштва, да се заинтересују за одређени случај корупције у јавним набавкама како би се исти проверио и евентуално процесуирао од стране надлежних државних органа. Постоје одређени резултати у том делу и они су од стране јавности веома добро пропраћени и позитивно оцењени. Надлежни државни органи, у коначном предузимају мере, радње и поступке у циљу откривања а на основу информација из медија, праћења и пресецања незаконитих делатности и злоупотреба у јавним набавкама односно систему јавних набвки. У даљем наставку овог рада, биће презентирани поједини случајеви из медија који су презентирани у јавности са циљем благовремене информисаности исте као и надлежних државних органа у циљу превенције у борби против корупције у јавним набавкама у јавним предузећима Републике Србије.

- Веома је важно напоменути из разлога појашњења, односно научног приступа

<sup>379</sup>Види више: Национална стратегија за борбу против корупције, (2013) Медији, “□Службени гласник РС”број. 9/10

<sup>380</sup>Национална стратегија за борбу против корупције, (2013) Медији, стр.6

овом делу рада, односно учешћу медија као структуре у друштву, које постоје из разлога комуникације са јавношћу, у конкретном случају, у борби против корупције у јавним набавкама, да ће наведени примери који следе указивати на одређене неправилности, односно незаконитости и могуће злоупотребе у систему јавних набавки.

• ***Из наведених разлога ће, текстови који су наведени у овом раду, а који су преузети, из разлога аутентичности, у већем делу бити аутентично пренети, са коректним цитирањем извора, како би избегли евентуалне прилоге у раду, што губи смисао уколико се проблем, односно след проблема анализира по радним насловима.***

У примеру превенције медија, који указује на непоштовање начела економичности, односно један од примера могућих нетранспарентних јавних набавки је, набавка еколошког аутобуса за потребе Града Ниша, који је Дирекција за јавни превоз у априлу 2017. године, платила преко 80.000 евра. Наведени аутобус на гас је радио, односно превозио путнике свега неколико месеци након чега је завршио у радионици са констатованим неисправностима. Директор Дирекције је у изјави за јавност изнео податак, да се ради о редовном сервису аутобуса на гас "Маз". Аутобус је купљен од од фирме Вуловић транспорт из Крагујевца за 9,6 милиона динара, са пређених 380.000 км и 4 власника, пре продаје Дирекцији за јавни превоз Града Ниша. Према евиденцији из путног налога који је Дирекција доставила, у употреби је од 29. новембра 2017. године и након пређених 20.000 километара, аутобусу је био неопходан редован сервис, гласи објашњење дирекције за повлачење аутобуса у гаражу на сервис. Наравно, аутобус је неопходно сервисирати па је из наведених разлога због специфичности у одржавању возила и поштовања Закона о јавним набавкама, Дирекција тек почетком 2018. спреовела јавну набавку и створила услове да се наведеном возилу обави редован сервис. У међувремену је аутобусу истекла и регистрација па је и то један од разлога задржавања у сервису, образлажу надлежни органи односно представник Дирекције. Званични каталог "маз"-а, аутобуса који је купила Дирекција има "мерцедесов" мотор који захтева редован сервис на 60.000 пређених километара, а не на 20.000 километара како наводи представник Дирекције уз констатацију да ће бити ускоро у употреби без обзира на податак да није у употреби већ скоро три месеца колико се налази на оправци.

Како наводи извор Јужних вести запослен у Дирекцији, који је желео да остане анониман, каже да се то неће десити, јер аутобус има бројне кварове и мора да му се одради генералка. Аутобус не ради више од 3 месеца, прво је имао проблем са лагерима, што је решено, након тога када се аутобус покренуо, помешао је воду и уље и сада је

неопходна генерална оправка мотора наводи један извор новинара који је возач у Дирекцији. Аутобус се тренутно налази на оправци у приватној радионици. Из разлога појашњења целог случаја, Дирекција за јавни превоз је у априлу 2017. године, расписала је јавну набавку за куповину аутобуса на гас, због унапређења јавног превоза, очувања животне средине, и због смањења трошкова.<sup>381</sup>

- У примеру који следи, медији интервенишу према јавности на начин што упућују систем контроле јавних набавки на примере развијених земаља, у конкретном случају на Шведску са веома малом толеранцијом корупције у јавним набавкама.

У Шведској, за разлику од Србије где нема нема озбиљне контроле јавних набавки из разлога што су и намештене и служе за развијање монопола појединих фирми, Управа за јавне набавке Шведске, ради директно са Комисијом за заштиту конкуренције, сваки поступак јавне набавке мора проћи кроз стручну оцену представника опозиције који у коначном дају извештај, односно суд о тендерима који се спроводе. Драган Добрашиновић, Грађански надзорник, упућује на недостатак адекватне контроле и монопол. Наводи, да постоје одређене фирме које су настале захваљујући јавним набавкама, на начин што добију неколико јавних набавки на почетку свог рада и настављају даље како они желе, постају финансијски јако моћни и остварају велике зараде. Шведска има далеко боље решење, Управа за јавне набавке Шведске, смештена је у истим просторијама где и Комисија за заштиту конкуренције и раде практично као једно тело. У раду се прикључују и стручњаци из редова опозиције који дају коначни суд о начину на који је расписана и спроведена јавна набавка. Карактеристично је, да Управа за јавне набавке у Шведској обједињено делује по питању јавних набавки и заштите конкуренције. Комисија за заштиту конкуренције у свом раду сарађује са парламентарним телом састављеним од опозиције, која контролише јавне набавке и пише извештаје о конкретним јавним набавкама. У ситуацијама када постоје три степена контроле, веома су мале шансе да дође до одређених нерегуларности. Република Србија има добре механизме за контролу јавних набавки који се веома мало примењују са акцентом на контролу од стране опозиције која веома ретко указује на неправилности. Како наводи Добрашиновић, разлози неуказивања опозиције на неправилности, односно немешање опозиције је планирање исте, да када евентуално

<sup>381</sup> Марковић, С., (2018), “Еколошки аутобус” Дирекције за јавни превоз плаћен превише, радио прекратко, Јужне вести, 22. 2. 2018. <https://www.juznevesti.com> > Istrazujemo > Ekoloski-autobus-Direkcije-za

дођу на власт, раде исту ствар.<sup>382</sup>

- Следећи пример интервенције медија указује, на такозвану правну гимнастику у јавним набавкама, случај набавке једног Министарства преко потчињене установе, односно центра чији је оснивач конкретно Министарство, како би се прикриле одређене активности које упућују на обавезне мере штедње које се на овј начин заобилазе.

Занимљив је случај, Министарства за рад, запошљавање, борачку и социјалну политику које је купило је нова кола, најскупљу “шкоду суперб”, тако што је из ове институције уплаћен новац нишком Геронтолошком центру да то учини за њих. На спорном тендеру, на који је могла да се јави само једна фирма, о свом трошку су затамнили стакла, а затим кола уступили Министарству за рад, запошљавање, борачку и социјалну политику. Сачињен је Уговор о уступању између Геронтолошког центра Ниш и Министарства за рад, запошљавање, борачку и социјалну политику. Аутомобил је купљен у децембру 2016. године, плаћен је 4 милиона динара и предат је Министарству у јануару 2017. године. Новинари су добили информацију од директора Геронтолошког центра, да је аутомобил у Нишу те да се користи за путовања у иностранство. Новинари су инсистирали да виде спорни аутомобил али су надлежни органи Геронтолошког центра, увек имали оправдање за спорни аутомобил, односно да ће аутомобил показати у законом предвиђеном року што уопште законом није дефинисано. На карају је директор Геронтолошког центра, признао да су кола уступљена Министарству и у писаном одговору нагласио да је то “уобичајена пракса”. да се у циљу рационалнијег коришћења средстава којима располажу установе социјалне заштите, међусобно испомажу употребом својих возила за превоз запослених, корисника и терета у случају да друге установе не располажу одговарајућим возилима што ћемо и убудуће радити уз додатно образложење, да је возило је набављено за дужа службена путовања свих запослених у социјалној заштити, а не само за потребе Геронтолошког центра у Нишу. Слично објашњење је стигло и из Министарства за рад запошљавање, борачку и социјалну политику уз немогућност објашњења због чега је нишки Геронтолошки центар уступио кола баш Министарству, а не некој “установи за социјални рад на испомоћ”, како тврде. Министарство за рад запошљавање, борачку и социјалну политику, наводи да су финансијски помогли Геронтолошком центру у Нишу, да обнови возни парк, на начин што су им уплатили 4 милиона динара те, да установе социјалне заштите међусобно

<sup>382</sup> М, С., (2018), Тендери у Србији пролазе скоро без контроле, у Шведској их контролише и опозиција, Јужне вести 29. 8. 2018-<https://www.juznevesti.com> › Drushtvo › Tenderi-u-Srbiji-prolaze-skoro-b

сарађују и помажу се у оквиру својих делатности, што се односи и на међусобно уступање службених аутомобила, и са том праксом ће се наставити и убудуће. Такође су у објашњењу истакли, да није први пут, да се наведени службени аутомобил користи се за дужа службена путовања и других запослених у систему социјалне заштите, а запослени у Геронтолошком центру Ниш, коме је возило додељено, имају приоритет у његовој употреби. Након што су стигли сви одговори од Министарства за рад запошљавање, борачку и социјалну политику и Геронтолошког центра у Нишу, директор је позвао новинаре да сликају возило које је тада било у гаражи Центра, али га по свему судећи Милетић није користио, јер је тог дана на службени пут у Војводину ишао старим аутом. Образложио је, да је аутомобил купљен из разлога што Геронтолошки центар има новаца за аутомобил.

Важно је нагласити, да је као једна од мера штедне које спроводи Влада Србије, 2015. године, спроведена и рационализација возних паркова Владе Србије, министарстава и јавних установа, када је продато преко 1.500 службених возила.<sup>383</sup>

Следећи пример на који су благовремено указали медији, упућује на могућу корупцију и злоупотребе у јавним набавкама, односно на незаконите и недозвољене активности које претходе расписивању јавне набавке. Пример јасно указује на неправилности и медији су благовременом интервенцијом упозорили јавност, те на тај начин успели, да јасно и прецизно укажу на начин примене недозвољених договора који претходе расписивању јавне набавке. На овај начин је потврђена забринутост свих међународних релевантних фактора у области јавних набавки који јасно указују на незаконитости у систему јавних набавки у Републици Србији, што је и документовано Корупцијском мапом у систему јавних набавки која указује на веома велики број коруптивних механизма у Републици Србији када је у питању систем јавних набавки.

Најважнија карактеристика такозваних намештених тендера је, да се услови тендера прилагоде одређеном понуђачу, односно да унапред изабрани понуђачи понуде цену испод тржишне а затим накнадно закључе анекс уговора на штету наручиоца. Пример Града Ниша из 2014. године, о начину на који је намештен тендер за јавну набавку, представља један од несвакидашњих начина договора највишег градског руководства око избора градских превозника. Начин договора је био јаван и снимљен је од стране Службе за одржавање и информационо-комуникационе технологије Града Ниша.<sup>384</sup> ЈКП

<sup>383</sup> Станков, А., Марковић, С., Милојковић, Д., (2017), Геронтолошки центар Ниш на спорном тендеру купио луксузна кола за Министарство, Јужне вести, 28. 3. 2017. <https://www.juznevesti.com> > Istrazujemo > Gerontoloski-centar-Nis-na-sp

<sup>384</sup> Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да

Дирекција за јавни превоз Града Ниша је на Порталу јавних набавки и својој интернет страни објавила претходно обавештење, а дана 9. маја 2014. године, позив за подношење понуда и конкурсну документацију за јавну набавку „Услуга превоза путника на територији Града Ниша.“ Процењена вредност предметне јавне набавке је износила јб милијарди динара, што представља највећи тендер који је спроведен у Нишу. Управа за јавне набавке је именovala Топлички центар за демократију и људска права за грађанског надзорника у поступку наведене јавне набавке. Јавна набавка се спроводи у отвореном поступку, обликована је у четири партије уз критеријум економски најповољније понуде. Критеријум за доделу уговора је прописао као услове, понуђену цену, старост возног парка, висину пода возила, заступљеност типова мотора у смислу еколошких стандарда, уређај за климатизацију и изглед возила, године обављања послова на позицији руководиоца у области јавног превоза, квалификација руководиоца и радни стаж на месту возача Д категорије, уз услов, да се будућим превозницима услуга плаћа по пређеном километру, независно од броја продатих карата и броја превезених путника. Процењена вредност јавне набавке по пређеном километру је износила 149,10 динара односно 1,29 евра. Јавно отварање понуда одржано је 2.7.2014. године у просторијама наручиоца, а понуде по партијама су благовремено доставили следећи понуђачи:

- Партија бр. 1 – „Ниш-експрес“ а.д. Ниш .
- Партија бр. 2 – „Ђурдић“ д.о.о. Београд
- Партија бр. 3 – „Arriva Litas“ д.о.о. Пожаревац.
- Партија бр. 4 – „Ласта“ а.д. Београд, „Arriva Litas“ д.о.о. Пожаревац, „Ђурдић“ д.о.о. Београд и „ЈП „Аеродром“ Ниш.<sup>385</sup>

С обзиром да за партије 2 и 3 није пристигла ниједна прихватљива понуда, наручилац је 18.7.2014. године, односно 21.7.2014. године на Порталу јавних набавки и на својој интернет страни објавио обавештења о обустави поступка за партије 2 и 3, а затим накнадно спровео набавку за обустављене партије у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда. Наручилац је 2.9.2014. године на Порталу јавних набавки и на својој интернет страни објавио обавештења о закљученим уговорима за партије 1 и 4. За партију 1 уговор је закључен 28.8.2014. године са понуђачем „Ниш-експрес“ а.д. Ниш, укупне вредности 2.942.259.575,90 динара, а за партију 4 уговор је закључен 28.8.2014. године са понуђачем ЈП „Аеродром“ Ниш

---

неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр. 57

<sup>385</sup> Ибид, стр.59

укупне вредности 458.976.619,20 динара. У партији 1 није било конкуренције, па је понуђена цена по пређеном километру била идентична са процењеном вредношћу по пређеном километру, док је у партији 4, јединој у којој је било конкуренције, понуђена цена по пређеном километру била далеко испод процењене вредности, односно испод тржишне цене. Осим недостатка конкуренције, који је од стране руководства наручиоца образложен тврђом да на територији Републике Србије постоји релативно мали број потенцијалних понуђача са слободним превозним капацитетима, а да притом није прибављена ниједна понуда из иностранства без обзира што је позив објављен и на порталу Tenders Electronic Daily, и понуђене цене за партију 4 која је била испод тржишне нису уочене друге неправилности које би указивале да се ради о намештеном тендеру.<sup>386</sup> Међутим, осим првобитног закључка који упућује на недостатак конкуренције, односно *да нису уочене друге неправилности које упућују на могуће намештање тендера*, средства информисања, односно Интернет портал „Јужне вести“, објављује аудио снимке у оквиру текста „Да ли је намештен тендер за аутобусе у Нишу? из којих се недвосмислено могло закључити, да је тендер ипак намештен.<sup>387</sup> На састанку одржаном пре објављивања позива за подношење понуда у службеним просторијама Града Ниша, са којег је објављен аудио снимак, присуствовало је око тридесетак лица међу којим су били присутни и градоначелник Зоран Перишић, заменик градоначелника Љубивоје Славковић, члан Градског већа Срђан Васковић и извршни директор ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша и заменик председника Скупштине Града Ниша Ненад Станковић. Разговор је вођен за предметну јавну набавку, разговарало се о конкурсној документацији и како да се услови тендера прилагоде понуђачима „Ниш-експресу“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш, односно касније изабраним понуђачима. Аутентичност аудио снимака потврдио је и градоначелник Зоран Перишић у саопштењу објављеном 27.9.2014. године на званичној интернет презентацији Града Ниша под називом „Реакција градоначелника на оптужбе“ Он је грађанима ставио на увид комплетан аудио запис Службе за одржавање и информационо-комуникационе технологије (ИКТ) са седнице колегијума Градског већа одржаног 16.04.2014. године, са кога су објављени делови на интернет порталу „Јужне вести“.<sup>388</sup> У разговорима ( аудио снимак 1 ) је коментарисано, да се помери је граница дозвољене старости аутобуса са пет на десет година, градоначелник је изнео

<sup>386</sup> Ибид, стр.60

<sup>387</sup> Види више: <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Da-li-je-namesten-tender-za-autobuse-u-Nisu.sr.htm>- Аудио снимци о намештању тендера „Да ли је намештен тендер за аутобусе у Нишу?“

<sup>388</sup> Јовановић, М., Град Ниш, (2014), Реакције градоначелника на оптужбе, <http://www.ni.rs/2014/09/27/reakcija-gradonacelnika-na-optuzbe/>

отворено, да је Ниш-експрес питао за 10 година док је Аеродром тражио 12 година. Члан градског већа је упозорио на кривично дело као последицу.<sup>389</sup> Сличан, други разговор, (аудио снимак 2) је вођен и око високоподних аутобуса, када је заменик градоначелника реаговао и упозорио градоначелника на уступке око високоподних аутобуса који не одговарају старијим особама и инвалидима, због превозника, Ниш-експрес, на шта је градоначелник дао образложење, да је то учињено због превозника Ниш-експрес који запошљава пуно људи. Заменик градоначелника је реаговао на начин што је прокоментарисао да се Град Ниш жртвује, наводећи следеће, “Ми жртвујемо због „Аеродрома“ 10 аутобуса, жртвујемо квалитет, због „Ниш експреса“ жртвујемо основни комфор и повређујемо на хиљаде наших људи, десетине хиљада наших људи који нажалост... јер не можете да се попнете, јер вам требају штупе да се попнете... и жртвујемо једно, жртвујемо друго, жртвујемо треће... на крају ће неко нас да жртвује”.

<sup>390</sup>У разговору (аудио снимак 3) како да „Аеродром“, који је јавно предузеће, сигурно победи на тендеру. Идеју како би то могло да се „организује“ изнео је извршни директор Дирекције за јавни превоз Града. У једном од сценарија „Аеродром“ би победио и тако што би дао понуду која би била „испод економског минимума“. Извршни директор Дирекције за јавни превоз Града је изнео предлог, *да обзиром да ће цена да игра главну улогу.... да причамо, рок је 52 дана. 52. дана у поноћ ми знамо је л’ неко конкурисао за тај пакет „Аеродромов“ или није. Ако није, „Аеродром“ излази са варијантом где иде са нормалном ценом и онда сигурно пролази. Ако је неко конкурисао, онда „Аеродром“ има Б варијанту и излази да вози за 1 еуро, испод, да кажем, економског минимума. Онда ћемо ми морати...* Након што је изнео предлог, члан Градског већа се ограддио и упозорио га на кривично дело.<sup>391</sup> Из објављених аудио снимака на недвосмислен начин се могло утврдити да су услови за учешће у поступку предметне јавне набавке прилагођени победницима тендера и да је ЈП „Аеродром“, с обзиром да је понудио цену која је испод тржишне, имао информацију о пристиглим понудама за партију 4. У прилог томе говорила је и чињеница да је понуда ЈП „Аеродром“, која је заведена под бројем ЈН 02/14–26, примљена последња у 11:50 часова на дан отварања понуда, односно 10 минута пре истека рока за подношење понуда. То је у потпуности у складу са „Б варијантом“ коју је на поменутом скупу образлагао Ненад Станковић,

<sup>389</sup> Види више: Транскрипт 1, Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.61-62.

<sup>390</sup> Види више: Транскрипт 2, Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.62-63.

<sup>391</sup> Ибид, Транскрипт 3, стр.63-64.



извршни директор ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша и заменик председника Скупштине Града Ниша (аудио снимак 3) Грађански надзорник је 29.9.2014. године Тужилаштву за организовани криминал поднео кривичну пријаву против градоначелника и извршног директора Дирекције за јавни превоз Града. Градоначелник је, према мишљењу грађанског надзорника, извршио кривично дело Злоупотреба службеног положаја тако што је прекорачио границе службеног овлашћења тиме што је извршио утицај на наручиоца да се услови тендера прилагоде понуђачу „Ниш-експрес“ а.д. Ниш, што је имало за последицу да наручилац супротно Закону о јавним набавкама закључи уговор са наведеним понуђачем. На тај начин је изабраном понуђачу прибављена корист проистекла из закљученог уговора, а потенцијалним понуђачима нанета штета због тога што је наручилац ограничио конкуренцију међу понуђачима и нарушио интегритет поступка. Директор Дирекције за јавни превоз Града је, према мишљењу грађанског надзорника, извршио кривично дело Злоупотреба службеног положаја тако што је искористио свој службени положај и прекорачио границе службеног овлашћења тиме што је осмислио и јавно изнео начин на који ће ЈП „Аеродром“ Ниш сигурно победити на тендеру за партију 4, па је тај план и спровео у дело, с обзиром да је понуда ЈП „Аеродром“ Ниш, која је у складу са „Б варијантом“, испод тржишне цене, примљена последња у 11:50 часова на дан отварања понуда, што је имало за последицу да наручилац супротно Закону о јавним набавкама закључи уговор са понуђачем ЈП „Аеродром“. На тај начин је изабраном понуђачу прибављена корист проистекла из закљученог уговора, а осталим понуђачима који су учествовали у поступку јавне набавке нанета штета због тога што је наручилац нарушио начело једанакости понуђача и интегритет поступка.<sup>392</sup> Крајем децембра 2014. године Топлички центар за демократију и људска права је дошао у посед нових аудио снимака који су додатно потврђивали да су градоначелник и извршни директора Дирекције за јавни превоз Града, вршили утицај на наручиоца да се услови тендера прилагоде понуђачима „Ниш-експрес“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш. Нови аудио снимци су уз допуну кривичне пријаве 30.12.2014. године достављени Тужилаштву за организовани криминал. Из наведених аудио снимака на недвосмислен начин се могло закључити да се радило о састанку руководства ЈКП Дирекције за јавни превоз Града Ниша са члановима комисије за предметну јавну набавку, а тема састанка је била припрема конкурсне документације. У разговору ( аудио снимак 4), Извршни директор Дирекције за јавни

<sup>392</sup> Управа за јавне набавке, (2014), Извештај о спроведеном поступку надгледања јавне набавке услуга превоза путника на територији Града Ниша, Кривична пријава, стр.16, [http://www.nadzor.org.rs/krivicna\\_prijava\\_protiv\\_gradonacelnika\\_nisa.htm](http://www.nadzor.org.rs/krivicna_prijava_protiv_gradonacelnika_nisa.htm).

превоз Града се обратио неком од чланова комисије следећим речима: „Рек’о је градоначелник да ће све до једног у месне кацеларије да их распореди. Не интересује га да л’ је инжењер, да л’ је правник да л’ шта. Они нису нормални више шта раде. Ти разумеш и чуо си која је интенција Градског већа. Њих нисмо хтели да водимо тамо јер нису нормални. Значи интенција је да помогнемо 'Аеродрому' кол’ко можемо, да помогнемо 'Ниш експресу' кол’ко можемо. Они упорно раде да сруше цео тај концепт који има градоначелник. Ја не знам шта друго више да радим са њима... Ми ни прошли конкурс кад смо радили, ја сам био члан комисије, нит’ смо се придржавали Студије, нит’ смо се придржавали било чега. Да смо се ми придржавали прошли пут Студије никад не би возио 'Ниш експрес', не би возио ни 'Аеродром'.“<sup>393</sup> Аудио снимци су на несумњив начин потврдили да је Извршни директор Дирекције за јавни превоз Града, позивајући се на градоначелника, вршио притисак и утицао на наручиоца да се услови тендера прилагоде понуђачима „Ниш-експрес“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш, са којима су након спроведеног поступка јавне набавке закључени уговори. Грађански надзорник је поред наведених аудио снимака дошао у посед информације о лицима која могу имати непосредна сазнања о утицају градоначелника и извршног директора Дирекције за јавни превоз Града, да се услови прилагоде и уговори доделе понуђачима „Ниш-експрес“ а.д. Ниш и ЈП „Аеродром“ Ниш и њихова имена су достављена Тужилаштву за организовани криминал. Поред тога, грађански надзорник је предложио да Тужилаштво за организовани криминал заплени комплетну техничку опрему којом је у том тренутку располагала ЈКП Дирекција за јавни превоз Града Ниша (компјутери, сервери и други носачи информација), а на којој су се налазили аудио снимци који су направљени у оквиру редовних активности Дирекције.<sup>394</sup>

Тужилаштво за организовани криминал је након 560 дана од дана подношења одбацило без икаквог образложења кривичну пријаву коју је Топлички центар за демократију и људска права поднео против градоначелника и извршног директора Дирекције за јавни превоз Града.

Након одбацивања кривичне пријаве од стране Тужилаштва за организовани криминал, Више јавно тужилаштво у Нишу обавестило је Топлички центар за демократију и људска права да се истрага против градоначелника и извршног директора Дирекције за

<sup>393</sup> Види више: Транскрипт 4, Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.62-67.

<sup>394</sup> Ибид, стр.68

јавни превоз Града, ипак *наставља*. У поменутом обавештењу је наведено да је Тужилаштво за организовани криминал донело одлуку о одбацивању кривичне пријаве, али не и одлуку да у радњама пријављених нема елемената неког од кривичних дела из надлежности Вишег јавног тужилаштва у Нишу. Одбацивањем кривичне пријаве стекли су се услови да Више јавно тужилаштво у Нишу настави са радом у овој кривичној ствари, наведено је у обавештењу. У тренутку писања текста истрага Вишег јавног тужилаштва у Нишу је у току.<sup>395</sup>

На основу наведеног примера, јасно је извести закључак, да је пример наведене набавке у Граду Нишу, веома транспарентан и јасно указује на незаконитости у фази припреме за расписивање јавне набавке. Фаза припреме од стране наручиоца, подразумева тајност, односно пословну тајну, која је законом дефинисана и када је у питању јавна набавка законом забрањена њена злоупотреба, у делу откривања садржаја услова односно елемената за конкретну јавну набавку. Без обзира о коме и чему се ради, када је у питању локална самоуправа, да ли је то или није интерес Града, односно конкретног јавног предузећа које упошљава грађане, држава је Законом о јавним набавкама јасно и прецизно дефинисала изузетке, те је самим тим било какво друго објашњење бесмислено и законом кажњиво као кривично дело. Уколико би применили наведени принцип, као уобичајен начин договора са понуђачима пре расписивања јавне набавке са оправдањем јавног интереса, сам Закон о јавним набавкама би у потпуности био обесмишљен, односно био би замењен унапред договореним набавкама што би поред садашњег веома високог нивоа корупције у јавним набавкама, подигло исти на бесмислен ниво, који би у целости уништио функционисање правне државе. На крају, није јасно, у конкретном наведеном случају, зашто су челници Града Ниша, упозорени на могуће кривично дело, намештали тендер вредан 50 милиона евра, користећи средства аудио снимања. Могуће објашњење је, пракса или усвојен начин рада од раније, нико до сада није процесуиран па можда неће ни убудуће, то је једно од могућих размишљања, које на жалост, у потпуности уништава и обесмишљава правни систем сваке државе па и Републике Србији.

## ГЛАВА X

### ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

<sup>395</sup> Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр Одбацивање кривичне пријаве и могућ преокрет, стр.68-69.

## Увод

Република Србија евидентно, а на основу досадашњих анализа, има веома изражен проблем корупције, са акцентом на корупцију у јавним набавкама у јавним предузећима. Сваки покушај елиминације корупције се углавном завршавао на усвајању Акционалних планова и усвајању Националних стратегија за одређени временски период са акцентом на сузбијање коруптивних механизма у јавним набавкама. Свака држава трпи огромну штету од корупције која производи веома негативан ефекат у држави, ствара неповерење код грађана и производи веома лош међународни углед у свету. Статистика злоупотреба од 1990. године па до 2010. године је обухватила нешто више од 90.000 процесуираних лица, од којег броја је свега око 6.000 лица кажњено са затворским казнама са одређеним мањим изузецима до једне године затвора, што већину грађана Републике Србије упућује на неповерење у систем и државу, преваскоходно са акцентом на веома изражено неповерење у судске и тужилачке органе. Овај део рада ће обухватити одређена компаративна истраживања из праксе, извештаја надлежних државних органа као и компаративних случајева анализе у појединим државама у окружењу са акцентом на Републику Румунију, суседну државу чланицу Европске уније, која се у периоду од 2013. године до 2018. године у највећој мери истакла у борби против корупције са акцентом на сузбијање корупције у јавним набавкама. Биће посебно анализирани, извештаји Управе за јавне набавке и државних ревизорских институција, који јасно указују на активности у делу борбе против корупције у јавним набавкама у јавним предузећима. Такође ће бити анализиран и однос прекршајне и кривичне одговорности, као јасан показатељ процесуираних случајева злоупотреба у вези са јавним набавкама, што ће у коначном презентовати јасну слику о стању правосуђа односно кажњивости за прекршаје и кривична дела у овој области, која би требало да буду одвраћајући а не прихватајући и обичајно усвојен модел за неосновано богаћење појединаца у систему јавних набавки, који злоупотребљавајући знатна новчана средства, прибављају себи против-правну имовинску корист, како појединци тако и организоване групе у систему јавних набавки.

### **1. Извештај Државне ревизорске институције за 2018. годину**

Годишњи извештај о раду Државне ревизорске институције за 2018. годину, јасно указује на стање утрошка средстава која су незаконито потрошена у 2018. години. Од 1,42 милијарде динара чак 1,32 милијарде су општине потрошиле незаконито и то се

односи само на 209 корисника јавних средстава који су контролисани на терену што је у претходном периоду коштало државу близу две милијарде евра. Предмет контроле су били, општине, градови, јавна предузећа, болнице, факултети и слично. Председник Државне ревизорске институције (ДРИ) је представио јавности Извештај о раду за 2018. годину. Потврђене су неправилности у јавним набавкама и то на основу контроле јавних набавки у вредности од 25,82 милијарде динара, од којих је утрошено мимо прописа 3,1 милијарду динара, што представља 12% незаконито утрошеног новца. Када је у питању локална самоуправа, стање је још алармантније, контролисана је вредност јавних набавки у износу од 1,42 милијарде динара од чега је 1,32 милијарде динара утрошено непрописно односно у супротности са законитим поступањем у сектору јавних набавки. Утврђена је неправилност јавних набавки које су обухваћене ревизијом у износу од 92,96 %, што представља злоупотребу коруптивних механизма са несагледивим размерама по друштво у целини. Вредност од више од пола милијарде динара је злоупотреба у делу уношења додатних услова који немају везе са предметом набавке и то је утврђено код седам корисника, док код десет корисника није ни спроведен поступак јавне набавке вредне 277,97 милиона динара. Шест корисника није прецизно дефинисало, шта је предмет набавке а пет корисника је повредило основна начела, односно правила јавне набавке у вредности од 53 милиона динара. Пет корисника је спровело набавке за које претходно нису планирали и определили новац у износу од 44 милиона динара а код десет корисника су утврђене неправилности у износу од 195 милиона динара. Највеће злоупотребе су у инвестицијама у објекте, у делу услуга и у одређеним случајевима набавке робе. Одржавање путева представља једну од најчешће евидентних злоупотреба набавки и то углавном када се ради о предизборним активностима. Карактеристика злоупотреба је највише видљива у делу двоструког инвестирања, односно инвестирања са два нивоа, републичког и локалног, случајеви изградње и поправке школа, домова здравља, и других објеката, где се углавном губе конци у завршетку инвестиција из разлога што се неки граде годинама а неки се још не завршавају. Државан ревизорска институција углавном даје препоруке за отклањање неправилности што у одређеним случајевима даје одређене резултате у преко 70% случајева а на основу 2.130 препорука у 2018. години. За све врсте злоупотреба јавних средстава у 2018. години, од стране Државне ревизорске институције је поднета 21 кривична пријава, против девет лица у Јагодини, шест лица у Новом Пазару, по два лица у Лучанима и Краљеву, и по једном лицу у Врању и Прешеву. Поднето је и 26 пријава за привредни преступ, као и 242 захтева за покретање прекршајног поступка, као и 30 информација на даље поступање и испитивање да ли

постоје кривична дела у радњама које су ревизори утврдили, надлежним тужилаштвима.<sup>396</sup> Дакле, према извештају Државне ревизорске институције из разлога прецизности, а на основу аутентичног тумачења самог извештаја, у оквиру надлежности Државна ревизорска институција је у току 2018. године, због постојања основане сумње да је извршен прекршај, односно привредни преступ, односно кривично дело, поднела укупно 289 пријава против 157 одговорних лица. Од поднетих пријава, 242 се односе на захтеве за покретање прекршајног поступка, 26 на пријаве за привредни преступ и 21 на кривичне пријаве. Такође, поднето је 30 информација надлежним тужилаштвима на даље поступање и испитивање да ли у радњама одговорних лица постоје елементи противправних радњи које имају обележја кривичног дела.<sup>397</sup> Такође, у делу извештаја Државне ревизорске институције, из разлога прецизности, пренећемо аутентично део извештаја који се односи на јавне набавке, односно неправилности које су уочене и идентификоване у највећем броју у случајевима јавних предузећа. Вредност уговорених јавних набавки субјеката ревизије износи 1,42 милијарде динара. Ревизијом правилности пословања у делу примене Закона о јавним набавкама код 27 ревидираних субјеката, утврђено је да су извршене набавке добара, услуга и радова, које нису у складу са наведеним законом, у износу од 1,32 милијарде динара. Износ учешћа неправилности утврђених у јавним набавкама у односу на износ обухваћен ревизијом износи 92,96 %. Откривене су неправилности су:

- конкурсном документацијом су одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке који нису у логичкој вези са предметом набавке у износу од 512,97 милиона динара код седам субјеката ревизије;
- није спроведен поступак јавне набавке, а да при том нису постојали разлози за изузеће од примене закона о јавним набавкама у износу од 277,97 милиона динара код 10 субјеката ревизије;
- припремљеном и објављеном конкурсном документацијом није јасно дат опис предмета набавке, односно конкурсном документацијом нису прецизно одређене техничке карактеристике спецификације, квалитет, количина и опис предмета набавке у износу од 162,87 милиона динара код шест субјеката ревизије;
- извршена је повреда односно нарушавање начела јавних набавки у износу од 53,10 милиона динара код пет субјеката ревизије;

<sup>396</sup> Красић, Д. И., (2018), Поражавајући извештај ревизора, На локалу 93% набавки мимо правила , 23.мај 2019. године, [www.novosti.rs > vesti > naslovna > ekonomija > aktuelno.239.html:79622](http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/ekonomija/aktuelno.239.html:79622)

<sup>397</sup> Извештај о раду државне ревизорске институције за 2018. годину (2019) Државна ревизорска институција, Београд, Стр.41

- спроведене су набавке за која нису планирана и опредељена средства у износу од 44,09 милиона динара код пет субјеката ревизије;
  - није објављено у прописаном року односно на прописан начин у износу од 32,85 милиона динара код три субјекта ревизије;
  - неправилно су закључени уговори у износу од 22 милиона динара код једног субјекта ревизије;
  - наручилац није одбио понуду изабраног понуђача, а која садржи битне недостатке у износу од 19,34 милиона динара код три субјекта ревизије;
- У делу осталих неправилности идентификовани су недостаци, у износу од 195,54 милиона динара код 10 субјеката ревизије, а односе се на следеће, нису испуњени услови за доношење акта односно примену поступка, обим и количина изведених радова значајно одступа у односу на обим радова који је захтеван конкурсном документацијом, наручилац је закључио уговор пре истека рока за заштиту права.

## Извештај о раду државне ревизорске институције за 2018. годину <sup>398</sup>

### 2. Извештај Управе за јавне набавке Републике Србије за 2018. годину

У делу што правилније анализе односно истраживања злоупотреба у јавним набавкама, односно статистике злоупотреба, неопходно је преваходно упутити на одређене извештаје односно статистику Управе за јавне набавке у делу реализованих јавних набавки за 2018. годину, како би из наведене анализе, уочили износ новчаних средстава која се утроше за јавне набавке у Републици Србији. У 2018. години извештај о јавним набавкама доставило је 3.956 наручилаца, док је регистрована вредност јавних набавки износила 403,9 милијарди динара, што представља знатно већу вредност у односу на претходне године.

**Табела бр. 1:** Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама и укупна вредност уговора

<sup>398</sup> Извештај о раду државне ревизорске институције за 2018. годину (2019) Државна ревизорска институција, Београд, стр.33

Година	Укупан број уговора	Укупна вредност (у хиљадама динара)
2003	231.661	98.777.652
2004	215.815	109.282.212
2005	148.758	124.753.207
2006	152.485	168.914.947
2007	122.587	187.559.752
2008	109.910	234.028.744
2009	91.992	190.655.028
2010	83.693	273.055.306
2011	111.249	293.324.810
2012	92.710	303.694.136
2013	83.121	262.938.735
2014	87.712	298.374.363
2015	104.527	354.982.753
2016	104.370	335.268.082
2017	107.248	342.911.451
2018	125.619	403.963.400

**Табела бр.2:** На основу процене Републичког завода за статистику, учешће јавних набавки у бруто домаћем производу у 2018. години, износило је 7,98% што је на нивоу просека за последњих пет година

Година	Уговорена вредност без ПДВ-а (у милионима динара)	Вредност БДП-а (у милионима динара)
2003	98.778	1.220.160,0
2004	109.282	1.451.448,2
2005	124.753	1.751.371,2
2006	168.915	2.055.198,1
2007	187.56	2.355.065,6
2008	234.029	2.744.913,2
2009	190.655	2.880.059,0
2010	273.055	3.067.210,2
2011	293.325	3.407.536,2
2012	303.694	3.584.235,8
2013	262.939	3.876.403,4
2014	298.374	3.908.469,6
2015	354.983	4.043.467,8
2016	335.268	4.261.927,4



<b>2017</b>	342.911	4.464.629,0
<b>2018</b>	403.963	5.059.480,9 - 7,98%

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки, у 2018. години, износило је 10% што је на нивоу који је успостављен почев од 2014. године, док је учешће набавки велике вредности у укупној вредности јавних набавки, у 2018. години, износило 90%.

**Табела бр.3:** Кретање учешћа јавних набавки велике и мале вредности у периоду 2013 – 2017. године

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Набавке велике вредности	83%	92%	92%	90%	89.00%
Набавке мале вредности	17%	8%	8%	10%	11.00%

Када је у питању структура јавних набавки, највеће учешће имају државна јавна предузећа са 33%, затим здравство и социјална заштита са 17%, јавна предузећа у локалној самоуправи са 17%, органи државне управе са 14%, и градска и општинска управа са 13%, који заједно чине 94% укупне вредности набавки. Из наведених разлога јавна предузећа имају приоритет у контроли када су у питању могуће злоупотребе у јавним набавкама.

**Табела бр.4:** Преглед укупног броја и вредности јавних набавки по категоријама наручилаца - вредности су изражене у хиљадама динара

Период	2017. година				2018. година		
	Број Уговора	%	Уговорена Вредност без ПДВ-а*	%	Број Уговора	%	Уговорена Вредност без ПДВ-а*
Органи државне управе	10.621	10	38.218.450	11	11.376	9	54.847.336
Правосуђе	1.278	1	1.714.874	1	1.192	1	2.753.294
Здравство и социјална заштита	41.119	38	72.014.410	21	41.979	33	68.492.018
Култура	2.316	2	2.416.768	1	2.591	2	3.020.080
Просвета и наука	13.459	13	16.216.665	5	18.003	14	17.798.245
Државна јавна предузећа/привредна друштва	14.085	13	100.710.637	29	24.651	20	132.312.435
Јавна предузећа-локална самоуправа	15.482	15	58.703.596	17	15.959	13	69.428.108
Градска и општинска управа	8.441	8	51.988.549	15	9.416	8	54.117.493
Удружења	414	0	822.031	0	416	0	1.108.594
Фондације и задужбине	33	0	105.471	0	36	0	85.797
<b>Укупно</b>	<b>107.248</b>	<b>100</b>	<b>342.911.451</b>	<b>100</b>	<b>125.619</b>	<b>100</b>	<b>403.963.400</b>

Када је у питању вредност јавних набавки у 2018. години, анализе указују на пораст у делу радова, где је на основу статистике јасно видљиво, да је дошло до повећања вредности закључених уговора.

**Табела бр.5:** Број и вредност набавки за период 2017 – 2018. године

Период	2017				2018		
	Број предмета	Број набавки	%	Вредност набавки	%	Број набавки	%
Добра	70.162	66	186.295.235	54	75.959	61	198.821.634
Услуге	29.190	27	84.353.952	25	38.109	30	92.579.996
Радови	7.896	7	72.262.264	21	11.551	9	112.561.770
<b>Укупно</b>	107.248	100	342.911.451	100	125.619	100	403.963.400

**Табела бр.6:** Највећим наручиоци по вредности закључених уговора у 2018. години:

Назив наручиоца	Број набавки
ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ "ЕЛЕКТРОПРИВРЕДА СРБИЈЕ" БЕОГРАД	15.960
ОПЕРАТОР ДИСТРИБУТИВНОГ СИСТЕМА "ЕПС ДИСТРИБУЦИЈА" Д.О.О.	514
ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ „ПУТЕВИ СРБИЈЕ“	58
ЈКП „ГСП“ БЕОГРАД	744
КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР СРБИЈЕ	1.774
ЈКП "БЕОГРАДСКИ ВОДОВОД И КАНАЛИЗАЦИЈА"	663
АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО „ЕЛЕКТРОМРЕЖА СРБИЈЕ” БЕОГРАД	310
ГРАДСКА УПРАВА ГРАДА БЕОГРАДА - СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА КОМУНАЛНЕ И СТАМБЕНЕ ПОСЛОВЕ	92
ЈКП „БЕОГРАДСКЕ ЕЛЕКТРАНЕ“ БЕОГРАД	1.989
КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР ВОЈВОДИНЕ	923

У делу дужине трајања отвореног поступка јавне набавке, видљив је помак у односу на 2014. годину, са 77 дана је померен на 65 дана, док је у поступцима јавних набавки мале вредности рок померен са 37 дана на 33 дана. Учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки, у 2018. години, износило је 9%, за разлику од 2014. године када је износило 13 %. Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2018. години било је подношење неприхватљивих понуда са 51%.

**Табела бр.7:** Кретање учешћа обустављених поступака у периоду 2013 – 2018. год

	2013	2014	2015	2016	2017

Учешће обустављених поступака	10%	13%	11%	10%	10%
-------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

Један од кључних показатеља недостатка конкуренције је просечан број понуда по поступку јавне набавке, који је у 2018. години, износио је 2,5, што је веома поражавајуће и представља најнижи ниво у протеклих пет година.

**Табела бр. 8:** Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки по годинама

2013. година	2014. година	2015. година	2016. година	2017. година
2,7	2,6	2,9	2,9	3

У делу обликовања јавних набавки по партијама, веома је важан утицај овог дела јавних набавки преваходно из разлога конкуренције, што олакшава учешће малим и средњим предузећима. Одсуство поделе по партијама у великој мери искључује мала и средња предузећа из конкуренције. Учешће уговора закључених у оквиру поступака обликованих по партијама у односу на укупан број закључених уговора у 2018. години износио је 56%, за разлику од периода пре четири године, када се број уговора закључених по партијама кретао изнад 60%. Важно је нагласити, да се највећи део уговора који су закључени по партијама, око 53% од 56% у 2018. години односи на медицинску опрему и фармацеутске производе<sup>399</sup>

**Табела бр.9:**

Кретање учешћа набавки обликованих по партијама у периоду 2013 – 2018. година

	2013	2014	2015	2016	2017
Набавке обликоване по партијама	51%	62%	64%	69%	64

Један од веома значајних показатеља учешћа конкуренције је, заступљеност транспарентних и конкурентних поступака, односно отворених и рестриктивних поступака, насупрот неконкурентном поступку као што је, преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Осим ограничене конкуренције, преговарачки поступак карактерише и повећан ризик од договарања, како између наручиоца и понуђача, тако и међу самим понуђачима. Због тога је преговарачки поступак предвиђен само за изузетне случајеве, а његово учешће у земљама ЕУ креће се око 5% укупне вредности јавних набавки.

**Табела бр.10:** Заступљеност врста поступака у укупној вредности јавних набавки у

<sup>399</sup>Ибид, стр.2-6, Табеларни извештаји Управе за јавне набавке

**Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности по врсти поступка  
у 2018. години**

<b>Врста поступка</b>	<b>Уговорена вредност (у хиљадама динара)</b>
Отворени поступак	333.994.381
Квалификациони поступак	2.708.035
Рестриктивни поступак	86.869
Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда	9.809.686
Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда	18.640.048
Конкурс за дизајн	64.360
<b>Укупно</b>	<b>365.303.379</b>

Следеће важно питање везано за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, односно које категорије наручилаца су највише примењивале овај поступак.

**Табела бр.11:** Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда по категоријама наручилаца

<b>Период</b>	<b>2017. година</b>				<b>2018. година</b>		
	<b>Број Уговора</b>	<b>%</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ-а*</b>	<b>%</b>	<b>Број Уговора</b>	<b>%</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ-а*</b>
Органи државне управе	250	14	907.602	15	289	13	2.346.254
Правосуђе	11	1	4.651	0	6	0	2.192
Здравство и социјална заштита	470	27	1.092.151	18	699	31	1.417.789
Култура	274	16	436.480	7	457	20	620.029
Просвета и наука	85	5	104.242	2	43	2	56.708
Државна јавна предузећа/привредна друштва	267	15	2.890.901	48	291	13	4.502.549
Јавна предузећа-локална самоуправа	99	5	258.901	4	101	5	238.227
Градска и општинска управа	297	17	379.593	6	363	16	625.938
Удружења	0	0	0	0	0	0	0
Фондације и задужбине	1	0	16.570	0	0	0	0
<b>Укупно</b>	<b>1.754</b>	<b>100</b>	<b>6.091.091</b>	<b>100</b>	<b>79.326</b>	<b>100</b>	<b>9.809.686</b>

Када је у питању учешће уговора додељених страним понуђачима у 2018. години, статистика указује, да је највећи број понуђача из држава чланица Европске уније.

**Табела бр.12:** Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених страним и домаћим понуђачима у периоду 2002-2018. година (у %)

Година	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Домаћи	80	84	91	91	90	96	93	96	97	98	88	96	97	98	95	97
Страни	20	16	9	9	10	4	7	4	3	2	12	4	3	2	5	3

Преглед исхода поступака јавних набавки у 2018. години, показује да је чак 91% започетих поступака успешно и окончано, док је 9% поступака обустављено од стране наручилаца.

**Табела бр.13:** Преглед исхода поступака у 2018. години

Исход поступка	Број поступака велике вредности	%	Број поступака мале вредности	%	Укупно
Успешно спроведени	38.878	92	23.486	91	62.364
Обустављени	3.417	8	2.403	9	5.820
<b>Укупно</b>	<b>42.295</b>	<b>100</b>	<b>25.889</b>	<b>100</b>	<b>68.184</b>

Набавке на које се није примењивао Закон задржале су учешће у укупној уговореној вредности у износу од 28% у 2018. години, колико је изосило и у 2017. години

**Табела бр.14:** Преглед свих набавки у Републици Србији, у 2018. години

Врста набавки	Укупан број уговора	Укупна уговорена вредност*	Заступљеност у свим набавкама
			По броју (у %)
Велике набавке	79.326	365.303.379	15
Мале набавке	46.293	38.660.021	9
Изузете набавке	390.770	158.009.532	76
<b>Укупно</b>	<b>516.389</b>	<b>561.972.932</b>	<b>100</b>

**Табела бр.15:** Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће у 2018. години - вредности су изражене у хиљадама динара

Основ за изузеће од примене Закона	Број уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а*	Бројчана заступљеност (у %)
Искључиво право на обављање	42.822	23.851.532	11%

делатности која је предмет јавне набавке			
Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума	1.623	16.652.478	0%
Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје	25.097	6.388.553	6%
Услуге кредита	139	7.870.810	0%
Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности	285.486	26.147.073	73%
Набавка енергије или горива за производњу енергије у области енергетике	473	48.162.407	0%
Када надзирано лице лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор	86	8.703.201	0%
<b>Остало</b>	35.044	20.233.407	10%
<b>Укупно</b>	<b>390.770</b>	<b>158.009.832</b>	<b>100.00%</b>

Набавке на које се није примењивао Закон о јавним набавкама биле су најзаступљеније код јавних предузећа 42%, јавних комуналних предузећа 25% и локалних самоуправа 17%, који су збирно учествовали са 84% у укупној вредности набавки изузетих од примене Закона

**Табела бр.16:** Преглед набавки изузетих од примене Закона по категоријама наручилаца у 2018. години - вредности су изражене у хиљадама динара

Категорија	Број уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а*	Бројчана заступљеност (у %)
Органи државне управе	13.696	7.099.680	3
Правосуђе	6.145	1.576.835	2
Здравство и социјална заштита	37.999	4.298.801	10
Култура	35.290	1.714.675	9
Просвета и наука	156.410	10.731.780	40
Државна јавна предузећа/привредна друштва	24.502	66.513.071	6
Јавна предузећа-локална	71.869	39.404.866	18

самоуправа			
Градска и општинска управа	38.637	26.210.102	10
Удружења	5.926	435.332	2
Фондације и задужбине	296	24.390	0
<b>Укупно</b>	<b>390.770</b>	<b>158.009.532</b>	<b>100</b>

У 2018. години закључено је укупно 2.530 оквирних споразума. Вредност уговора закључених на основу оквирних споразума повећала се у 2018. години у односу на 2017. за 10,6 милијарди динара

**Табела бр.17:** Број закључених оквирних споразума

<b>Број закључених оквирних споразума</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
	2.199	2.055	2.530

**Табела бр.18:** Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума у 2017. и 2018. години и њихово учешће у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама

2017. година				2018. година		
Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%	Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*
17.706	17	64.565.079	19	35.862	28	75.175.191

**Табела бр.19:** Упоредни преглед закључених уговора на основу централизованих јавних набавки у 2017. и 2018. години

2017. година				2018. година		
Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%	Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*
16.242	15	60.238.730	18	15.104	12	59.291.861

**Табела бр.20:** Пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки - вредности су изражене у хиљадама динара

Пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%
Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	27.948.761	50
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	20.443.416	37

Грађевински радови	3.616.296	7
Електричне машине, апарати, опрема	693.612	1
Храна и пиће	475.278	1

Приказана је табеларна анализа односно статистика извештаја Управе за јавне набавке за 2018. годину као један од веома важних, саставних сегмената овог рада, на основу које се може извести одређени закључак о утрошку средстава по основу јавних набавки у Републици Србији <sup>400</sup>

У делу надзора, Управа за јавне набавке је Влади и одбору Народне скупштине надлежном за послове финансија у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, поднела Извештај о спроведеном надзору за 2017. годину. Управа за јавне набавке Републике Србије је поступала и вршила надзор над применом Закона о јавним набавкама у 88 случаја где су пријављене неправилности. Ради се о пријавама, односно указивањима достављеним од понуђача, наручилаца и њихових запослених и других субјеката, као и анонимним пријавама. Управа за јавне набавке је поступала и у 23 предмета достављених од стране тужилаштва, 6 предмета достављених од МУП-а као и 7 предмета достављена од Агенције за борбу против корупције. За поступке јавних набавки процењене вредности преко милијарду динара, Управа је у току 2018. године, именовала грађанске надзорнике у укупно 47 поступака јавних набавки и разматрала шест извештаја грађанског надзорника достављена у датом периоду. Такође, у току 2018. године Управа је Републичкој комисији за заштиту права у поступима јавних набавки поднела укупно три захтева за покретање прекршајног поступка.<sup>401</sup> На основу наведеног, изводи се закључак, да је Управа за јавне набавке веома ревностно изложила податке у извештају за 2018. годину. Извештај Управе за јавне набавке је углавном морао бити пренет аутентично као извор из разлога прецизнијег и јаснијег изношења података, који у коначном указују на активности Управе за јавне набавке. Разлог изношења наведеног извештаја у делу који се односи на злоупотребе, односно статистику злоупотреба у јавним набавкама је сасвим јасан. Неопходно је упоредити наведене податке са бројем регистрованих злоупотреба које апсолутно нису компатибилне са извештајем, који у целисти и реално приказује податке за 2018. годину. Поставља се реално питање, где је у целом извештају борба против корупције у јавним

<sup>400</sup> Ибид, стр.7-15 Табеларни извештаји Управе за јавне набавке

<sup>401</sup> Управа за јавне набавке, Републике Србије (2018) Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018, Београд, 1.4.2019 године. [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) > Извештаји, стр.20



набавкама, шта је то што су научили и пренели као знање и искуство представници Управе за јавне набавке на многобројним семинарима у 2018. години широм света и у Србији. Ако се узме као релевантан податак, да Управа за јавне набавке има 26, односно до 36 запослених по новом Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, а који је према извештају из 2018. године усвојен из разлога јачања капацитета Управе за јавне набавке, поставља се реално питање *времена које су одвојили за едукацију и борбу против корупције*, реално, односно шта је предузето у циљу санкционисања коруптивних механизма који су евидентни и на које указује домаћа и међународна јавност и релевантни фактори и институт Државне ревизорске институције у 2018. години, а не факултативно, што се на крају и види по броју поднетих пријава, односно до краја процесуираних случајева, што у коначном и није надлежност наведених државних органа већ правосуђа. Сарадња мора постојати и мора се интензивирати како би свеобухватно решили проблем корупције у јавним набавкама, пребацивање одговорности није и не може бити решење. На крају, држава у циљу решавања наведеног проблема корупције у јавним набавкама у јавним предузећима, мора интервенисати обједињавањем активности свих учесника у контроли, мора се до краја знати и обавестити сваки орган који је надлежан за систем јавних набавки, ко је и на коју казну осуђен, ко је процесуиран и за које дело. Јавност мора имати потпуну информацију, сваки други начин у оквиру подношења извештаја који указује на део активности пре процесуирања, апсолутно ништа не значи и нема тежину у јавности уколико се све заједнички не пропрати до краја, односно до одговарајуће казне за почioniоце ових дела о чему се мора константно обавештавати јавност из разлога злоупотребе веома великих средстава грађана Републике Србије која се по основу јавних набавки ненаменски троше.<sup>402</sup> У 2018. години Управа је дала 1.722 позитивна и

<sup>402</sup> Сентенца: У процени, односно давању одређеног суда о активностима Управе за јавне набавке који је наведен у извештају, цитираћемо део извештаја Државне ревизорске институције који би морао бити компатибилнији са Извештајем Управе за јавне набавке. Евидентно је, да један или други државни орган који је основан за контролу и надзор у систему јавних набавки Републике Србије, не ради свој посао до краја или није у могућности из неких вероватно оправданих разлога, да исти изврши до краја у складу са законском регулативом. Такође је евидентно, а на то указују све релевантне домаће и међународне институције, да систем јавних набавки функционише на веома високом степену корупције, у Извештају Управе за јавне набавке је тај степен готово непрепознатљив и санкционисан је подношењем занемарљивим бројем пријава у односу на регистроване и указане неправилности. Извештај Државне ревизије за 2018. годину је јасан: Потврђене су неправилности у јавним набавкама и то на основу контроле јавних набавки у вредности од 25,82 милијарде динара, од којих је утрошено мимо прописа 3,1 милијарду динара, што представља 12% незаконито утрошеног новца. Када је у питању локална самоуправа, стање је још алармантније, контролисана је вредност јавних набавки у износу од 1,42 милијарде динара од чега је 1,32 милијарде динара утрошено непрописно односно у супротности са законитим поступањем у сектору јавних набавки. Утврђена је неправилност јавних набавки које су обухваћене ревизијом у износу од 92,96 %, што представља злоупотребу коруптивних механизма са несагледивим размерама по друштво у целини. Вредност од више од пола милијарде динара је злоупотреба у делу уношења додатних услова који немају везе са предметом набавке и то је

94 негативна мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Набавке на које се Закон о јавним набавкама није примењивао учествовале су у укупној уговореној вредности са 28%, што представља смањење у односу на ниво из претходне године. Представници Управе за јавне набавке су у циљу едукације у 2018. години учествовали на следећим семинарима, обукама и слично:

Представници Управе учествовали су, у организацији Центра за европске политике и подршку Републике Словеније, на међународној конференцији „Размена искустава у отварању података јавног сектора“ која је одржана 28. фебруара 2018. године у *Београду*. Управа је учествовала на састанку Експертске групе за јавне набавке Европске комисије који је одржан 1. марта 2018. године у *Бриселу*. На конференцији „Отворена Влада и трошење јавних средстава“, која је одржана 25. априла 2018. године у *Гдањску у Пољској*, учествовао је и представник Управе, као и други представници релевантних институција како са нивоа републике тако и локалне самоуправе и држава чланица ЕУ, који су разменили искуства и праксе у области отворених података и дигитализације. Представници Управе учествовали су на радионици у вези са неопходним условима ЕУ у примени електронских јавних набавки и њиховом имплементацијом у Словенији. Радионица је одржана 26-27. априла 2018. године у *Аранђеловцу*. Управа је учествовала на форуму „Набавке, интегритет, управљање и отвореност“ (PRIMO) одржаном у периоду од 8. до 10. маја 2018. године у *Букурешту у Румунији*. Први форум јавних набавки „Подстицање професионализације и конкуренције у јавним набавкама“ организован је од стране Управе, уз подршку пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ (IPA 2013), UNDP и SIGMA, у *Београду* 23-24. маја 2018. године. Представници Управе учествовали су на конференцији „IPA регионална конференција о јавним набавкама“ која је одржана 13-14. јуна у *Црној Гори*, на којој је једна од главних тема била како прилагодити систем јавних набавки са међународном праксом. Представници Управе присуствовали су на 4. Интердисциплинарном симпозијуму о јавним набавкама у *Паризу* 25.-26. октобра, у организацији Универзитета Сорбона из Париза и Економског факултета Универзитета у Риму “*Tor Vergata*”. Уз подршку пројекта

---

утврђено код седам корисника, док код десет корисника није ни спроведен поступак јавне набавке вредне 277,97 милиона динара. Шест корисника није прецизно дефинисало, шта је предмет набавке а пет корисника је повредило основна начела, односно правила јавне набавке у вредности од 53 милиона динара. Пет корисника је спровело набавке за које претходно нису планирали и определили новац у износу од 44 милиона динара а код десет корисника су утврђене неправилности у износу од 195 милиона динара. На крају, поставља се и питање одговорности неких надлежних државних органа, за веома пасиван приступ корупцији у јавним набавкама у делу санкционисања, односно кажњавања.

„Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“, Управа је у сарадњи са холандском организацијом БИЗОБ (Биро за набавке и тендере Јужног Брабанта) организовала студијско путовање у *Холандију* везано за еколошке аспекте јавних набавки. Холандија је изабрана за земљу домаћина за студијску посету која се односи на „зелене“ јавне набавке (GPP – Green Public Procurement), јер је холандски систем јавних набавки добро познат у Европској унији због веома напредног нивоа примене еколошких критеријума у јавним набавкама. У студијској посети учествовало је седам представника Управе и два представника Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Посета је трајала од 8.- 12. октобра. ФАС Русија је заједно са међународном академском заједницом организовао четврту конференцију „Антимонополска политика: наука, образовање, пракса“. Главне теме конференције биле су „Конкуренција: модерна, дигитална, прекогранична“. Једна од сесија била је посвећена „Развоју система контроле над јавним набавкама“. Током те сесије учесници Управе имали су прилику да разговарају о главним средствима и најбољим праксама за контролу усклађености са законодавством у области јавних набавки, које обезбеђују поштenu конкуренцију и смањење ризика од корупције. Конференција је одржана 6. и 7. децембра у *Москви* Састанак Комисије Владе експертске групе о јавним набавкама (EXPP) и мултипартнерског форума о е-набавкама (ЕКСЕП) одржан је 17. - 18. октобра у *Лисабону, Португал*. У оквиру међуинституционалне сарадње одржано је више тематских скупова: Друштво за информатику Србије и Привредна комора Србије организовали су округли сто на тему „Употреба и сигурност отворених података“ на којем су учествовали и представници Управе. Округли сто је одржан 28. марта 2018. године у Београду. Представници Управе су учествовали на консултативном састанку ораганизованом од стране Глобалне организације посланика за борбу против корупције (GORAC), уз подршку UNDP15-16. јуна 2018. године у *Врднику*. На консултативном састанку разматрана су искуства у примени закона релевантних органа и њихови годишњи извештаји. Осим представника Управе, консултативном састанку су присуствовали и представници Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. У *Шапцу* 5. и 6. јула одржани су састанци на којима су главне теме биле успостављање заједничких ставова за давање мишљења о различитим правним институтима у Закону о јавним набавкама, као и успостављање заједничких ставова како спречити неправилности у јавним набавкама и побољшати комуникацију и координацију између Управе, ДРИ Министарства финансија.

Управа за јавне набавке, Републике Србије, Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018, Београд, 1.4.2019 године<sup>403</sup>

Када је у питању обука, представници Управе за јавне набавке су учествовали у 2018. години на више обука из различитих области.

Представници Управе учествовали су на више обука које су, у сарадњи са Министарством правде Републике Србије, Републичким јавним тужилаштвом и Правосудном академијом, организовали ОЕБС и Министарство правде Сједињених Америчких Држава

- у периоду 10. до 12. априла у Новом Саду,
- од 7. до 9. јуна у Вршцу,
- од 26. до 28. јуна у Крагујевцу,
- од 7. до 9. новембра у Нишу и
- 27. до 29. новембра у Суботици,

под називом „Проактивна истрага о коруптивним предметима, финансијској превари и привредном криминалу“. Обука је обухватала и сегмент јавних набавки, са циљем укључивања представника различитих институција, пре свега тужилаца и полицијских инспектора. Представници Управе су присуствовали и обуци која је одржана 21. августа 2018. године под називом „Хоризонтална питања за носиоце хоризонталних функција“. Циљ обуке био је улога крајњих корисника у децентрализованом/индиректном управљању ИПА средствима, преглед хоризонталних питања, улога и задаци крајњих корисника у вези са ослобођењем од пореза у оквиру ИПА пројекта, процедуре које уређују обављање хоризонталних функција, као и процедура за ослобађање од пореза и царинских дажбина у оквиру ИПА пројекта. Управа за јавне набавке организовала је радионицу на тему „Јавне набавке – Планирање и спровођење јавних набавки“ која је одржана од 2.-4. јула у Београду. Циљ тренинга био је развијање капацитета учесника за ефикасно и економично коришћење јавних средстава и примене основних етичких правила и прописа везаних за спровођење јавних набавки. У оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији, ИПА 2013“, 4. јула у Београду је одржана радионица „Изузеци од примене Закона о јавним набавкама и “In house” набавке“. У оквиру истог пројекта 10. јула одржана је друга радионица на тему „Обавезни и факултативни услови за искључење и могућност ослањања на капацитете

<sup>403</sup> Управа за јавне набавке, Републике Србије (2018) Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018, Београд, 1.4.2019 године, стр. 30-32

других субјеката“. Представници Управе учествовали су на следећим радионицама. Семинару који је организовало Министарство за европске интеграције у оквиру ГИЗ пројекта Отворени регионални фонд за Југоисточну Европу под називом „Буџетирање акционих планова за приступање Србије ЕУ“ присуствовали су и представници Управе. Представник Управе је учествовао у практичној обуци “Студија случаја злоупотребе у вези са јавним набавкама” одржаној у Нишу, 05. - 07. децембра. Америчко министарство правде (УСДОЈ, ОПДАТ) и Организација за сигурност и сарадњу у Европи, у координацији са Правосудном академијом Републике Србије, Министарством правде Републике Србије и Републичким јавним тужилаштвом подржали су два важна циља: повећање капацитета тужилаца, полицијских инспектора и других регулаторних органа за проактивне истраге и кривично гоњење случајева привредног криминала и корупције; као и пружање подршке за формирање нових, специјализованих тужилачких и полицијских јединица, као и судских одељења за борбу против корупције и привредног криминала, у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.

Управа за јавне набавке, Републике Србије, Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018, Београд, 1.4.2019 године.<sup>404</sup>

У складу са осталим расположивим временом које су представници Управе за јавне набавке имали на располагању обзиром на велики број путовања на семинаре у иностранство и Републици Србији, Управа за јавне набавке је успела, да у делу мишљења и тумачења реализује следеће:<sup>405</sup> Управа за јавне набавке је дала 170 мишљења о тумачењу и примени одредаба Закона о јавним набавкама, 1.816 мишљења о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, од тога 1.722 позитивна, 94 негативних, док је у 567 захтева тражено уређење. Сва мишљења, позитивна и негативна, дата у вези примене члана 36. Закона о јавним

<sup>404</sup> Ибид, стр. 25. Управа за јавне набавке, Републике Србије-обука

<sup>405</sup> Сентенца: Представници Управе за јавне набавке су посветили велики део рада и времена на едукацију, како на међународном, тако и на домаћем нивоу. Уколико се непрекидно едукују годинама по истом питању, основано се поставља питање сврхе, уколико то што науче не могу и да примене у пракси, вероватно из оправданих разлога или тешкоћа због недостатка извршилаца или неких других разлога. Трошити огромна новчана средства на путовања и едукацију је апсолутно неприхватљиво уколико се искуства и научено на истим, не може делимично применити у пракси, што би у великој мери допринело смањењу корупције у јавним набавкама. Присуствовати обукама и семинарима у организацији држава које се истински боре против корупције као што је то случај са Румунијом од 2013-2018. године а наведена искуства не инкорпорирати у домаћи законодавни систем у циљу борбе против корупције је, просто беспредметно.

набавкама, Управа је објавила на Порталу јавних набавки. Поред тога, Управа објављује на својој интернет страници одговоре на најчешћа питања постављена при захтевима за тумачењем.

У делу стручне помоћи наручиоцима и понуђачима Управа за јавне набавке је реализовала следеће: Поред припреме и објављивања ажурираних модела конкурсних документација, давања мишљења и тумачења, Управа за јавне набавке је, у 2018. години, сваког радног дана пружала стручну помоћ наручиоцима и понуђачима путем консултација и то: правних консултација, путем телефона, у периоду од 9-12 часова, у просеку око 20-25 консултација дневно, као и консултација у вези са пословима планирања јавних набавки и кварталног извештавања, као и Портала, сваког радног дана, у периоду од 9-14 часова, у просеку 20 телефонских консултација дневно и око 10 консултација путем е-маила. Поред тога, Управа за јавне набавке је одржавала, у просеку, два састанка дневно са представницима различитих институција и министарстава, као и других наручилаца.<sup>406</sup> Наведени извештаји су морали бити презентовани скоро аутентично, превасходно из разлога прецизности и тачности изношења података из извештаја. Део који се односи на едукацију и обуку је презентирао искључиво из разлога уочавања, *како научне, тако и јавности уопште*, о којем обиму едукације се ради и која средства се улажу за едукацију у борби против неправилности у јавним набавкама, односно корупцији у јавним набавкама. Држава у том делу одваја веома значајна средства имајући у виду важност и приоритет проблема корупције у јавним набавкама. Појединци или групе неодговорних учесника у систему јавних набавки, константно успоравају, односно пасивизирају борбу против корупције у јавним набавкама. Уколико се анализирају активности и обуке Државне ревизорске институције и Управе за јавне набавке Републике Србије, долази се до неоспорних података да је процес едукације сталан и константан, међутим, стиче се утисак, да *неко не обавља свој посао до краја у складу са законским обавезама*. Република Србија има добре законе и прописе, одваја значајна средства за едукацију и обуке али осим присуства на истим значајних помака нема, из разлога што 21 коруптивни механизам на који су указале релевантне међународне институције 2014. године и даље функционише у пуној мери са значајнијим позитивнијим помацима али у недовољној мери.<sup>407</sup>

<sup>406</sup> Управа за јавне набавке, Републике Србије (2018) Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018, Београд, 1.4.2019 године. [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) › *Извештаји*, стр.21-24

<sup>407</sup> Сентенца: Република Србија мора предузети одређене кораке у овом делу, превасходно у делу селекције, са акцентом на елиминацију такозваних *туристичких путовања* на семинаре и обуку, стручности и едукације искључиво компетентних и способних лица, који би спровели реформу јавних набавки до краја уз елиминацију корупције до разумних граница.

### 3. Статистика злоупотреба и неправилности у јавним набавкама у Републици Србији и окружењу - Румунији

Пре него што обухватимо статистичке податке који се односе на злоупотребе у јавним набавкама у Републици Србији, из разлога компарације са статистикама неких суседних држава, у циљу свеобухватне борбе против корупције, анализираћемо у најкраћим цртама активности надлежних државних органа у борби против корупције нама суседне државе Румуније. Разлог је дефинитивно јасан, Румунија се озбиљно ухватила у коштац са корупцијом и има у плану да се у коначном обрачуна са истом укључујући и корупцију на највишем државном нивоу. Када су у питању извештаји надлежних државних органа, у делу контроле утрошка буџетских средстава Румуније, у извештају за 2016. годину се истиче да су јавне набавке, један од сектора најосјетљивијих за корупцију уопште у Румунији, на шта указују бројни случајеви преваре јавних фондова, који се свакодневно презентирају у средствима јавног информисања. Корупција у великој мери одступа од законитости и веома много утиче на потрошњу буџетских средстава Румуније, веома озбиљно угрожава систем јавних набавки и одвија се различитим фазама поступка јавне набавке и карактерише је просторно испољавање, у готово свим деловима Румуније. Узимајући у обзир да је ниво корупције у овој области веома висок, мере за борбу против корупције у систему јавних набавки су приоритет за Државну ревизију као институцију са овлашћењима контроле.<sup>408</sup> На основу Студије о корупцији у Румунији из 2015. године, а на основу података Националне дирекције, односно Управе за антикорупцију ДНК из 2013. године, у периоду од јануара 2006. године до децембра 2013. године, судским пресудама је коначно осуђено 2547 оптужених, од којих је готово половина била на политичким позицијама, укључујући бившег премијера, 3 министра, 14 чланова Парламента, 2 државна секретара, 2 председника окружних савета, 49 градоначелника, заменика градоначелника и жупана, 34 судија и тужилаца, 79 директора националних предузећа и јавних институција и 110 службеника унутар контролних органа. Резултати истрага Управе за антикорупцију ДНК су потврђени од стране суда у преко 90%, поднетих кривичних пријава односно оптужених.<sup>409</sup> Када су у питању подаци Управе за антикорупцију Румуније ДНК из 2017.

<sup>408</sup> Види више : CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI (2016) Контрола јавних набавки- разрада и методологија, Букурешт, Румунија -[www.curteadeconturi.ro](http://www.curteadeconturi.ro) › Regulamente Ghid\_control\_achizitii\_publice - Ghid privind modul de verificare a achizițiilor publice și achizițiilor

<sup>409</sup> Studiu privind corupția în România, Студија о корупцији у Румунији, (2015), Secretariatul SNA din cadrul Ministerului Justiției, Centrul de cercetare în domeniul științelor penale din cadrul Facultății de Drept a Universității din București și Școala de Criminologie a Facultății de Drept din cadrul Universității VU Amsterdam, cu sprijinul Administrației Naționale a Penitenciarelor, Direcției Naționale de Probațiune,

године, Управа је оптужила укупно 977 лица за кривична дела корупције, међу оптуженима су 3 министра, 1 бивши председник коморе - посланик, 5 заменика, 1 сенатор 2 секретара, један државни и један генерални секретар. Из разлога превара у Европским фодовима 2015. године је оптужено 65 лица а 2017. године је оптужено 130 лица. Због кривичног дела злоупотреба службеног положаја, оптужено је 189 лица. Када су у питању кривична дела у вези са јавним набавкама, карактеристика наведених дела је у недостатку механизма верификације и контроле са акцентом на непотребна улагања, што се манифестује кроз озбиљне последице, односно стварно насталу штету кроз услуге и лош квалитет што све заједно утиче на локалну инфраструктуру, која се у највећој мери суочава са проблемима корупције у јавним набавкама. Управа за антикорупцију Румуније ДНК је у свом досадашњем раду, решила преко 3800 различитих случајева, односно досијеа, саслушано је преко 23.100 лица и проучено је више од 12 милиона докумената. Извршено је одузимање и повраћај имовине у вредности око 160 милиона евра.<sup>410</sup> Институционално, борба против корупције у Србији, почиње 2001. године оснивањем Савета за борбу против корупције који је у свом раду предлагао Влади антикорупцијске законе. Донет је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године, на основу ког је и установљен Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности као независни и самостални државни орган у чијој је надлежности несметано остваривање права на слободан приступ информацијама. Неопходно је напоменути и институт Заштитника грађана – Омбудсмана чија је надлежност ванправна контрола органа управе, контрола законитости и правилности рада органа, као и њихових запослених. Веома је важно, у борби против корупције напоменути улогу, Управе за јавне набавке, која је основана Законом о јавним набавкама из 2002. године. Агенцији за борбу против корупције је основана Законом о агенцији за борбу против корупције 2008. године са циљем елиминисања корупције и оснаживања поверења грађања у јавне институције. Агенција је почела са радом 2010. године, као независан и самосталан државни орган, који својим радом одговара Народној скупштини Републике Србије. У надлежности Агенције су, превентивна, контролна и надзорна функција, праћење сукоба интереса функционера, контрола имовног стања и прихода функционера као и контрола финансирања политичких партија и изборних кампања. Агенција нема у самој

---

Direcției Naționale Anticorupție și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție opinia persoanelor condamnate privind cauzele și consecințele corupției - <https://drept.unibuc.ro> › dyn\_doc › anunturi › stud- [стр.8](#)

<sup>410</sup> Види више: Извештај о активностима за 2017. годину, (2017) Јавно министарство, Дирекција за борбу против корупције ДНК, Букурешт -MINISTERUL PUBLIC DIRECȚIA NAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE Raport de activitate 2017 -Rezultatele noastre – DNA - [www.pna.ro](http://www.pna.ro) › results



надлежности овлашћење да истражује сумње на корупцију, већ она може изрицати само мере. Мере које Агенција изриче јесу мере упозорења и мере јавног објављивања препоруке за разрешење.<sup>411</sup>

Агенција за борбу против корупције је у 2018. години, а на основу представки грађана окончала поступање у 474 предмета, у извештајном периоду подигнуте су:

- 2 оптужнице за кривична дела пореска утаја, удруживање ради вршења кривичних дела, превара, неовлашћено искоришћавање ауторског дела или предмета сродног права и неовлашћено бављење одређеном делатношћу;

- 4 оптужна предлога за кривична дела злоупотреба службеног положаја, фалсификовање службене исправе, онемогућавање вршења контроле, превара, тешка крађа, несавестан рад у служби, повреда дужности избегавања сукоба интереса.

Након завршетка судског поступка процесуиран је један случај о ком је обавештена Агенција и донета је правоснажна пресуда за једног директора за продужено кривично дело злоупотреба службеног положаја.

- поднето је 11 извештаја надлежним тужилаштвима због постојања сумње да су овлашћена лица органа јавне власти извршила коруптивна кривична дела,

- три иницијативе за покретање дисциплинских поступака,

- три иницијативе надлежном правобранилаштву за покретање поступка за заштиту јавне својине.<sup>412</sup>

Извештај Агенције за борбу против корупције току 2018. године упућује на 583 формирана предмета по представкама, од којих је окончано поступање у 474 предмета. 1.088 предмета је укупно у раду, рачунајући и предмете који су пренети из претходног периода.

Од стране Агенције за борбу против корупције, 1.147 дописа је упућено органима јавне власти, а поред јавних тужилаштава, највише се пута обратила у:

- 74 случаја Министарству просвете,

- 34 случаја Буџетској инспекцији,

- 29 случаја Инспекторату за рад,

- 26 случаја Министарству здравља,

- 16 случаја Управи за јавне набавке,

<sup>411</sup> Цвејин, Ж., (2018) Корупција и организовани криминал у Србији у потрази за интегритетом, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, стр.19-22

<sup>412</sup> Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2018. годину, (2018), Агенција за борбу против корупције, Београд, стр.13

- 15 случаја Пореској управи,
- 6 случаја Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки.

На основу поступања по представкама - поступање по кривичним пријавама и извештајима Агенције поднетим надлежним тужилаштвима пре и током 2018. године, донете су:

- 3 првостепене осуђујуће пресуде, једном је изречена казна од шест месеци затвора, а другом је утврђена казна затвора од шест месеци са роком провере од две године, а трећом је утврђена казна затвора од шест месеци са роком провере од две године,
- 2 правноснажне осуђујуће пресуде, једном је утврђена казна затвора од пет месеци са роком провере од годину дана, а другом је утврђена казна затвора од три месеца са роком провере од годину дана,
- 3 ослобађајуће пресуде, једна правноснажна и две првостепене, против којих су надлежна тужилаштва поднела жалбе,
- 1 другостепена пресуда којом је потврђена првостепена ослобађајућа пресуда,
- поднета су четири 4 оптужна предлога и у току је поступак пред надлежним судом,
- у 17 случајева у току је спровођење доказних радњи,
- у 14 случајева су кривичне пријаве одбачене уз примену начела опортунитета,
- у 10 случајева су одбачене кривичне пријаве,
- у четири (4) случаја је надлежно тужилаштво одбацило, као кривичну пријаву, извештај који је поднела Агенција.

Од 474 окончана предмета, надлежна тужилаштва су у 257 поступака по представкама грађана обавестила Агенцију да се одбија покретање кривичног поступка,

- у 26 случајева извештаји Агенције о неправилностима сматрани кривичном пријавом која је, након извршених провера, одбачена,
- у 18 случајева Агенција је након одговора поступајућег јавног тужилаштва захтевала од непосредно вишег јавног тужиоца да изда обавезно упутство нижем јавном тужиоцу за поступање у појединим предметима када је сматрала да постоји сумња у ефикасност и законитост поступања нижег јавног тужиоца, од чега је у 3 случаја иницијатива Агенције прихваћена.
- у 67 случајева Агенција је окончала поступак због ненадлежности и представку

уступила надлежном органу, о чему је обавестила подносиоца.<sup>413</sup>

Када се ради о злоупотребама и неправилностима у систему јавних набавки Републике Србије, институција која у првом степену решава неправилности и могуће злоупотребе је, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Комисија је самосталан и независан орган Републике Србије који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки и који за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије. Одлучује о захтеву за заштиту права,

- о одобравању закључења уговора о јавној набавци у одређеним случајевима прописаним законом, о жалби против закључка наручиоца,
- о предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не спречава доношење одлуке, односно закључење уговора или оквирног споразума,
- о предлогу подносиоца захтева за заштиту права да се забрани закључење или извршење уговора о јавној набавци, о трошковима поступка заштите права.
- прати и контролише спровођење одлука,
- изриче новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца,
- поништава уговор о јавној набавци,
- води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје прописане Законом о јавним набавкама,
- покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци,
- сарађује са страним институцијама и стручњацима у области јавних набавки и обавља друге послове у складу са законом.<sup>414</sup>

У извештајном периоду од 01.01.2017. године закључно са 31.12.2017. године, Републичка комисија је одржала 345 седница на којима је донела 1704 одлуке.

- 1127 донето поводом захтева за заштиту права,
- 1098 на основу захтева за заштиту права,
- 29 поводом захтева за заштиту права, а на основу изјашњења о наставку поступка,
- 207 поводом жалби на закључке наручилаца,
- 104 поводом захтева за накнаду трошкова поступка заштите права,
- 34 у поступцима заштите права који су поновљени због поступања по пресудама

<sup>413</sup> Види више: Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2018. годину, (2018), Агенција за борбу против корупције, Београд, стр.24

<sup>414</sup> Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015.члан.139

Управног суда,

- 4 посебне одлуке поводом предлога за наставак активности, од укупно 22 предлога који су били предмет разматрања,
- 1 поводом предлога за понављање поступка,
- 4 поводом предлога за закључење уговора,
- 2 поводом захтева за покретање прекршајног поступка,
- 69 поводом новчаних кажњавања,
- 1 поводом жалбе на закључак Републичке комисије којим је одлучено о захтеву за покретање прекршајног поступка,
- 14 поводом поништења уговора и
- 119 поводом тужби.

У 659 од 1127 предмета који се односе искључиво на одлучивање о основаности захтева за заштиту права у поступку заштите права, поступак је окончан тако што су донете одлуке, односно решења којима су разматрани захтеви усвојени, при чему је у:

- 118 предмета поступак јавне набавке поништен у целини,
- 538 предмета поступак јавне набавке је делимично поништен,
- 3 предмета захтев усвојен као основан без утврђивања постојања последице у односу на поступак јавне набавке,

У поступцима у којима је Републичка комисија одлучивала поводом захтева за заштиту права, а на основу изјашњења о наставку поступка ,

- 17 предмета поступак окончан тако што су донете одлуке, односно решења којима су разматрани захтеви усвојени и поступак јавне набавке је делимично поништен.

У 321 од 1127 предмета који се односе искључиво на одлучивање о основаности захтева за заштиту права, поступак је окончан тако што су донете одлуке, односно решења којима су разматрани захтеви одбијени као неосновани, док је у поступцима у којима је Републичка комисија одлучивала поводом захтева за заштиту права, а на основу изјашњења о наставку поступка, у 1 предмету поступак окончан тако што је донета одлука, односно решење којом је разматрани захтев одбијен као неоснован.

У преосталих 129 предмета који се односе искључиво на одлучивање о основаности захтева за заштиту права, поступак је окончан тако што је донето:

- 35 одлука, односно закључака којима је обустављен покренути поступак заштите

права због одустанка подносилаца захтева,

- 83 одлука, односно закључака којима су поднети захтеви одбачени због недостатка неке од процесних претпоставки за поступање по њима, У поступцима у којима је Републичка комисија одлучивала поводом захтева за заштиту права, а на основу изјашњења о наставку поступка за:

- 5 предмета поступак је окончан тако што су донете одлуке, односно закључци којима је обустављен поступак,
- 6 одлука, односно закључака је донето у којима су поднети захтеви одбачени.<sup>415</sup>

#### 4. Прекршајна и кривична одговорност у систему јавних набавки

Случајеви из судске праксе када је у питању прекршајна одговорност, у једном великом броју указују на застарелост поступка као један од начина заобилажења правде односно избегавања прекршајне одговорности односно казне за поступање које је у супротности са Законом о јавним набавкама. Републички јавни тужилац обично реагује на застарелост, али је то углавном по одлуци Врховног касационог суда неоправдано што резултира на начин што, Врховни касациони суд одлучујући по захтеву за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца, против одређене пресуде Прекршајног апелационог суда, у предмету прекршаја, доноси пресуду, којом се захтев за заштиту законитости Републичког јавног тужиоца одбија, из разлога наступања *застарелости* прекршајног гоњења. Један од примера судске праксе пресуде о застарелости поступка, Врховног касационог суда, можете анализирати у случају на који упућује фуснота.<sup>416</sup> У превенцији борбе против корупције веома важну улогу има и Тужилаштво за организовани криминал у делу који се односи на кривична дела у којима имовинска корист прелази 200 милиона динара, односно ако вредност јавне набавке прелази 800 милиона динара.<sup>417</sup> Статистика показује, да за одређени број кривичних дела примања мита, давања мита и трговину утицајем, број осуда се у 2017. години преполовио у односу на 2012. годину, односно са 116 осуда за наведена кривична дела сведен је на 55 осуда. За злоупотребу службеног положаја, тај део је нешто мањи, док се број

<sup>415</sup> Види више: Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2017. ДО 31.12.2017, Републичка Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, бр. 22-26 Београд Бр. 021-00-3/2018-02, 20.03.2018. године [kjin.rs](http://kjin.rs) >

<sup>416</sup> Види више на: <https://www.vk.sud.rs> > sr-lat > przz-402014  
Пресуда Врховног касационог суда, (2014) Врховни касациони суд, Прзз 40/2014 05.12.2014. године, Београд.

<sup>417</sup> Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, ("Сл. гласник РС", бр. 94/2016 и 87/2018 - др. Закон), члан.3

пријављених случајева корупције није увећавао у односу на претходни период. Тужилаштво има веома велики проблем са недостатком капацитета, недостају тужиоци, форензичари и полицијски службеници. Важно је напоменути, да су након усвајања Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, тужиоци заједно са инспекторима полиције 2016. године, завршили обуку за борбу против организованог криминала и корупције у оквиру двоипогодишњег пројекта у организацији мисије ОЕБС-а. Када је у питању статистика одузете имовине која је стечена кривичним делима, Дирекција за управљање одузетом имовином као самостални орган у саставу Министарства правде, основан 2008. године, а према евиденцији за 2018. годину, Дирекција управља некретнинама међу којима су, 78 кућа, 266 станова, 124 локала и пословна простора, 81 гаража, 49 хектара каменолома, 33 хектара ораница у катастарским општинама. Када је у питању покретна имовина, према евиденцији, у складиштима се налазе и бројне уметничке слике, накит и друге драгоцености. Од окривљених је привремено одузет и новац у износу од 84,5 милиона динара, 2,5 милиона евра, 2.800 швајцарских франака, 21.000 долара. Када су у питању јавне набавке, веома велики број није спроведен по процедурама, као што је у случај са набавком 710 полицијских службених возила марке Шкода Рапид која је била класификована као тајна. Закон о јавним набавкама, јасано дефинише под којим условима јавне набавке нису јавне. У поступку набавке, није видљив број понуђача као ни сама врста понуде, што наводи на сумњу, да су тендери намештени и да их често добија једно предузеће, углавном једини понуђач. Статистика указује, да је у периоду 2017-2018. године подигнуто 43 оптужнице за коруптивна кривична дела, док је суд посебне надлежности у Новом Саду у 2018. години подигао 45 оптужница за кривична дела корупције и то највише за случајеве злоупотребе службеног положаја. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, је у 2017. години остао са 203 неизвршена решења. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја налаже Влади да на захтев пружи Поверенику помоћ у поступку извршења решења, у периоду од 2010. до 2017. године Влада није поступила ни по једном од 173 захтева Повереника. Управни суд је у 2017. години одлучио о 56 тужби поднетих против решења Повереника од којих су две усвојене па је поступак враћен Поверенику на поновно одлучивање. Преостале тужбе су одбачене, одбијене или је дошло до обуставе поступка. Веома забрињава податак, да су грађани у својству оштећених поднели 401 захтев за покретање поступка у области слободног приступа информацијама, а да је Управна инспекција поднела свега 11 захтева за покретање поступка, имајући у виду чињеницу да апсолутна застарелост за покретање и вођење

прекршајних наступа у року од две године од дана када је прекршај учињен, ови поступци су у највећем броју случајева окончани наступањем застарелости. Поред тога, казне које прекршајни судови изричу одговорним лицима, у великом броју случајева се изричу на основу законског минимума.<sup>418</sup> На крају, у делу посебних овлашћења Републичке комисије, поред овлашћења, да тражи достављање извештаја и документације, контроле код наручиоца, поништења уговора о јавној набавци, подношења тужбе за утврђење ништавости уговора о јавној набавци, одлучивања да ли постоји злоупотреба захтева за заштиту права, предлога за разрешење одговорног лица, Републичка комисија има и право на новчано кажњавање наручиоца, од 80.000 до 1.000.000 динара и казну за одговорно лице наручиоца у износу од 20.000 до 80.000 динара. Републичка комисија има право на вођење прекршајног поступка, односно право за вођење првостепеног прекршајног поступка када су у питању прекршаји прописани Законом о јавним набавкама.<sup>419</sup> Када су у питању прекршајни поступак, уређен је Законом о прекршајима<sup>420</sup> Прекршајни поступак покреће се на основу захтева за покретање прекршајног поступка, који у случају јавних набавки могу поднети Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција, други овлашћени орган или по службеној дужности, одмах по сазнању за прекршај. У првом степену о прекршајима одлучује Републичка комисија, против чије одлуке може да се поднесе жалба другостепеном прекршајном суду, Прекршајном апелационом суду. Застарелост гоњења за прекршаје наступа протеком три године од дана учињеног прекршаја. Списак прекршаја наручилаца и одговорних лица наручилаца, односно списак прекршаја понуђача, можете видети у прилогу фусноте.<sup>421</sup> Наведене анализе, односно статистика,

<sup>418</sup> Цвејин, Ж., (2018) Корупција и организовани криминал у Србији у потрази за интегритетом, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, стр.25-31

Види више: <https://crt.a.rs> › 2019/06 › *Izvestaj-o-korupciji\_CRTA\_Januar-2019*

<sup>419</sup> Управа за јавне набавке, (2017) Приручник за обуку и полагање испита за стицањесертификате за службеника за јавне набавке, стр 233-236 - [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) › *Службеник за јавне набавке*

<sup>420</sup> Закон о прекршајима, („Службени гласник РС“, број 65/13, 13/2016 и 98/2016 - одлука УС)

<sup>421</sup> Списак прекршаја: Управа за јавне набавке, (2017) Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификате за службеника за јавне набавке, стр 233-236 - [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) › *Службеник за јавне набавке*, стр.240-241.

Новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити за прекршај наручилац као и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара, уколико: 1) не заштити податке о понуди и понуђачу не евидентира све фазе поступка јавне набавке, не води евиденцију о закљученим уговорима о јавној набавци или ако не чува документацију из поступка јавне набавке ; 3) не обавља комуникацију на начин прописан ЗЈН или не објави интерни акт и интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама, ; 4) не објави или не достави позив за подношење понуда, конкурсну документацију, измене и допуне конкурсне документације или одговор на захтев за појашњењем конкурсне документације и друге огласе ; 5) не поштује одредбе о одређивању и коришћењу техничких спецификација и стандарда; 6) донесе одлуку о додели уговора, а нису испуњени услови за примену изузетка; 7) не донесе одлуку у року из члана 108. став 2. ЗЈН; 8) након што је обуставио поступак јавне набавке из разлога предвиђених у члану 109. став 2. ЗЈН поново покрене поступак јавне набавке у истој буџетској години, односно у наредних шест месеци; 9) ако не омогући понуђачу, односно подносиоцу пријаве увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке 10) не

уз напомену да је у овом раду обухваћен један веома скроман материјал за анализу, указују на веома изражен проблем прекршајне и кривичне одговорности, који углавном није у сразмери са последицама кривичних дела корупције са акцентом на корупцију у јавним набавкама. Веома мале казне, као што је то већ наведено и презентирано у раду, неће и не могу утицати на смањење корупције. Упоредна анализа са државама у окружењу опомиње надлежне државне органе, да морају веома озбиљно и са озбиљним ресурсима коначно предузети конкретне мере у елиминацији корупције уопште, са акцентом на корупцију у јавним набавкама где се ненаменски троше огромна државна средства, што у пуној мери ствара услове за примену коруптивних механизма на свим нивоима у систему јавних набавки у јавним предузећима.

## ГЛАВА XI

### ЗАКЉУЧАК

Када су у питању, институт система јавних набавки, односно појавни облици коруптивних механизма у поступку јавних набавки у јавним предузећима Републике Србије, веома је важно нагласити, да су веома лимитирајући научни допринос од стране шире научне јавности, честе промене, измене и допуне Закона о јавним набавкама и учестала упозорења од стране свих надлежних међународних институција као и медија, који имају основни задатак да остваре комуникацију са грађанима и упозоре исте на

---

достави извештај Управи за јавне набавке ; 11) нема запосленог службеника за јавне набавке или ако не омогући лицу запосленом на пословима за јавне набавке да стекне сертификат службеника за јавне набавке .

Новчаном казном од 200.000 до 1.500.000 динара казниће се за прекршај наручилац, као и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 80.000 до 150.000 динара, ако: 1) набави добра, услуге или радове без примене ЗЈН када нису постојали разлози за изузеће од примене ЗЈН; 2) не одбије понуду лица која су учествовала у планирању јавне набавке, припремала конкурсну документацију или поједине њене делове или су та лица сарађивала са понуђачем ; 3) закључи уговор о јавној набавци у случају постојања сукоба интереса ; 4) спроведе поступак јавне набавке који није отворен или рестриктивни поступак, а да за то нису постојали услови; 5) не донесе план јавних набавки, не објави план јавних набавки или ако не поштује правила о сачињавању плана јавних набавки; 6) покрене поступак јавне набавке, а да нису испуњени услови за покретање поступка; 7) закључи уговор, а да нису испуњени услови ; 8) измени уговор о јавној набавци супротно одредбама члана 115. ЗЈН; 10) након поднетог захтева за заштиту права донесе одлуку, односно закључи уговор или ако супротно одлуци Републичке комисије закључи или изврши уговор ; 11 на основу одлуке Републичке комисије не надокнади подносиоцу захтева трошкове поступка заштите права ; 12) не поступи по налозима садржаним у одлуци Републичке комисије у року предвиђеном том одлуком .

Прекршаји понуђача дефинисани су чланом 170. ЗЈН, у коме је предвиђено да ће се новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити за прекршај понуђач, односно подносилац пријаве уколико: 1) не чува поверљиве податке о наручиоцу ; 2) поступи супротно одредби члана 25. ЗЈН; 3) не обавести наручиоца о промени података, или ако достави нетачне податке о испуњености услова за учешће у поступку, или даје нетачне податке у погледу стручних референци ; 4) као подизвођача ангажује лице које није наведено у понуди и уговору о јавној набавци, супротно одредбама ЗЈН; 5) на основу одлуке Републичке комисије не надокнади наручиоцу трошкове поступка заштите права .



незаконитости и корупцију у систему јавних набавки, разлози опредељења за шире научно истраживање у овој области. Као што је већ наведено у уводним разматрањима, модалитети спречавања коруптивних механизма у пословању јавних предузећа, превасходно имају за циљ, да у потпуности елиминишу или сведу на разуман ниво корупцију у систему јавних набавки, да упуте на изналажење нових законских решења и правилан и потпуно оправдан утрошак буџетских средстава у складу са основним начелима јавних набавки, сврсисходности, ефикасности и економичности. Модалитети као начини спречавања коруптивних механизма, представљају циљ научног истраживања и анализирани су кроз практичне примере коруптивних механизма у свим фазама поступка јавних набавки као предлог, односно начин који би требало применити у елиминацији коруптивних механизма, на које се указале све релевантне међународне институције у својим извештајима. Дакле, повод за озбиљан и систематичан приступ корупцији у систему јавних набавки односно поступку јавне набавке су мишљења и упозорења угледних и компетентних стручњака из области јавних набавки. Пре свих на коруптивне механизме је указала Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у Републици Србији, која веома активно учествује и интезивно пружа помоћ Републици Србији у превенцији корупције у систему јавних набавки као највећем извору системске корупције, што резултира неквалитетним јавним радовима и подстиче оправдано неповерење грађана и предузећа у државу. Неопходно је, апсолутно поштовање правила конкуренције, без обзира на нова предложена законска решења, најисплативије економске понуде, са акцентом на стране понуђаче, који су скоро у потпуности елиминисани као удео страних понуђача у јавним набавкама. Основни циљ превенције корупције је, *елиминација* договора међусобних конкурената, унапред договорене понуде без присуства конкуренције. На основу неправилности које су наведене у овом раду у систему јавних набавки а које се примењују у пракси као коруптивни механизми, односно начини да се заобиђе Закон о јавним набавкама, предложени су јасно и прецизно начини, односно модалитети којим се упућује одговор на неправилности које се примењују у пракси система јавних набавки у јавним предузећима. Предложени модалитети дају одговоре на питања,

- да ли је уопште потребно, нешто наручити што није неопходно, односно набавити за потребе јавног предузећа, у циљу апсолутног поштовања и пуне примене начела *сврсисходности* набавке, из разлога што све започиње од планирања, односно неправилног и незаконитог планирања, наруцбе и куповине како потребног што суштински није проблем тако и непотребног што се углавном злоупотребљава и представља предмет примене коруптивних механизма у јавним набавкама;

- да ли је могуће ефикаснијим радом комисије за јавне набавке у јавном предузећу, одговорно и правилно планирати јавне набавке на годишњем нивоу уз максималне могуће уштеде и пуно поштовање и примену начела *економичности*, из разлога што Комисија за јавне набавке у сваком јавном предузећу, има моралну и професионалну обавезу, да превентивно утиче на систем планирања набавки и редовно контролише како поступак планирања тако и све остале фазе поступка јавне набавке;
- да ли је довољно, да три члана комисије одлуче или је неопходно ангажовати односно укључити већ број лица у свим фазама поступка, уз пуну примену начела *компетенције*, из разлога што пракса развијених држава показује, односно упућује на неопходност ангажовања што већег броја лица од фазе планирања па до реализације уговора, што у пракси представља основну претпоставку за елиминацију коруптивних механизма у делу јавних набавки у јавним предузећима;
- да ли је проблем примене коруптивних механизма у јавним набавкама у јавним предузећима и недостатак адекватног прописивања санкција за непоштовање законске процедуре у поступку јавне набавке, из разлога што су недовољне санкције, односно мале казне и мали број процесуираних случајева злоупотреба у поступку јавне набавке један од могућих мотива починилаца кривичног дела, злоупотреба у вези са јавном набавком.

Веома је важно нагласити, превасходно из разлога свеобухватног и што прецизнијег извођења закључка у овом раду, да је у наведеној области истраживања докторске дисертације, веома значајан допринос струке у овој области, односно значајна су мишљења, ставови и схватања релевантних домаћих и међународних стручњака, у веома оскудној, односно изабраној литератури, који су у великој мери, имали утицај на научно истраживање са акцентом на допринос медија, односно истраживачког новинарства и јавности уопште. Без извора из медија, неби било могуће доћи до адекватних и веома значајних информација, које у веома великој мери доприносе решавању, овог по сваку државу у свету најприоритетнијег проблема, у делу борбе против корупције у јавним набавкама, имајући у виду веома велика новчана издвајања на годишњем нивоу за потребе јавних набавки у јавним предузећима. Примена коруптивних механизма у поступку јавне набавке у јавним предузећима је веома актуелан проблем који је идентификован и на који се стално указује, овај рад превасходно има задатак, да у закључку предложи модалитете спречавања наведених коруптивних механизма, пре свега како је већ наведено, из разлога друштвене актуелности проблема, који је неопходно и потребно, како друштвеним нормама

односно вредностима тако и законским нормама решити. Од стране науке и струке, у овом раду је, имајући на располагању веома скроман научни материјал, у складу са расположивим изворима у потпуности одговорено на питања,

- шта су коруптивни механизми и који су то разлози агресивног понашања човека у односу на људска добра;
- како и на који начин реагује држава на такво, као модел већ усвојено понашање,
- које су расположиве мере спречавања и сузбијања коруптивних механизма;
- који су то расположиви модалитети и каквом врстом санкција можемо утицати на ову врсту деликвената да одустану од таквог понашања односно већ усвојеног модела понашања.

На основу дефинисаних примарних и секундарних циљева овог рада, у предлогу модалитета за одговоре на питање проблема односно примене коруптивних механизма у јавним набавкама у јавним предузећима, превасходно је као основ за научни рад употребљен, Закон о јавним набавкама Републике Србије, *као основна научна хипотеза*, као и сет антикорупцијских прописа у овој области са акцентом на секундарна истраживања као *помећне хипотезе у раду*, а на основу компаративних система у другим државама, кроз аналитичко-синтетичке, упоредно правне и компаративне методе истраживања. Веома важан допринос у процени, односно одговору са модалитетима спречавања примене коруптивних механизма у јавним набавкама у јавним предузећима је и емпиријска пракса и искуство засновано на релевантним чињеницама, прикупљеним у пракси злоупотреба у примени коруптивних механизма у систему јавних набавки, која је заснована на судској пракси, статистици злоупотреба у јавним набавкама и статистици, односно анализи односа прекршајне и кривичне одговорности у систему јавних набавки.

- *Када се ради о Закону о јавним набавкама, Модалитет, односно решење је*, искључиво јасна и правилна примена законских одредби, што представља основни предуслов за успешно решавање свих неправилности и пропуста који су идентификовани у претходним законским решењима. Изналажење нових решења у спречавању одавно присутних и идентификованих коруптивних механизма као основни циљ законских решења, неће у пуној мери решити наведени проблем уколико се Закон о јавним набавкама потпуно и правилно не примењује у пуној мери.

- *Јавна предузећа* као предмет злоупотреба у јавним набавкама су дефинитивно незаменљив услов живота заједнице, односно свакодневног функционисања и рада

грађана. Решење проблема и могућих злоупотреба је у искључивој надлежности одговорних лица, односно државе, држава има законску регулативу која се у потпуности мора примењивати, како би се проблем злоупотреба у јавним набавкама у јавним предузећима у потпуности решио.

*Корупција* као појава у систему јавних набавки Републике Србије је веома тешко доказива, али је истовремено веома лако спречити корупцију, уколико постоји добра воља свих учесника у систему јавних набавки, да се наведене злоупотребе спрече. Злоупотребом буџетских средстава, појединци у систему јавних набавки имају могућност неконтролисаног богаћења, кроз примену коруптивних механизма. Пракса показује, да је за надлежне државне органе контроле битно, да сваки динар има своје *папиролошко оправдање* не улазећи детаљније у анализу,

- шта је набављено,
- колико је набављено,
- од кога је набављено,
- да ли је то стварно и у уговореној количини испоручено и на крају
- да ли је то било стварно потребно набавити.

*У једном од ових питања се увек крије коруптивни механизам и неосновано богаћење појединаца на ручун ненаменске потрошње буџетских средстава.*

- Спречавање и елиминација корупције кроз модалитете спречавања коруптивних механизма је државни приоритет, уколико држава на овај начин омогући још веће злоупотребе од стране неодговорних појединаца и организованих група у систему јавних набавки, да неосновано стичу богатство правдајући све кроз уредно достављање документације, Република Србија ће имати проблем са несагледивим последицама са акцентом на међународну репутацију и углед који се на овај начин неби требао доводити у питање.

- *Злоупотреба буџетских средстава* кроз јавне набавке доноси огромно богатство за појединце и групе, уколико се ненаменски утроши близу три милијарде евра на годишњем нивоу. Могуће злоупотребе недозвољеног присвајања новца од стране неодговорних појединаца у износу од 30% као усвојен обичајни коруптивни модел “*такозване провизије*” подразумева злоупотребу од око једне милијарде евра која заврши у џеповима неодговорних лица који на тај начин стичу на “*назови законит начин*” енормно богатство.

- Корупција је проблем не само Републике Србије већ и огромног броја држава у свету. Циљ је јасан, превенција и спречавање корупције на свим нивоима кроз обједињен и системски начин борбе против корупције. Елиминација криминала и корупције је приоритет и основни задатак на којем се мора истрајати, искључиво из разлога поверења грађана у сопствену државу и политику за коју се на бирачким местима опредељују, која има обавезу и задатак, да сваком грађанину обезбеди пре свега задовољство животом у сопственој држави без криминала и корупције односно са што мањим степеном криминала и корупције, из разлога што пракса показује да и најдемократскије земље у свету нису и немају могућност да у потпуности елиминишу криминал и корупцију.
- Антикорупцијско законодавство у Републици Србији је један од кључних фактора за успешну борбу против корупције у Републици Србији. Алармантни подаци групе држава за борбу против корупције *GRECO*, да **Република Србија није у потпуности испунила ниједну од тринаест препорука из 2015 године које се односе на посланике, судије и тужиоце, као и податак, да се Република Србија и даље налази на такозваној црној листи ризика у области прања новца и финансирања тероризма делује веома деструктивно за друштво у целини.**
- Веома је важна и улога Агенције за борбу против корупције, на чију улогу указују на дневном нивоу сви релевантни домаћи и међународни фактори, из разлога, што није довољно само донети законе из области борбе против корупције већ се Република Србија мора потрудити, да покаже да се ти закони поштују и у потпуности примењују.
- У делу реформи антикорупцијског законодавства, Скупштина Републике Србије је у мају 2019 године усвојила Закон о спречавању корупције у циљу проширења надлежности Агенције за борбу против корупције односно реформе антикорупцијског законодавства у складу са инструкцијама Европске уније односно усклађивања домаћих прописа у овој области са прописима Европске уније. У делу борбе против корупције у јавним набавкама веома је важан и законски оквир у виду, Закона о буџетском систему, Закона о финансирању политичких активности, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о лобирању.

Корупција представља једно од водећих питања готово свих држава чланица Европске уније. Све до сада реализоване анкете, односно анализе у области корупције у Европској унији, указују да већина анкетираних грађана упућује на корупцију као на

један од водећих проблема у својој држави, чланици Европске уније. Корупција у пуној мери утиче на развој друштва у целини, утиче на развој и функционисање демократије, односно ограничава основна права и производи негативне ефекте у друштву уопште и у директној је вези са ефикасним управљањем и владавином права у свакој држави чланици Европске уније.

- У наставку Закључка, предложићемо формирање два нова института као модалитете односно начине спречавања корупције у јавним набавкама, ради се о идејном решењу које је свакако неопходно прилагодити, односно инкорпорирати у законске оквире. Предлог је да се у делу грађанског надзора, из разлога увођења накнаде за Грађанске надзорнике, као неопходност, формира Фонд за грађански надзор јавних набавки, а у делу Агенције за борбу против корупције, формира посебан сектор са највишим овлашћењима за сузбијање корупције у јавним набавкама, сличан Румунском моделу.

У делу Грађанске контроле јавних набавки у Србији као једног од најзначајних модалитета односно начина у борби против корупције у јавним набавкама, Закон о јавним набавкама, предвиђа институт Грађанског надзорника, односно надгледања од стране Грађанског надзорника, у случајевима поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара. Укључивањем грађана или удружења у надзор јавних набавки, цео систем јавних набавки укључује знање и струку што је веома значајно за законитост и објективно поступање у поступку јавне набавке. За грађанске надзорнике су у досадашњој пракси именована физичка и правна лица која су ангажована у борби против корупције и у области јавних набавки. Међутим, поставља се питање овако дефинисаног прага за учешће грађанског друштва у контроли поступка јавне набавке. Искуства других држава указују да је постављање прага, беспотребан потез у контроли и надзору јавних набавки. Постављање лимита неће и не може спречити корупцију у јавним набавкама, то је евидентно и у пракси доказано. Као могуће решење, неопходно је укинути било какав лимит у делу грађанске контроле, треба дозволити апсолутну контролу и присуство Грађанском надзорнику у свим фазама поступка у било којој јавној набавци, без обзира на вредност јавне набавке. Грађани и удружења имају начине, да обезбеде квалитетан и стручан надзор и контролу поступка јавних набавки. Највжнији сегмент у контроли јавних набавки од стране Грађанског надзорника је *недостатак накнаде*, узимајући у обзир веома велики временски период и трошкове које имају како би детаљно и стручно извршили надзор и контролу поступка

јавне набавке. *Предлог модалитета*, односно начина контроле кроз измене и допуне Закона о јавним набавкама је следећи:

- Као предуслов, предлог је да се региструје Фонд за грађански надзор јавних набавки, са седиштем у Београду и одељењима у другим регионалним центрима Републике Србије.
- Предлог подразумева обавезно укључивање Грађанског надзорника у контролу и надзор поступка јавне набавке од планирања до спровођења уговора о јавној набавци, без ограничења са правима и овлашћењима на највишем нивоу која би добили од стране државних органа.
- Статус Грађанског надзорника се стиче искључиво са неопходним и стручним знањем из области јавних набавки и корупције, за шта је неопходно приложити сву потребну документацију и положити стручни испит из наведених области пред одговарајућом комисијом, која би била формирана од стране Скупштине Фонда за грађански надзор јавних набавки.
- Грађански надзорник може обављати послове самостално или у оквиру удружења, које је члан Фонда за грађански надзор јавних набавки, послове обавља искључиво на основу инструкције Фонда, самосталне селекције или по пријави грађана, односно организација.
- Грађански надзорник има обавезу подношења извештаја о свакој контроли јавне набавке, одговарајућем органу за надзор Фонда који броји пет чланова, како би од стране наведеног органа добио потврду за даље процесуирање према Агенцији за борбу против корупције уколико су уочене и евидентирание незаконитости у поступку. Разлог је јасан, мора се предвидети и могућност примене коруптивног наступа према Грађанском надзорнику. У случају када се извештај потврђује или одбацује, односно поново ревидира од стране тела за контролу, које броји пет Грађанских надзорника, могућа корупција према Грађанским надзорницима ће бити готово немогућа.
- Грађански надзорник накнаду добија из одговарајућег Фонда који би био регистрован у Републици Србији, искључиво за потребе, односно трошкове грађанског надзора..
- Приходи Фонда за Грађански надзор јавних набавки се обезбеђују од добровољне уплате физичких лица, донатора из Републике Србије и иностранства, држава и организација из иностранства и новчаних казни које се акумулирају на рачун Фонда, а које су наплаћене по основу санкција за прекршаје и кривична дела из области јавних набавки у Републици Србији.

Из разлога појашњења предлога за формирање, односно регистрацију Фонда за Грађански надзор јавних набавки у Републици Србији, неопходно је прецизирати следеће:

- Потребно је обезбедити одређене законске предуслове за регистрацију Фонда у специјалном, односно посебном статусу, који апсолутно мора бити независан, осим преусмеравања средстава од санкција, односно казни преко буџета, од стране државних органа, што неће нарушити независност и самосталност Фонда.
- Фонд за Грађански надзор би основали регистровани Грађански надзорници и удружења и преко Скупштине Фонда изабрали одговарајуће органе. Статутом Фонда би дефинисали свој рад и организацију са акцентом на самосталност и независност.
- Узимајући у обзир уштеде по буџет Републике Србије које би Грађански надзорници остварили, формирањем Фонда би се у целости исплатио наведени институт, узимајући у обзир преко 3 милијарде евра које се утроше на годишњем нивоу по основу јавних набавки. Фонд би обезбедио значајна средства за рад преко донација и по основу казни, из разлога што би стална контрола и надзор донели резултате по буџет Републике Србије а велики број казни које се за сада завршавају на опоменама, обезбедио сигуран прилив новчаних средстава у Фонд за потребе ефикасне Грађанске контроле.

Дакле, Фонд за Грађанску контролу би преко система казни, сам себе издржавао укуључујући и многобројне донације које би засигурно биле преусмерене на рачун Фонда у случајевима када пракса укаже да институт Грађанског надзорника функционише у пуном смислу.

- Овај предлог, односно озбиљно разматрање истог је, ствар опредељења државе, за или против против корупције у јавним набавкама.

*Када су у питању модалитети, односно начини борбе против корупције у јавним набавкама, преко Агенције за борбу против корупције, могуће решење су измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције. Наиме, изменама и допунама би се комплетна надлежност решавања корупције у јавним набавкама, пренела на Агенцију за борбу против корупције која би за те потребе основала, технички и стручно оспособила посебан сектор за борбу против корупције у јавним набавкама.*

- Сектор би превасходно законски преузео одређене надлежности, односно највише надлежности као што је то случај у суседној Румунији. Сектор би имао



директну комуникацију са тужилаштом и полицијом, односно самостално би наступао са једним бројем тужилаца и полицајаца који би били деташовани у Агенцију за борбу против корупције. Сви подаци и активности Агенције би били у потпуности заштићени на начин, што неби имали обавезу било каквог обавештавања, било кога о свом раду, осим јавности на конференцијама за штампу и подношења годишњег извештаја Народној Скупштини Републике Србије.

- Дакле, предлог је, да Агенција, односно Специјализовани сектор јавних набавки при Агенцији за борбу против корупције, буде највиши специјализовани орган са највећим овлашћенима, искључиво у борби против корупције у јавним набавкама према којем би имали обавезу сарадње сви остали надлежни државни органи у области јавних набавки, Управа за јавне набавке, Комисија и други, у складу са законом.

Наравно, овај предлог захтева доста стручне анализе и законских усаглашавања, али би сигурно веома много допринео у борби против корупције, што је на сличан начин и реализовано у суседној Румунији.

- Стратешки циљ, односно научни изазов реформе система јавних набавки је, да се кроз модалитете спречавања коруптивних механизма у пуној мери одговори свим врстама злоупотреба у систему јавних набавки. Као предлоге модалитета односно начина спречавања примене коруптивних механизма, у даљем наставку закључка ћемо користити, из разлога обједињености закључка, делове предлога аутора који су већ наведени као предлог модалитета за спречавање примене коруптивних механизма у неким сегментима који су обрађени по тематским целинама а односе се на већ указане коруптивне механизме који су у примени.

*Планирање јавних набавки* је део система јавних набавки који је веома подложен корупцији односно примени коруптивних механизма. Проблем представља, веома велики број нереалних и необјективних потреба набавки добара, обима радова или услуга као и одговорност запослених лица што би требало да подразумева, савесно и одговорно управљање са средствима у оквиру делокруга рада у складу са описом радних обавеза из уговора о раду, које свако запослено лице потписује приликом заснивања радног односа. У делу планирања јавних набавки, модалитет, односно предлог решења за несавесно и неодговорно планирање јавних набавки од стране запослених у јавном предузећу који имају обавезу да учествују у припреми планирања јавне набавке је, апсолутна примена законских одредби Закона о раду у делу који

прописује санкције за неодговорност у раду и даје могућност послодавцу односно одговорном лицу у јавном предузећу да запосленом због непоштовања радних обавеза уручи отказ уговора о раду. Директна веза са коруптивним механизмима подразумева не само меру удаљења са рада и губитак радног места већ и мере прекршајне и кривичне одговорности. Разлог предлога наведеног модалитета спречавања могуће примене коруптивних механизма у фази припреме за јавну набавку је, што од запослених који су укључени у систем јавних набавки започиње цео процес припреме за планирање јавних набавки. Овим предлогом се инсистира на основној људској вредности, одговорности, из разлога што неодговорност запослених повлачи за собом низ санкција, од губитка радног места до прекршајне и кривичне одговорности. Главно жариште корупције је планирање, од планирања све почиње, укључивањем што више лица, запослених у јавном предузећу у фазу планирања што подразумева и њихову личну одговорност потписивањем захтева за тачно одређене набавке, спречио би се у великој мери наступ корупције односно коруптивних механизма према запосленима. Прикупљање већег броја потписа у фази планирања јавне набавке, знатно отежава коруптивни наступ према запосленима. У фазу планирања треба укључити све ресурсе јавног предузећа, од представника синдиката као чланова комисије за планирање, запослених по секторима који предлажу планирање до лица овлашћеног за поступак узбуђивања. Како би мотивисали сва наведена лица, учеснике у поступку фазе планирања неопходно је од стране јавног предузећа предузети мере правичне накнаде за чланове комисије. Накнада би у знатној мери уозбиљила рад комисије из разлога што досадашња искуства показују, да у пракси лице одговорно за поступак јавних набавки проследи члановима комисије записник који сви чланови потпишу, не водећи рачуна често пута ни шта су потписали као ни за коју набавку су потписали односно за коју врсту јавне набавке, из разлога што нема одговорности и примене санкција. Решење је у пуној контроли тима који планира и адекватним санкцијама за прекршиоце у фази планирања. Јавно предузеће добија средства, са истим располаже и на крају сноси одговорност за утрошак истих, наменска или ненаменска потрошња није проблем приговора понуђача, то је проблем интерних и екстерних контрола. План утрошка средстава је искључиво у надлежности наручиоца, ствар опредељења наручиоца је, да плански, односно неплански утроши средства, нагомилава залихе и беспредметно троши новац који је и те како потребан за друге намене. Решење постоји и треба га примењивати у пуној мери а то је контрола и праћење утрошка средстава од стране наручиоца као и предузимање санкција према несавесним и неодговорним члановима комисије и запосленима по секторима који неплански и неодговорно налажу потребу

јавне набавке. Кроз модалитет спречавања, као један од предлога, неопходно је нормативно уредити претпоставку анонимне пријаве корупције, кроз израду Правилника о начину рада и функционисања комисије за јавне набавке у јавном предузећу, на начин, да учесник у фази планирања или било које друго лице, запослени из јавног предузећа, анонимно обавести Агенцију за борбу против корупције о могућој злоупотреби, која би у свом саставу нормативно уредила рад и функционисање посебног сектора за контролу јавних набавки за реаговање по хитним пријавама. Довољна је анонимна пријава било ког члана комисије Агенцији за борбу против корупције како би агенција у хитном поступку приступила контроли у јавном предузећу и утврдила неопходност јавне набавке. У случају потврде одређених неправилности, односно корупције, Агенција би имала право да напише образложење и блокира јавну набавку. Трошкове ангажовања агенције би сносило јавно предузеће а за одговорно лице и лице из службе које је неосновано поднело захтев за јавну набавку, била би изречена мера упозорења пред покретање прекршајне односно кривичне одговорности у зависности од вредности јавне набавке. Уколико би се у више наврата од стране Агенције за борбу против корупције блокирала јавна набавка у јавном предузећу, намере учесника у коруптивним радњама би се свеле на минимум, управо из разлога што унапред знају да ће бити блокирани а то јавном предузећу опредељује и додатне трошкове за укључивање агенције и наравно моралне санкције кроз јавне опомене а касније и прекршајне као и могуће кривичне санкције што представља предмет нормативног уређења у овој области.

- *Беспотребне јавне набавке по количини, квалитету и садржини* стварају могућност ненаменског трошења јавних средстава и могућност примене коруптивних механизма, што омогућава одређеним лицима остваривање противправне имовинске користи. Веома је важна контрола надлежних државних органа у делу сврсисходности потреба јавних набавки у јавним предузећима, кроз сталне контроле и ревизије укључујући интерну ревизију као најзначајнији фактор одвраћања и спречавања ове врсте злоупотреба у јавним предузећима. Јавно предузеће, мора јасно дефинисати стварне и реалне потребе кроз акте јавног предузећа, који морају пратити фазу планирања са акцентом на укључивање што већег броја лица, како би се максимално елиминисали коруптивни механизми у овој фази јавне набавке. Важно је јасно прописати критеријуме за сваку набавку и дефинисати, ко одлучује о потребама одређене набавке и колико је неопходно набавити, односно које су то стварне и реалне потребе јавног предузећа. Државна ревизорска институција и интерна ревизија

кроз контроле које редовно спроводе као и заинтересована лица која пишу евентуалне приговоре на план јавних набавки који се објављују на Порталу јавних набавки, није довољан модалитет спречавања коруптивних механизма у јавном предузећу што пракса и показује. Сви наведени институти прихватају план јавних набавки као реалан план имајући у виду јавно објављивање истог на Порталу јавних набавки и реагују активно када дође до последица. *Решење је у проактивном деловању*, важно је деловати пре наступања последица по пријави кроз институционална решења која треба донети са акцентом на предложено решење преко Агенције за борбу против корупције и најважније је, проактивно деловање као деловање преко унутрашње организације јавног предузећа које у старту може спречити и у потпуности елиминисати коруптивне механизме. Искључиво вољни елемент код наручиоца укључујући пуну одговорност, решава све правилним и законитим планирањем у складу са основним начелима економичности и сврсисходности, што касније омогућује да сви наведени институти у пуно мањој мери реагују на неправилности. Спрега и корупција наручилаца и понуђача у фази планирања постоји и она је евидентна, решење постоји, потребно га је подвести под правни оквир преко прописаних норми и деловати у складу са већ постојећим законским решењима према лицима, запосленим по службама који су у спрези са потенцијалним коруптивним елементима из редова понуђача користећи коруптивне механизме као метод рада.

*У делу злоупотребе процењене вредности јавне набавке*, уочени су случајеви намерног нереалног процењивања вредности јавне набавке у циљу намештања одређене јавне набавке за одређеног понуђача и елиминацију конкуренције. Решење је у апсолутној примени правилног поступка фазе планирања у предлогу мера контроле од стране комисије које су већ наведене као предлог решења коруптивног механизма у наведеној фази.

- *У делу злоупотреба, такозваним уситњавањем јавне набавке*, применом поступака јавне набавке мале вредности који подразумева, подношење понуде од најмање три понуђача, решење је у адекватној и потпуној контроли селекције понуђача од стране стручне комисије која би се формирала у оквиру наручиоца са што већим бројем чланова комисије. Задатак комисије би био да врши контролу солвентности понуђача и да прати злоупотребе по питању истоврсности послова, у коначном да испрати реализацију уговора до краја и о томе обавести одговорно лице или органе надзора и контроле.

*Израда предмета јавне набавке у циљу реализације унапред одређеног понуђача је, један од начина елиминације конкуренције односно примене коруптивног механизма који је усвојен и функционише као пракса у великом броју случајева. Решење је у укључивању што већег броја чланова комисије у фази планирања, како би се јасно прецизирале потребе односно оно што је стварно потребно и у потпуности елиминисали коруптивни механизам у делу унапред припремљеног договора наручиоца и понуђача. Примена санкције према члановима комисије која планира јавну набавку по секторима, представља основни предуслов за спречавање корупције у наведеном делу. Само правилна и потпуна законски спроведена процедура уз примену основне људске вредности, а то је одговорност чланова комисије по секторима, може у потпуности елиминисати наведени коруптивни механизам*

- *Злоупотреба примене неоправданог изузетака у поступку јавне набавке, подразумева набавке за које не постоји обавеза спровођења поступка јавне набавке по правилима која су јасно дефинисана и прописана. Такви изузеци су јасно препознати као могућност корупције у том делу и потпуну примену коруптивног механизма као средства од стране наручиоца узимајући у обзир да закон ове врсте јавних набавку у потпуности изузима од прописане процедуре. Решење је вољи законодавца да се овај проблем реши у складу са законском регулативом Европске уније са акцентом на законска решења скандинавских земаља, примера ради, Финске где постоји нулта толеранција по питању злоупотреба у систему јавних набавки. Неопходно је јасно дефинисати, стварне потребе изузетака у Закону о јавним набавкама, прецизно раздвојити стварне и потребне изузетке и јасно дефинисати правила како би се спречиле злоупотребе у овом делу. Мора се јасно дефинисати, да ли је нешто што је неопходно предмет поверљивости набавке или није, уколико се примера ради, набавља намештај по том основу онда се мора и дефинисати разлог поверљивости што се односи и на аутомобиле итд. Такође се морају спречити злоупотребе и у делу набавки по основу временских непогода и свих осталих изузетака јер се у том делу највише злоупотребљава и примењује корупција. Надлежни државни органи морају превентивно деловати а пре свега преко Агенције за борбу против корупције, сектора за јавне набавке и контролу, који би морао бити основан као посебан сектор од највишег државног значаја када су у питању контрола потрошње и уштеда буџетских средстава. Агенција би преко овог сектора контролисала све изузетке и директно подносила кривичне пријаве тужилаштву са ознаком хитности што би у великој мери допринело као одвраћајући фактор према свим потенцијалним починиоцима да не врше злоупотребе знајући за санкције које јасно и прецизно треба дефинисати и у коначном и*

примењивати. Такође је неопходно обавезати све наручиоце да у току једне календарске године планирају набавке по основу изузетака као и да исте учине доступне јавности и државним органима контроле са акцентом на обавезу достављања Агенцији за борбу против корупције која би благовремено преиспитала све случајеве изузетака од јавних набавки и на време упозорила и спречила одређене набавке.

*Злоупотреба преговарачког поступка са одређеним понуђачем* подразумева, директно обраћање једном или више понуђача и позива да поднесу своје понуде. Решење наведеног коруптивног механизма је у јавности и транспарентности, само јавно изнешена понуда са свим битним карактеристикама јавне набавке, доступна свима може да у потпуности оправда или не оправда објективне разлоге хитности или неопходности преговарачког поступка. Понуђачи би благовремено реаговали и на време достављали приговоре кроз сопствени механизам процене да ли је нешто објективно неопходно набавити путем преговарачког поступка или не, шта је то што је хитно, а шта није хитно и на крају би у потпуности елиминисали евентуалне злоупотребе из разлога што би велики број оспорених и поништених поступака деловао у пуној мери као одвраћајући фактор за евентуалне злоупотребе. Јасно и прецизно дефинисање искључивих права као и техничких и уметничких разлога као основ за преговарачки поступак је решење за потпуну елиминацију коруптивног механизма у овом делу поступка јавних набавки.

- *Злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога хитности* подразумева, према годишњим анализама и до 30% заступљености у преговарачким поступцима. Наиме, наручиоци су користили, односно злоупотребљавали преговарачки поступак по хитности, користећи услове ванредних околности и непредвиђених догађаја, ради се о околностима које наручилац није могао да предвиди нити планира годишњим планом јавних набавки. У појашњењима разлога за спровођење преговарачког поступка по хитности од стране наручиоца, констатоване су околности које су произашле независно од воље наручиоца а разлози хитности су оправдавани на начин што наручилац није био у могућности из разлога рокова, да спроведе отворени односно рестриктивни поступак. Решење преговарачког поступка по хитности треба тражити у правилној и адекватној примени санкција од стране овлашћених државних органа који за то имају овлашћења. Строга контрола од стране Агенције за борбу против корупције уз претходне примедбе чланова комисије односно оштећених понуђача на неправилности и незаконитости односно могуће злоупотребе преговарачког поступка по хитности могу у потпуности дати одређене резултате.

*Злоупотреба примене преговарачког поступка из разлога додатних набавки,* представља један од начина спровођења поступка без објављивања јавног позива, који је од стране наручиоца често у примени. У питању је начин који омогућава додатну испоруку добара од истог добављача као услов из разлога што би промена добављача обавезала наручиоца да набавља добра која имају друге односно другачије карактеристике у техничком делу, што би резултирало односно проузроковало одређене проблеме приликом употребе и одржавања. Веома је важно истаћи, да се без обзира што се јавна набавка везује за претходну јавну набавку, ради о новом посебном поступку који је законом дефинисан као преговарачки поступак. Карактерише га и граница односно процентуално ограничење у вредности јавне набавке које се условљава са 25 процената од претходно уговорене услуге. Ради се о измени уговорних обавеза кроз нови преговарачки поступак због додатних набавки. Решење је у апсолутној контроли основаности и стварним потребама за наведеном врстом поступка. Преговарачки поступак је сам по себи веома индикативан у коруптивном смислу уколико се у потпуности не користе сва законом дозвољена средства контроле надлежних органа. Основаност и стварне потребе су предмет контроле и држава у овом делу нема разлога да штеди средства узимајући у обзир годишњу вредност јавних набавки, које се темеље на преговарачким поступцима по разним основама. Спречавање злоупотреба преговарачког поступка заслужује пажњу у свим сегментима у могућем коруптивном наступу понуђача према наручиоцу које је веома лако евидентирати кроз стално присуство и контролу праћења реализације преговарачког поступка. Откривање могућих коруптивних наступа односно примене коруптивног механизма и праћење недозвољених законом санкционисаних коруптивних делатности као и пресецање истих од стране надлежних државних органа, тужилаштва и полиције, у потпуности би резултирало са адекватним судским законом прописаним санкцијама за наручиоце и понуђаче што би у коначном имало пуног смисла и као одвраћајући фактор у потпуности деловало на све сегменте коруптивног ланца од понуђача ка наручиоцима и обрнуто.

- *Злоупотребе приликом израде плана јавних набавки.* Решење наведеног проблема је већ пажљиво анализирано у делу који се односи на фазу планирања јавних набавки, кроз део планирања као једну од фаза поступка јавне набавке.

*У делу који се односи на поступак јавне набавке,* регистрован је недостатак примене антикорупцијске заштите, односно правила која имају за циљ, откривање и кажњавање несавесних и неодговорних учесника у поступку јавне набавке. Решење је у правилној

примени антикорупцијски одредби Закона о јавним набавкама, пријављивање могућих коруптивних наступа је основ за даље поступање надлежних државних органа. Надлежни органи, не могу предузимати законом јасно дефинисане мере радње и поступке без адекватних писаних трагова и информација које указују на могућу примену коруптивног механизма. Наручилац и било које друго лице које је укључено у поступак има законску обавезу пријављивања могућег кривичног дела корупције. Није на наручиоцу да класификује дело већ на надлежним државним органима који су за то овлашћени а пре свега тужилаштво које заступа пријаву и на основу присутних знања покреће или не покреће кривични поступак. Веома је важно правилно информисати наручиоце као и сва друга заинтересована лица у поступку јавне набавке што се односи и на понуђаче јер и они могу бити изложени коруптивном наступу од стране наручиоца о самом поступку и процедурама пријаве и даљег поступања тужилаштва. За лица која пријаве корупцију у јавним набавкама би требало одредити једну врсту имунитета и заштите од стране државе са акцентом да се иста правилно и потпуно информишу о свим детаљима и начинима поступања у истражним радњама све до подизања оптужнице и суђења кроз примену адекватних санкција. Суштински, држава мора озбиљно анализирати и планирати начине борбе против корупције у јавним набавкама из разлога уштеде огромних новчаних средстава која се на незаконит начин кроз корупцију троше из буџета.

- *Злоупотребе у делу сукоба интереса*, обухватају решење у правовременом и благовременом пријављивању сукоба интереса од стране свих заинтересованих лица са акцентом на условни имунитет и заштиту истих од стране надлежних државних органа, која у својој надлежности имају откривање и праћење потенцијалног сукоба интереса са циљем благовремене елиминације истог, односно превентивног деловања како би се спречио сваки вид могућих злоупотреба у делу сукоба интереса .

*Злоупотребе приликом израде садржаја конкурсне документације*, коју израђује наручилац и на основу које понуђачи учествују у поступку јавне набавке, често представљају проблем у погрешном тумачењу истих односно стварају услове за могуће злоупотребе тумачења конкурсне документације. Решење је у пуној стандардизацији модела конкурсне документације приликом јавне набавке добара, услуга и радова односно у прецизно дефинисаном моделу јединственог стандарда што је врло једноставно дефинисати јединственим описом или шифрирањем са додатком описа што би кроз одређени временски период сви заинтересовани понуђачи схватили и разумели на веома једноставан начин.



- *Злоупотребе дискриминацијом понуђача условљавањем приликом учешћа у понуди* подразумева, иницирање искључивих услова и сваки понуђач који не докаже да их испуњава у целости се искључује из даљег поступка јавне набавке без обзира на осталу садржину која је у складу са конкурсном документацијом. Наручилац има обавезу и мора у конкурсној документацији прецизирати услове које понуђачи морају испунити у целости. Као што је већ наведено у раду и посебно наглашено да је коришћење дискриминаторских услова приликом израде конкурне документације по свим досадашњим анализама један од најчешће примењиваних коруптивних механизма у поступку јавне набавке. Једно од могућих решења које се може применити је, апсолутна контрола конкурсне документације до одређеног износа јавне набавке односно обавеза наручиоца да исту доставља на увид, оцену и мишљење надлежних органа као обавезу пре објавивања конкурне документације на Порталу јавних набавки. Проблем је у ангажовању великог броја контролора узимајући у обзир велики број јавних набавки у оптицају, међутим и то се може системски решити уколико постоји воља државних органа да се овај најчешће изражен проблем примене коруптивног механизма стварно реши, обзиром на огромна новчана буџетска средства која се на овај начин одливају и злоупотрбљавају по овом основу.

*Злоупотребе дискриминаторским условима техничке спецификације* подразумева, да уколико понуђач не испуни прописане услове његова понуда односно пријава ће бити одбачена као неодговарајућа. Решење наведеног коруптивног механизма који се у пракси често примењује је поред предложеног решења у делу формирања листе стручних и компетентних лица који су експерти у овој области и у делу законске обавезе сваког наручиоца да у случају примедбе понуђача ангажује стручњака, који би имао статус вештака за јавне набавке са листе вештака који би стручно анализирао конкурсну документацију уз законску обавезу вештака на тачно, транспарентно и прецизно објашњење и извођење доказа. Ради се о првом степену примедбе у којем наручилац ангажује вештака и сноси трошкове у случају изведених доказа у корист понуђача. У обрнутом случају трошкове сноси понуђач у целости. Понуђач би могао тражити заштиту у другом степену од стране Комисије која би такође ангажовала вештака са листе и у случају супротне одлуке од одлуке првог вештака узела би у обзир мишљење више инстанце односно другог степена. Трошкове би у целости у другом степену сносио државни орган без обзира на врсту одлуке. За време трајања вештачења поступак јавне набавке би био обустављен до доношења одлуке која би се морала

реализовати у хитном поступку који би трајао највише до петнаест дана, седам дана у првом степену и осам дана у другом степену рачунајући и нерадне дане из разлога што се вештацима додељује накнада за брзо и ефикасно вештачење уз додатну награду као стимуланс у дуплом износу уколико открије дискриминаторски услов односно злоупотребу и примену коруптивног механизма. Ову област би детаљније уредио законодавац подзаконским актима у делу антикорупцијских мера у оквиру Закона о јавним набавкама.

- *Злоупотребе дискриминаторским критеријумима за избор најповољније понуде.* Решење је у сталној контроли примене критеријума за оцењивање најповољније понуде са акцентом на правилно раздвајање критеријума оцене и доделе пондера у складу са објективним приступом оцени стварних потреба и значаја оцене односно доделе пондера. Неопходно је ангажовати стручна и компетентна лица као вештаке који би се адекватно ангажовали на начин који је већ наведен и описан у претходном делу предлога решења за спречавање прописивања и примене дискриминаторских услова по основу техничке спецификације.

*Злоупотребе у вези са оглашавањем јавних набавки.* Решење наведеног проблема је у јасно и прецизно дефинисаним како прекршајним тако и кривичним санкцијама односно вишеструко већим казнама које имају сврху и служе заштити поступка јавне набавке у целости. Примери који су евидентни а на које указује пракса по питању несразмере санкције и вредности јавне набавке односно примене и реализације коруптивног механизма, у великој мери дају простор за намерне злоупотребе у овом делу поступка јавне набавке. У великом броју случајева наручилац, односно одговорно лице код наручиоца намерно прави прекршај имајући у виду висину новчаног износа који је прописан, а који није у сразмери са износом противправно стечене користи као производа примене коруптивног механизма у конкретној јавној набавци. Неодговорност наручилаца долази до пуног изражаја на штету јавног интереса, неадекватне санкције и мере упозорења не дају резултате у овој области злоупотреба. Правдање грешкама које нису производ намере, недвосмислено легализују незаконито поступање имајући у виду честе злоупотребе у овом делу. Само и искључиво поступање у складу са законом када се стварно, тачно и прецизно односно потпуно и правилно утврди чињенично стање и изведу материјални докази о злоупотреби у конкретној јавној набавци, адекватним санкцијама према лицима укљученим у коруптивни ланац, може допринети спречавању примене коруптивног механизма у овом делу јавних набавки у пуној мери. У коначном, отказ уговора о раду као једна од мера у складу са прописима због несавесног и неодговорног рада одговорног лица код наручиоца које објављује конкретан оглас о

јавној набавци, високе новчане казне у делу прекршајне одговорности или кривичне одговорности у зависности од висине штете као и забрана рада на пословима јавних набавки на територији Републике Србије у свим привредним субјектима, су мере које државни органи морају инкорпорирати у постојећа законска решења. Наведене мере су у потпуности оправдане и могу дати потпуне резултате у циљу спречавања злоупотреба и корупције у делу оглашавања, штете која на први поглед није видљива а може произвести огромну штету како за понуђаче и сва заинтересована лица тако и за јавни интерес.

- *Злоупотребе приликом отварања и стручне оцене понуда.* Решење наведеног проблема злоупотреба и спречавање примене коруптивног механизма у делу отварања понуда и стручне оцене истих је прописивању адекватних санкција за наручиоца у случају примене критеријума супротних у односу на прописане. Вештачење и експертиза стручних и компетентних лица по основу приговора понуђача у хитном року може бити решење наведеног проблема. Хитан рок подразумева један дан након објављивања одлуке о избору најповољније понуде, на начин што би понуђач позвао првог са листе слободних вештака, стручњака за област јавних набавки да објективно и стручно анализира и писмено изнесе оцену и мишљење о приговору односно примени критеријума приликом избора најповољније понуде. Вештак из области јавних набавки издаје акт којим се усваја или не усваја приговор, упућује наручиоца на исправку и то све у првом степену. У другом степену реагује Републичка комисија која у хитном року потврђује или одбија вештачење односно оцену и мишљење вештака за јавне набавке. Наручилац би био у обавези да обустави поступак до давања коначне оцене и мишљења Републичке комисије за заштиту права стим што би могао већ у првом степену да поступи по налогу вештака и исправи грешке приликом примене критеријума стручног оцењивања конкретне јавне набавке. Трошкове вештачења би сносио понуђач уколико се утврди да је интервенисао без оправданог разлога односно наручилац уколико се утврди да је погрешно. Уколико наручилац у више наврата намерно прави грешке а то се утврди од стране вештака, обавеза Републичке комисије би била да се адекватно санкционише и да му се одузме лиценца за обављање послова јавних набавки на територији Републике Србије.

*Злоупотребе непоштовањем одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.* Решење наведеног проблема злоупотреба и примене коруптивног механизма у случајевима непоштовања одлука Републичке комисије је у потпуној примени санкција према наручиоцима односно благовременом поступању Републичке комисије са акцентом на проширивање овлашћења која су неопходна, како

би се постигли одређени резултати у спречавању примене коруптивног механизма. Како је већ наведено, институт вештака за јавне набавке је неопходност, односно пракса злоупотреба у овом делу указује на то да државни органи морају уредити ову област на начин да се мора успоставити листа вештака за јавне набавке односно институт одређене врсте удружења или коморе законито лиценцираних вештака за јавне набавке који би у првом степену решавали све неправилности и предлагали Републичкој комисији, да уколико се не поступи по налогу овлашћеног вештака Републичка комисија предузме на основу законских овлашћења мере радње и поступке према неодговорним наручиоцима. Само и искључиво адекватне санкције у овом делу односно фази поступка јавне набавке са акцентом на одузимање лиценци и забрану рада на пословима јавних набавки лицима која су овлашћена за исте могу у коначном дати одређене резултате на сузбјању примене коруптивног механизма и злоупотреба .

- *У делу реализације уговора о јавној набавци регистроване су, злоупотребе достављања извештаја Управи за јавне набавке.* Решење наведеног проблема недостављања извештаја Управи за јавне набавке је у прописивању кривичних санкција, забрани рада за лица која су овлашћена за спровођење поступка јавне набавке код наручиоца, односно одузимање лиценце за рад на територији Републике Србије а од стране одговорног лица у јавном предузећу у складу са повредама одредби Закона о раду које се односе на несавесно и неодговорно обављање посла у што хитнијем року у зависности од околности, доставити и једнострано раскод уговора о раду од стране послодавца односно доделити запосленом отказ уговора о раду. Само и искључиво кривична одговорност и губитак посла односно отказ уговора о раду за лице које је овлашћено да спроводи поступак јавних набавки код наручиоца, које намерно не доставља извештаје Управи јавних набавки а да за то не постоји адекватно оправдање, је начин да се наведени проблем злоупотреба и коруптивног механизма спречи у потпуности, уз напомену да наведене степене одговорности треба предвидети и за одговорно лице наручиоца уколико је иницирао неправилности и злоупотребе, што је наравно неопходно и доказати.

*Злоупотребе изменама уговорених услова недозвољеним анексима уговора.* Могуће решење наведеног проблема злоупотреба и примене коруптивног механизма је благовременој и правовременој информисаности надлежног органа о свим променама од стране наручиоца и потпуној контроли и овлашћењима Управе за јавне набавке у фази реализације уговора о јавној набавки. Практика показује незаинтересованост како

понуђача који су учествовали у поступку јавне набавке тако и Управе за јавне набавке за фазу реализације уговора о јавној набавци. У одређеним случајевима, одговорно лице код наручиоца максимално толерише све недостатке, како би се реализовала јавна набавка без укључивања Управе за јавне набавке у фазу реализације уговора о јавној набавци. Понуђачи у овој фази углавном немају интерес за контролу праћења и реализацију уговора па самим тим уколико неко од заинтересованих лица не пријави Управи за јавне набавке одређене неправилности, Управа за јавне набавке не реагује из разлога недостатка како техничких тако и кадровских услова који су неопходни, да релевантно и правовремено прате хиљаде уговора о јавним набавкама на дневном нивоу. Наручиоци односно лица која раде на пословима јавних набавки овај проблем одлично препознају и вешто га злоупотребљавају имајући при том у виду и веома ниске прекршајне санкције које су прописане у случају откривања могућих злоупотреба у овом делу. Решење је у санкцијама за све носиоце недозвољених делатности у фази реализације уговора о јавним набавкама. Управа за јавне набавке мора имати ресурсе, кадровске и техничке у обиму који у потпуности оправдава и задовољава државни интерес заштите недозвољене употребе јавних средстава. Имајући у виду да Република Србија одвоји на годишњем нивоу јавна средства у износу од око три милијарде евра за јавне набавке, просто је неупитно поставити питање недостатка техничких и кадровски оспособљености као решења у циљу заштите неоправданог и незаконитог утрошка јавних средстава по овом основу заштите финансијског интереса државе. Увођење већ раније предложеног института специјализованих, законом дефинисаних вештака за јавне набавке, односно неког вида коморе вештака за јавне набавке којима би била пренета овлашћења Управе за јавне набавке, намеће се као неопходност и стварна потреба у циљу превенције злоупотреба и корупције у овом делу реализације уговора о јавним набавкама. Потпуна и благовремена информисаност Управе за јавне набавке од стране наручилаца као обавеза и јасна овлашћења Управе за јавне набавке, да се сви актери неправилности и злоупотреба санкционишу са адекватним санкцијама које би имале одвраћајући утицај на наручиоце приликом реализације уговора, једини су начини који би релевантно допринели у спречавању овог вида злоупотреба и примене коруптивног механизма у наведеној фази.

- *Злоупотребе неизрицања санкција изабраном понуђачу због непоштовања уговорених обавеза.* Решење је у адекватним санкцијама као што је то већ наведено у претходним случајевима, како за несавесне наручиоце тако и за неодговорне и несавесне понуђаче. Само и искључиво одузимање лиценце за рад неодговорним

лицима код наручиоца која несавесно обављају свој посао и злоупотребљавају свој положај из разлога личног на штету јавног интереса као и раскид уговора о раду од стране одговорног лица код наручиоца односно отказ уговора о раду, представљају једини начин елиминације и санкције неодговорног лица код наручиоца, које обавља послове јавних набавки. Формирање регистра понуђача са негативним референцама има смисла једино уколико се формирају дупле контроле извршења уговорних обавеза, односно уколико се формира посебан сектор за реализацију контроле и праћења извршења уговорних обавеза независно од лица овлашћеног за послове јавних набавки. Разлог је једноставан за тумачење, уколико имамо неодговорно и несавесно лице на пословима јавних набавки, од истог не можемо очекивати да пријави неодговорног понуђача који не испуњава уговорне обавезе из разлога претпоставке, да су заједно договорили конкретну злоупотребу за конкретну јавну набавку. Решењем којим би посебно тело код одговорног лица контролисало извршење уговора, овај део неправилности би се скоро у потпуности елиминисао.

- У делу *економских* препрека у борби против корупције, сиромаштво и лоша економска ситуација, укључујући и јавни сектор, који је навикнут на корупцију односно коруптивно функционисање представљају највећи проблем, на који се може одговорити искључиво свеобухватном и сталном контролом јавног сектора и подизањем економије на највећи могући ниво, што би делимично елиминисало сиромаштво и довело корупцију на разуман ниво.
- *Политичке* препреке се огледају у пракси политичара у појединачним издвојеним случајевима, да припадају одређеним коруптивним ланцима, што их у потпуности искључује од заинтересованости за борбу против корупције. Свест политичара о неопходности решавања корупције је проблем који у великој мери утиче на борбу против корупције. Неопходно је успоставити пуни политички капацитет, односно консензус за успешну борбу против корупције и апсолутно забранити било какав утицај политике на привреду и државне институције, што би у великој мери допринело елиминацији корупције на свим нивоима.
- Такође, веома је важно у *правном* делу препрека за борбу против корупције, елиминисати утицај одређених група и појединаца на доношење одређених закона, који у великој мери помажу одређеним заинтересованим богатим појединцима и групама, али истовремено поспешују корупцију у великој мери.
- Постоји и потреба, у оквиру *друштвених* препрека за борбу против корупције,

неопходности подизања свести сваког грађанина о негативном утицају корупције уопште, са акцентом на корупцију у јавним набавкама, која неповратно одузима огромна средства од грађана на незаконит и недозвољен начин, применом већ усвојених правила примене коруптивних механизма.

Када се ради о *институционалним* препрекама у борби против корупције, неопходно је кроз државне механизме, елиминисати непотизам, партијско запошљавање и нетранспарентност институција кроз прописивање и поштовање јасних и транспарентних процедура од стране државе и грађана.

По мишљењу аутора, циљ научног истраживања је коректно презентирани и делимично реализовани, са јасно одређеним законским решењима и смерницама, у складу са расположивим подацима и скромној научној литератури у овој области. Област корупције у јавним набавкама у јавним предузећима, односно изналажење модалитета за спречавање истих представља, веома велики научни изазов за аутора. Повод за научно истраживање је јасан и недвосмислен, ради се о евидентним коруптивним механизмима у систему јавних набавки у јавним предузећима, на шта су указале све релевантне домаће и међународне организације. Кроз пажљиву анализу Закона о јавним набавкама, као основне хипотезе истраживања и сет антикорупцијских прописа и примере из праксе, као помоћне хипотезе истраживања, на која редовно указују средства информисања, апсолутно је потврђено присуство коруптивних механизма као пракса у примени у систему јавних набавки у јавним предузећима.

На основу свих наведених случајева из праксе, односно анализе свега наведеног у раду што потврђује хипотезу о присуству корупције у јавним набавкама, предложени су начини, односно модалитети за спречавање, односно елиминацију корупције кроз одговоре на сваки коруптивни механизам као предлог решења и формирање, односно јачање института Грађанског надзорника као основног стуба контроле и надзора, укључујући и формирање специјализованог сектора Агенције за борбу против корупције као кровног органа у контроли и процесуирању корупције према правосудним органима са највишим овлашћењима у Републици Србији.

Наравно, за све наведено су неопходне и законске претпоставке које је могуће инкорпорирати у домаће законодавство, узимајући у обзир важност сектора јавних набавки у свеобухватној економији Републике Србије.

На основу свега наведеног, једноставно је извести закључак, Република Србија има законе, има стручне и компетентне појединце у свим областима борбе против корупције, улаже веома много у едукацију кадрова, инкорпорира Европско законодавство у домаће законодавство, усваја Акционе планове и Националне стратегије, али нема вољу, нема обједињене политичке воље, да се у коначном до краја, осим у појединачним издвојеним случајевима, обрачуна са корупцијом, односно коруптивним механизмима у систему јавних набавки у јавним предузећима.

Усвајањем неких од предложених модалитета, односно начина решавања коруптивних механизма и њиховим инкорпорирањем у законске оквире и обавезе, у великој мери би се допринело на сузбијању корупције у јавним набавкама.

## **БИБЛИОГРАФИЈА**

### **ЛИТЕРАТУРА – КЊИГЕ - ЧЛАНЦИ**

1. Анђелковић П.М.. (2014): Домаћински дух и корупција. Зборник радова Филозофског факултета у Приштини, стр.185
2. Бејатовић, М., ( 2009 ): Привредно право, Нови Сад, Привредна академија, стр. 93-94
3. Бјелајац, Ж., (2013): Организовани криминалитет, Нови Сад, Привредна академија, стр. 348-350
4. Бошковић, М., и Марковић, М.,(2015)Криминологија са елементима виктимологије, Правни факултет за привреду и правосуђе Нови Сад, стр.212.
5. Бошковић, Матић, М., Стевановић, И., Чоловић, В.,(2017): Привредна кривична дела Бошковић, Матић, М, Кривично дело злоупотреба у јавним набавкама изазови у примени, Институт за криминолошка и социолошка испитивања, Институт за упоредно право, Београд, стр.215-222
6. Бејатовић, М., (2010): Финансије и финансијско право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.261
7. Бејатовић, Г., и Селак, Г., (2016): Задуживање јединица локалне самоуправе на финансијском тржишту- бенефити емитовања муниципалних обвезница, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.23
8. Бојовић В.. (2006): Партнерство јавног и приватног сектора као последње уточиште



- традиционалног начина подмирења јавног интереса. Паноекономикус 53, уводни део.
9. Бончић, Г., (2018): Утицај права Европске уније на систем јавних набавки у Републици Србији, Зборник радова студената докторских студија права, Правни факултет, Ниш, стр.26.
  10. Варинац, С., и Нинић, И., ( 2014 ): Корупцијска мапа система јавних набавки Р.Србије Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.Србије, ОЕБС, Београд, стр.7,
  11. Варга, С., (2006): Право конкуренције, Привредна академија, Нови Сад, стр.14
  12. Вуковић Д.. (2011): Друштвене основе правне државе - пример Србије. Социолошки преглед 45,стр.423.
  13. Варинац, С., и Нинић, И.,(2014): Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад,.ОЕБС, Београд, стр. 2-4.
  14. Вуковић, С., (2001): Раширеност и осуда корупције у Србији, Институт друштвених наука Београд
  15. Варинац, С., и Нинић, И., (2014): Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад, ОЕБС, Београд, стр. 1-91.
  16. Вуковић, С., и Бошковић, Г.,(2016), Корупција и њена контрола у Србији и Европској унији, Страни правни живот, бр. 2, стр. уводни део.
  17. Грујић, Р.,(2016): Проблематика јавних набавки књига у библиотекама, Читалиште, бр.29, стр.41
  18. Голубовић, Д., (2009): Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти, Београд, стр.13
  19. Гавриловић, З., Милуновић, Ј., Димитријевић, П., Ђапић, С.,(2013): Борба против корупције у Србији, Алтернативни извештај, Биро за друштвена истраживања-Бироди Мисија ОЕБС у Србији, Београд, стр.49
  20. Грандов, З., и Радовановић, Т., (2016): Коришћење научних метода у друштвеним истраживањима,, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.6.
  21. Голубовић, Б., (2017): Службена кривична дела, Критички осврт на механизам кривичноправне заштите од корупције, Право теорија и пракса, Нови Сад, стр.29.
  22. Грујић, А., и Достанић, М., (2013): Сагласност оснивача на општа акта јавног предузећа на локалном нивоу, Привредна академија, Нови Сад, стр.24.
  23. Дугалић В.. (2014)): Корупција је хидра са безброј глава. Банкарство 43, стр.8
  24. Добрашиновић, Д., (2016): Локална јавна предузећа најслабија карика у системи,

- Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр. 57
25. Динић, С., (2014): Новине у кривично законодавству Републике Србије, кривично дело, злоупотреба службеног положаја и кривично дело, злоупотреба положаја одговорног лица, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.56.
  26. Димитријевић, М., (2016): Комплексност промена у домену управљања јавним расходима. Зборник радова Правног факултета у Нишу 55, стр.112
  27. Добрашиновић, Д., (2013): Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.7-8
  28. Ђукић С., (2016): Последице организованог криминалитета по националну безбедност. Војно дело 68, стр.97
  29. Ђорђевић З.Н., и Трандафиловић. С. К. (2016): Рационализација јавне управе. Војно дело 68, стр.189
  30. Ђулић, К., и Јоловић, А.,(2018): Ефективност надзора над локалним јавним предузећима у Србији, Право и привреда, стр.35
  31. Ђурић, Р., (2013):Искуства вршења првог надзора над спровођењем јавне набвке у РС, Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.77-87
  32. Ђуричић, М., и Бејатовић, Г., (2015): Прекршајно право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.5
  33. Ерцег, В., (2015): Сврсисходност јавних набавки – значај и дефинисање, Београдски центар за безбедносну политику, стр.4-5.
  34. Живковић, Р.,Станковић, Ј.,Илић, Ј.,и Гајић, Ј.,(2014): Истраживање сатисфакције потрошача о квалитету услуга јавних комуналних предузећа града Београда, Маркетинг, Београд,вол 45, бр.3, стр.179
  35. Зиндовић, И., и , Станковић, В.,(2012): Легализовани' облици корупције у Србији - анонимна стања друштвене ентропије, Социолошки преглед, Београд, вол. 46 бр. 1 стр.22
  36. Игњатијевић, С., и Чавлин, М., (2017): Анализа узрока и последица корупције у друштву, часопис за менаџмент финансије и право, Нови Сад бр.3, стр 35.
  37. Јовашевић, Д., и Стевановић, З.,(2012): Казне као облик друштвене реакције на криминал, Београд, стр. 12-14
  38. Јелинчић, Ј., (2016): Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Фондација за отворено друштво Србија, Београд, стр.15
  39. Јовичић, К., (2013): Систем контроле јавних набвки у Пољској, Топлички центар за

- демократију и људска права, Институт за упоредно право , Београд, стр.28-40.
40. Јовановић, З., (2017): Значај јавних набавки у процесу приступања Републике Србије Европској унији, Правни факултет, Крагујевац, стр.1039
  41. Јелић, Н.,и Нецић, Н., (2016): Значај стратешког менаџмента за унапређење јавних набавки у Србији, Српска академска мисао, Јагодина,2/2016, стр.63
  42. Јоковић Р.В.. (2015): Улога и задаци наручиоца у управљању пројектом јавне набавке. Техника 70, стр.522
  43. Јанковић,А., (2017): Друштвена стварност посматрана из перспективе вредности, Социолошка луча ХИ/2 2017,стр.81
  44. Јовашевић Д.. (2011): Корупција у међународном и упоредном кривичном праву. Гласник Адвокатске коморе Војводине 83
  45. Јеринић Ј.. (2015): Шта би рекао судија Кук? О правним средствима у случају кршења прописа од стране највиших органа Републике Србије. Правни запис, 6,стр.264.
  46. Јовашевић Д.. (2019): Новчана казна у савременом кривичном праву. Зборник радова Правног факултета у Нишу 58, стр.141.
  47. Козар, В., и Почуча, М., (2013): Коментар Закона о јавним набавкама, Пословни биро, Београд, стр. 206.
  48. Козар, В., (2011): Заштита права у поступку јавне набавке, Универзитет Привредна академија у Новом Саду, Правни факултет, Нови Сад,
  49. Кнежевић, Бојовић, А., (2013): Грађански надзорник у Србији-анализа нормативног оквира и праксе и предлози за њихово унапређење, Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право Београд, стр.89-93
  50. Кулић, М., (2012): Пореско право, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, стр.15
  51. Козар, В., Петровић, З.,и Почуча, М., (2010): Заступање правних лица у судским поступцима, Пословни биро, Београд, стр.296
  52. Кулић, М., Милошевић, Г., и Милашиновић, С.,( 2011): Фискални криминалитет у Србији. Индустија 39, стр.297
  53. Козар, В.. (2010): Ништавост Уговора о јавној набавци. Право - теорија и пракса 27
  54. Митрић, В., (2015), Специфичности алтернативних санкција у кривичном праву Србије, Право теорија и пракса бр. 1-3, стр.61
  55. Младенов, М., (2014): Статус међународних извора у уставном поретку, Републике Србије, Право теорија и пракса, Нови Сад, бр.1-3, стр.17.

56. Мрдовић, Т., (1974): Ступањ просторне, професионалне и друштвене затворености предузећа у комуни, Ревизија за социологију, 4(2-3), стр. 15-26.
57. Малинић Д.. (2015): Релевантност позиционих ризика у креирању стратегије развоја - случај јавних предузећа. Економика предузећа 63, стр.33
58. Милојевић, М., (2018): Јавна предузећа у Србији 2017, Ревизор, РСМ Србија, Београд, стр.11
59. Максимовић-Секулић, Н., (2017): Правно регулисање државне помоћи у Републици Србији, Правни записи, стр.344
60. Мијатовић, М., и Пејановић, Д., (2018): Схватање корупције у научној теорији, међународним документима ОУН, ЕУ и пракси у БиХ, Институт за српску културу - часопис Баштина (Приштина) Лепосавић, бр. 46, стр. 201-202
61. Мартиновић А.. (2012): Правна природа Агенције за борбу против корупције - уставно-правни, управно-правни и упоредно-правни аспекти. Зборник радова Правног факултета, Нови Сад 46,стр.374.
62. Матић, М., (2013): Учешће цивилног сектора у јавним набавкама у земљама Африке, Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право , Београд, стр.62-74.
63. Миланковић-Васовић, Љ., (2015): Јавне набавке са коментарима и објашњењима, Правни информатор, Интермекс, Београд, стр.138
64. Николић, А., и Ђорђевић, Д., (2008): Финансијска тржишта и институције, Београд, стр.15
65. Новаковић Н.Г.. (2002): Корупција у Србији. Социолошки преглед 36,стр.229.
66. Николић И.. (2005), Реструктурирање јавних предузећа. Индустрија 33,стр.82
67. Николетић, И., (2014): Мали број процесуираних предмета, Данас, Београд, <https://www.danas.rs> > Економја
68. Остојић, С., Дамјановић, Н., (2013): Економски значај јавних набавки, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, стр.36
69. Остојић, С., (2001): Велика предузећа у Југославији - прилог привредног историји. Индустрија 27,стр.96
70. Остојић С.. (2002): Државна предузећа - про ет цонтра. Економика предузећа 50,
71. Перишић, С, В., ( 2009), Службеништво и право службеника, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.93
72. Павловић, Ђ.,и Митровић, Ж,Н., (2013): Закон о јавним набавкама, са приказом нових решења, Институт за економику и финансије, Београд, стр.11
73. Павловић, Ш., (2014), Криминолошки преглед и казненоправна заштита поступака

- јавне набаве, Хрватски летопис за казнено право и праксу, Загреб, вол. 21, број 2/2014, стр. 551-552
74. Пејовић, Д., и Ненадић, Н., (2009), Приручник за јавне тужиоце, Антикорупцијски прописи и прекршајно санкционисање, Транспарентност Србија, Београд, стр.72-73
75. Павловић, З., Ђукић, С., и Ђорђевић, Д., (2015): Емпиријска анализа феномена корупције у Србији и корупција у привреди, Војно Дело, Београд, стр.275.
76. Павловић, Ђ., Поповић, С., И Митровић, Н., (2004): Јавне набавке-практична примена, Институт за економику и финансије, Београд, стр.83
77. Павловић, Ђ., Поповић, С., И Митровић, Н., (2007): Јавне набавке-практична примена, Институт за економику и финансије, Београд, стр.71
78. Рабреновић, А., (2013): Учешће цивлног сектора у надгледању јавних набавки у земљама Азије, Грађанска контрола јавних набавки Топлички центар за демократију и људска права, Институт за упоредно право, Београд, стр.12-26.
79. Радоњић О., (2003): Глобални финансијски интереси - улога ММФ-а у распламсавању и гашењу азијског финансијског пожара 1997. године. Социологија 45, стр.167.
80. Радонић, М., и Кнежевић, С., (2017): Спровођење јавних набавки кроз примену ТЦО технологије, Скуп привредника и научника СПИН 2017, Зборник радова, Београд, стр.397
81. Рајковић, О., и Бојовић, Д., (2015): Планирање као основни предуслов за успешну реализацију јавних набавки, Буџети и јавне набавке, Јега артис – прописи у пракси стр.22-24.
82. Стајић, Љ., Суботић, М., и Милосављевић, Б.,(2012), Међународна конотација борбе против корупције на примеру ЕУ, Безбедносна и антикорупцијска политика у ЕУ, Зборник научних радова са међународне научне конференције, Бачки Петровац – Гложан, Србија, стр.313 и 318.
83. Симовић, М.Н., и Јовашевић, Д., ( 2017), Сузбијање корупције у међународном кривичном праву, Годишњак Правног факултета, Источно Сарајево, година VIII, 1/, стр. 50-51
84. Станковић, Д., (2018): Појам “уговор о јавној набави” у праву Еуропске уније с посебним освртом на повезане изнимке од примјене законодавства о јавној набави." Зборник Правног факултета у Загребу 68, бр. 1 стр.122
85. Стојковић, М., и Кукрић, Ј.,(2016): Политика конкуренције на тржишту Еуропске уније, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 395
86. Сантана В.Д.М.. (2017): Борба против корупције у Европи - светла и сенке. Цримен

- 8,стр. уводни део.
87. Тешовић О.. (2018): Алтернативне кривичне санкције у правима Нордијских држава. Страни правни живот 2. стр.186
  88. Трипковић М.Б.. (2004): Слободан Вуковић: Корупција и владавина права, Институт друштвених наука, 'Драганић', Београд, 2003. Социолошки преглед 38, стр.476
  89. Терзић, Б., Срећков, Д., Варинац, С., Белензада, З., Малетић, М., и Цветковић, Б., (2013): Коментар Закона о јавним набавкама, Правна библиотека, ЈП Службени гласник, стр. 361-362.
  90. Тошев. Д., (2012): Вишекритеријумска анализа у процесу јавних набавки, Војнотехнички гласник, стр.112.
  91. Таћевић, Н., и Шпилер, М., (2016): Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и противмере у правном оквиру Републике Србије, Безбедност, Београд, вол.58, бр. 2, стр. 145
  92. Тешић, А., (2013) Међународне финансије, Универзитет Привредна академија, Нови Сад, стр. 284
  93. Ћирић Ј.. (2015): Идеални закони и несавесни правници. Наука, безбедност, полиција вол. 20, бр. 2, стр. 55
  94. Ћирић, Ј., Рељановић, М., Ненадић, Н., Јовановић, М., Добрашиновић, и Д.Пејовић, Д., (2010): Корупција-проблеми и превазилажење проблема, Београд, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, стр.11.
  95. Управа за јавне набавке, (2015): Анализа различитих приступа у регулисању јавних набавки у области одбране, безбедности, комуналних делатности и заштите права понуђача, Београд, стр.5-6.
  96. Херман, В., и Ћупурдија, М., (2011): Утјецај модела флексибилности на радно правни статус у јавној управи; компаративно, Право, теорија и пракса бр.7-9, Нови Сад, стр.2.
  97. Царић, С., Витез, М., Раичевић, и В., Веселиновић, Ј.,(2011): Привредно право, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад, стр. 155-156
  98. Цвејин, Ж., (2018): Корупција и организовани криминал у Србији у потрази за интегритетом, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, стр.19-22
  99. Царић, С., Јанковец, И., Трајковић, М., и Ђурђевић, Д.,(2006): Саобраћајно право, Центар за привредни консалтинг, Нови Сад и Привредна академија, Нови Сад, стр.15.
  100. Цвејин, Ж., (2018): Корупција и организовани криминал у Србији у потрази за интегритетом, Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, Београд, стр.25-31.

101. Шиповац, Р., (2015): Јавне финансије и финансијско право, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.203
102. Шмигић-Миладиновић Ј.. (2018): Међународна задуженост и криза у Републици Србији. Економски сигнали: пословни магазин 13, стр.109
103. Шупут Ј.. (2014): Државна ревизорска институција и превенција криминалитета белог оковратника у јавном сектору. Зборник радова Правног факултета у Нишу 67, стр.333.

#### 104. ДОМАЋИ И СТРАНИ ЗАКОНСКИ ПРОПИСИ ЗАКОНИ И ДИРЕКТИВЕ

1. Грађански надзорник, Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015.члан.28
2. Директива ЕУ 2004/17/ЕЦ Европског парламента и Савета, март 2004 Координација поступака у јавним набавкама у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга
3. Директиве Европске уније, појам Директиве [https://sh.wikipedia.org › wiki › Direktiva\\_\(EU\)](https://sh.wikipedia.org/wiki/Direktiva_(EU))
4. Закон о јавним набавкама, "Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015.члан.3, тачка.1-38.
5. Закон о јавним предузећима, Сл.гласник РС, бр. 15/2016, члан 3. став 2.
6. Закон о јавним предузећима, Сл.гласник РС, бр. 15/2016, члан 3.
7. Закон о агенцији за борбу против корупције"Сл. гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС
8. Закон о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење)
9. Закон о буџету Републике Србије за 2019 годину (" Сл.гласник РС", бр 95/2018 ) чл 1.
10. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама,,Службени гласник РС", број 88/11, 15/16, 104/16.
11. Закон о спречавању корупције, ("Сл.Гласник РС", бр.35/2019), члан.1
12. Закон о буџетском систему, ("Сл.Гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018 i 31/2019)
13. Закон о финансирању политичких активности, 8 "Сл.Гласник РС", бр.43/2011 и 123/2014), члан.1-2

14. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ("Сл.Гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, члан.1
15. Закон о лобирању, ("Сл.Гласник РС", бр. 87/2018 )
- 16.Закон о ратификацији Ковенције Уједињених нација против корупције, (2005),  
Агенција за борбу против корупције  
[www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/фика](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/фика)
17. Закон о потврђивању Кривично правне конвенције о корупцији (2005),  
Агенција за борбу против корупције  
[www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)
18. Закон о потврђивању додатног протокола уз кривичноправну конвенцију о корупцији,(2007) Агенција за борбу против корупције  
[www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)
19. Закон о потврђивању грађанскоправне конвенције о корупцији (2007),  
Агенција за борбу против корупције  
[www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/](http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije/)
20. Законик о кривичном поступку, ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019), члан 162-187
21. Закон о јавним набавкама, ("Сл.гласник РС", бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015).члан.139
22. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, ("Сл. гласник РС", бр. 94/2016 и 87/2018 - др. Закон), члан.3
23. Закон о прекршајима, („Службени гласник РС“, број 65/13, 13/2016 и 98/2016 - одлука УС)
24. Закон о облигационим односима, ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља)
25. Кривични законик "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019
26. Национална стратегија за борбу против корупције, (2013) Медији, ("Службени гласник РС"број. 9/10)
27. Правилник о списку корисника јавних средстава, ("Сл. гласник РС", бр. 105/2018)
28. Правилник о грађанском надзорнику, Управа за јавне набавке. Београд („Службени гласник РС“, број 124/12),



29. Стратегија развоја јавних набавки у Р.С, („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), стр1.
30. Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018,(2014) „Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14), Влада РС, Београд, стр.1
31. Управа за јавне набавке, (2017) Приручник за обуку и полагање испита за стицањесертификате за службеника за јавне набавке, стр 233-236
32. Управа за јавне набавке,(2015), Социјално одговорне набавке, УЈН, Београд, стр.2
33. Управа за јавне набавке,(2015), Зелене јавне набавке, УЈН, Београд, стр.5
34. Уредба о класификацији делатности, ("Сл.гласник РС”,бр.54/2010 ), Сектор-Ф, Грађевинарство.

## СУДСКА ПРАКСА

### ИЗВЕШТАЈИ

1. Буџетска инспекција - [www.novisad.rs](http://www.novisad.rs) › lat › sluzba-za-budzetsku-inspekciju
2. Врховни касациони суд. *pogrešna-primena-zakona*  
<https://www.vk.sud.rs> › sr-lat › kzz-732019
3. Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у периоду од 01.01.2017. ДО 31.12.2017, Републичка Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, бр. 22-26 Београд Бр. 021-00-3/2018-02, 20.03.2018. године [kjn.rs](http://kjn.rs) ›
4. Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2018. годину, (2018), Агенција за борбу против корупције, Београд, стр.13
5. Извештај о раду државне ревизорске институције за 2018. годину (2019) Државна ревизорска институција, Београд, Стр.41
6. Пресуда Вишег суда у Прокупљу, К 32/2013 од 27. марта 2014. Марјановић, М., (2015), године, Правни портал, 09.12.2015 - <https://www.pravniportal.com> › *korupcija-javne-nabavke*
7. Пресуда Врховног касационог суда, (2014): <https://www.vk.sud.rs> › sr-lat › przz-402014) Врховни касациони суд, Прзз 40/2014 05.12.2014. године ,Београд.
8. Судска пракса у вези са повредом закона, Варинац, С., Нинић, И., Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад (2014), Корупцијска мапа система

јавних набавки у Републици Србији, ОЕБС, Београд, Стр.84

9. Служба за буџетску инспекцију града Новог Сада, (2018): Годишњи Извештај о раду Службе за буџетску инспекцију за 2018 и 2017 годину, Град Нови Сад
10. Управа за јавне набавке, Републике Србије (2018) Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018, Београд, 1.4.2019 године. [www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) › Извештаји

## СТРАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Извештај о активностима за 2017. годину, (2017) Јавно министарство, Дирекција за борбу против корупције ДНК, Букурешт, MINISTERUL PUBLIC DIRECTIA NAȚIONALĂ ANTICORUPȚIE - Raport de activitate 2017 - Rezultatele noastre - DNA [www.pna.ro](http://www.pna.ro) › results
2. Klaus Kunze, (2007), Ministerul Federal al Afacerilor Interne, Germania, Prevenirea Coruptiei în Administrația Federală: Germania, Conferința privind Integritatea Publică și Anticorupția în Sectorul Public. str.1 București, 29-30 mai 2007 - [www.oecd.org/germany/39254639.pdf](http://www.oecd.org/germany/39254639.pdf),
3. Kashumov, A., (2018), Combating Corruption: From Commitments To Action The messy fight against corruption in Bulgaria and the need for ambition in the EU institutions ,The Greens/EFA Group in the European Parliament <https://www.greens-efa.eu/.../852acfd6513068748>
4. Comisia Europeană, (2014), Letonia la Raportul anticorupție al UE, Bruxelles, 3.2.2014 COM (2014) 38 final ANNEX 14, Evropska Komisija, Izveštaj o borbi protiv korupcije za Letoniju, str.2, <https://eur-lex.europa.eu/resource.html>
5. Cristi, D., (2009), Coruptia si anticoruptia in sistemul juridic, Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României, Bucuresti, pag.1 <https://www.kas.de/wf/doc/kas>
6. CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI (2016) Контрола јавних набавки - разрада и методологија, Букурешт, Румунија [www.curteadeconturi.ro](http://www.curteadeconturi.ro) › *Regulamente Ghid\_control\_achizitii\_publiceGhid privind modul de verificare a achizițiilor publice și achizițiilor*
7. СИГМА, (2016): Мерење успешности, информативни документ о јавним набавкама, ОЕЦД - Париз, бр.27 <http://www.sigmaxweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

8. Studiu privind corupția în România, Студија о корупцији у Румунији, (2015), Secretariatul SNA din cadrul Ministerului Justiției, Centrul de cercetare în domeniul științelor penale din cadrul Facultății de Drept a Universității din București și Școala de Criminologie a Facultății de Drept din cadrul Universității VU Amsterdam, cu sprijinul Administrației Naționale a Penitenciarelor, Direcției Naționale de Probațiune, Direcției Naționale Anticorupție și Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție opinia persoanelor condamnate privind cauzele și consecințele corupției - <https://drept.unibuc.ro> › dyn\_doc › anunturi › stud- стр.8
9. Fazekas, M., Chvalkowska, J., Skuhrovec, J., István, J., Lawrence, P., (2013), Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe, November , Budapest, Hungary, str.1 [www.crcb.eu/.../Fazekas-et-al\\_EU-funds-and-grand](http://www.crcb.eu/.../Fazekas-et-al_EU-funds-and-grand)
10. Центар за истраживање корупције Будимпешта ( ЦРЦБ ) [https://hu.wikipedia.org/wiki/Korrupciókutató\\_Köz](https://hu.wikipedia.org/wiki/Korrupciókutató_Köz)

#### **ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ ПРЕУЗЕТИ СА ИНТЕРНЕТА**

1. БДП- Бруто домаћи производ у Европској унији - <https://europa.eu> › about-eu › figures › living\_hr
2. Biz life-19.02.2018 cins-beta (2018), Злоупотребе у јавним набавкама и њихова некажњивост - <https://www.bizlife.rs> › aktuelno › vesti-dana › zloupotrebe-u-javnim-naba
3. Варинац, С., Нинић, И., Удружење професионалаца у јавним набавкама Р.С.Нови Сад (2014) Судска пракса у вези са повредом закона, Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, ОЕБС, Београд, стр.84 <https://www.osce.org> › serbia
4. Високи савет судства - <https://vss.sud.rs> ›
5. Група држава за борбу против корупције - [www.acas.rs](http://www.acas.rs) › greco-grupa-drzava-za-borbu-protiv-korupc-
6. Добрашиновић, Д., (2019): Погодбе уместо јавних набавки, Бета, посматрачи| - 03.04.2019 15:55 > 03.04 21:36 <https://beta.rs/posmatraci/posmatraci-vesti/108992-pogodbe-umesto-javnih-nabavk>
7. Добрашиновић, Д., (2014) Извештај Грађанског надзорника о спроведеном поступку надгледања јавне набавке радова на реконструкцији капацитета за пријем, отпрему и управљање саобраћајем возова у железничкој станици Београд Центар фаза 1 наручиоца „Железнице Србије” .[www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs) › wp-content › uploads › 2018/11 › Izvestaj-Prokop

8. Da-li-je-namesten-tender-za-autobuse-u-Nisu.sr.htm-Аудио снимци о намештању тендера „Да ли је намештен тендер за аутобусе у Нишу?“ <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/>
9. Државно веће тужилаца - [www.dvt.jt.rs](http://www.dvt.jt.rs)
10. ЕПС прогласио пословном тајном више од 4000 планираних набавки (2019) <https://www.021.rs/.../EPS-proglasio-poslovnom-tajnom-vrednost-vise-od-4000-plani>. 26.01.2019. |17:39 > 18:05 Инсајдер
11. EurActiv.rs, (2011), Корупција највише мучи Грке - најмање Данце, Регионална Привредна комора Панчево, [www.rpkpancevo.com/akti/Dodatak57](http://www.rpkpancevo.com/akti/Dodatak57)
12. Еуробарометер је серија истраживања углавном спроведених од стране Европске комисије почевши од 1973. године. <https://bs.wikipedia.org/wiki/Eurobarometar>,
13. Извештај - Грађански надзорник - Управа за јавне набавке, преузео и објавио: Центар за истраживачко новинарство Србије CINS
14. Јовановић, М., Град Ниш, (2014), Реакције градоначелника на оптужбе, <http://www.ni.rs/2014/09/27/reakcija-gradonacelnika-na-optuzbe/>
15. Корупција - <https://sr.wikipedia.org> > sr-ec > Корупција
16. Красић, Д, И., (2018), Поражавајући извештај ревизора, На локалу 93% набавки мимо правила, 23. мај 2019. године,
17. Лаура Кодруца Ковеси - [https://en.wikipedia.org/wiki/Laura\\_Codruța\\_Kövesi](https://en.wikipedia.org/wiki/Laura_Codruța_Kövesi)
18. Љубомир Стајућ – [tps://sr.wikipedia.org/sr-ec/](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/)
19. Марковић, С., (2018), “Еколошки аутобус” Дирекције за јавни превоз плаћен превише, радио прекратко, Јужне вести, 22. 2. 2018. <https://www.juznevesti.com> > Istrazujemo > Ekoloski-autobus-Direkcije-za
20. М, С., (2018): Тендери у Србији пролазе скоро без контроле, у Шведској их контролише и опозиција, Јужне вести 29. 8. 2018 <https://www.juznevesti.com> > Drushtvo > Tenderi-u-Srbiji-prolaze-skoro-
21. Марковић, К., Кривокапић, С., (2012) За хитне набавке ЕПС утрошио две милијарде евра, Блиц, Београд, 15.09.2012, <https://www.blic.rs/vesti/tema-dana/za-hitne-nabavke-eps...dve-milijarde.../hhpv4p9>
22. Међународни монетарни фонд - <https://sr.wikipedia.org> > sr-ec >
23. Ненадић, Н., (2018), Закон о лобирању, Пешчаник, Транспарентност Србија, <https://pescanik.net/zakon-o-lobiranju>
24. [nadzornik.rs](http://nadzornik.rs)
25. Профисистем, (2019): Нацрт Закона о јавним набавкама 2019 године, <https://profisistem.com/.../objavljen-tekst-nacrta-zakona-o-javnim-nabavkama>

26. Повереник за информације од јавног значаја, (2018), Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Београд, среда, 11 април 2018 09:08 <https://www.poverenik.rs/.../3006-мишљење-повереника-на-нацрт-закона-о-измена>
27. Повереник за информације од јавног значаја, (2018): Шабић о нацрту Закона о приступу информацијама од јавног значаја, Београд.  
<https://www.cenzolovka.rs/.../sabic-o-nacrtu-zakona-o-pristupu-informacijama-od-ja>
28. Повереник за заштиту равноправности: Бранкица Јанковић - [ravnopravnost.gov.rs](http://ravnopravnost.gov.rs) -
29. Повереник за заштиту равноправности, (2019): *Законодавне иницијативе и мишљење о прописима*, Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о приступу информацијама од јавног значаја - дел. бр. 011-00-63/2018-03 датум: 27.12.2018. године – [ravnopravnost.gov.rs](http://ravnopravnost.gov.rs)
30. Родољуб Шабић, [https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Родољуб\\_Шабић](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Родољуб_Шабић)
31. Радио телевизија Србије, (2016), Бивши председник општине Прокупље осуђен на казну затвора. - [www.rts.rs](http://www.rts.rs) › *bivsi-predsednik-opstine-prokuplje-osudjen-na-kaznu-zatvora*
32. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Београд.. [kjp.rs](http://kjp.rs) ›
33. Стојановић, М., Шарић, М., (2018) Надзорници одустају од контроле најскупљих јавних набавки. 08.02.2018 <https://www.cins.rs> › *srpski* › *research\_stories* › *article* › *nadzornici-odustaj*.
34. Стојановић, М., Шарић, М., (2018) Систем који не функционише - Надзорници одустају од контроле најскупљих јавних набавки
35. Станков, А., Марковић, С., Милојковић, Д., (2017), Геронтолошки центар Ниш на спорном тендеру купио луксузна кола за Министарство, Јужне вести, 28. 3. 2017. <https://www.juznevesti.com> › *Istrazujemo* › *Gerontoloski-centar-Nis-na-sp*
36. Србија данас (2018) Ова жена је страх и трепет у Румунији. 21.01.2018 <https://www.srbijadanas.com/.../ova-zena-je-strah-i-trepet-u-rumuniji-zbog>
37. Србија у целини није испунила ниједну препоруку али скинута са листе глобално незадовољавајућих земаља, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13976> 02.04.2019.
38. Транспаренцу Интернационал (ТИ) међународна је невладина организација са седиштем у Берлину бише:  
[https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Transparensi\\_internašonal](https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Transparensi_internašonal),
39. Транскрипт 1, Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за

- демократију и људска права, Прокупље, стр.61-62.
40. Транскрипт 2, Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.62-63
41. Транскрипт 4, Добрашиновић, Д., (2016), Локална јавна предузећа најслабија карика у системи, Они све раде јавно да неби изгледало тајно, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, стр.67.[www.novosti.rs](http://www.novosti.rs) > vesti > naslovna > ekonomija > aktuelno.239.html:79622
42. Управа за јавне набавке Републике Србије – Грађански надзорник-[www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs)
43. Управа за јавне набавке, (2014):Извештај о спроведеном поступку надгледања јавне набавкеуслугапревоза путника на територији Града Ниша, Кривична пријава, стр.16, [http://www.nadzor.org.rs/krivicna\\_prijava\\_protiv\\_gradonacelnika\\_nisa.htm](http://www.nadzor.org.rs/krivicna_prijava_protiv_gradonacelnika_nisa.htm) .
44. <https://crt.rs> > 2019/06 > Izvestaj-o-korupciji\_CRTA\_Januar-2019
45. Центар за истраживачко новинарство Србије (ЦИНС), истражује организовани криминал, политику, бизнис, преваре, енергетику, животно окружење, корупцију, судство, спорт и друге важне области друштва. - <https://www.cins.rs>

## **НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ РАД БИБЛИОГРАФИЈА НАУЧНИХ И СТРУЧНИХ РАДОВА**

**Година 2021:** Дипл.правник Мср Ковачевић Саша - Ковачевић, С. (2021). Часопис „ ПРАВО - теорија и пракса ” Правни факултет за привреду и правосуђе У: ( Јелена Матијашевић Обрадовић, уредник ), стр. Аутор: Сарадник у настави дипл.правник Мср. Саша Ковачевић

### **КОРУПЦИЈА КАО НЕГАТИВНА ДРУШТВЕНА ПОЈАВА**

**Година 2019:** Дипл.правник Мср Ковачевић Саша - Правнички дани проф. др Славко Царић, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, септембар 2016

### **ПРАВНА ЗАШТИТА ПРИВАТНОСТИ У СВЕРИ ДИГИТАЛНИХ ТЕХНОЛОГИЈА СА ОСВРТОМ НА МОГУЋЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ ОД СТРАНЕ БЕЗБЕДНОСНИХ СЛУЖБИ**

**Година: 2018** : Дипл.правник Мср Ковачевић Саша - Ковачевић, С.Бејатовић, Г., (2018). У: (Милорад Бејатовић, уредник), Прилагођавање правне регулативе актуелним трендовима у региону: зборник радова XV традиционалног научног скупа "Правнички дани проф. др Славко Царић, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 196-214. Аутор: Сарадник у настави дипл.правник Мср. Саша Ковачевић - Коаутор: Доц.др Горан Бејатовић

#### **РАЗЛИКЕ У НАЧИНУ УПРАВЉАЊА ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

**Година: 2018** : Дипл.правник Мср Ковачевић Саша - Ковачевић, С. (2018). Часопис „ ПРАВО теорија и пракса ” Правни факултет за привреду и правосуђе У: ( Александар Радованов, уредник ), стр. Аутор: Сарадник у настави дипл.правник Мср. Саша Ковачевић

#### **ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ - ОПШТИ ИНТЕРЕС - НАЧИН УПРАВЉАЊА И МОГУЋЕ ЗЛОУПОТРЕБЕ**

**Година: 2016**: Дипл.правник Мср Ковачевић Саша - Бејатовић, М., Ковачевић, С. (2016). У: (Милорад Бејатовић, уредник), Прилагођавање правне регулативе актуелним трендовима у региону: зборник радова XIII традиционалног научног скупа "Правнички дани проф. др Славко Царић, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 17-29. Аутор: Проф.др Милорад Бејатовић - Коаутор: Сарадник у настави дипл.правник Мср. Саша Ковачевић.

#### **СЛОБОДА КРЕТАЊА ЉУДИ – АЗИЛ И ИМИГРАЦИЈА - ШЕНГЕНСКИ СПОРАЗУМ**

**Година: 2015**: Дипл.правник Мср Ковачевић Саша. Шиповац, Р., Ковачевић, С. (2015). У: (Милорад Бејатовић, уредник), Прилагођавање правне регулативе актуелним трендовима у региону: зборник радова XII традиционалног научног скупа "Правнички дани проф. др Славко Царић, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 109-116. Аутор: Проф.др Радица Шиповац - Коаутор: Сарадник у настави дипл.правник Мср. Саша Ковачевић

#### **МЕЂУНАРОДНО ПРАВНЕ И ПОРЕСКЕ ОБАВЕЗЕ ШПЕДИЦИЈЕ**

**Година: 2011:** Дипл.правник Мср . Ковачевић Саша - Ковачевић, С. (2011). У:  
(Завршни рад Библиотека Правног факултета у Новом Саду), Универзитет у Новом  
Саду, Правни факултет Нови Сад, Мастер академске студије другог степена - Аутор:  
Сарадник у настави дипл.правник Мср. Саша Ковачевић

## **СЛОБОДА КРЕТАЊА ЛИЦА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ СА ОСВРТОМ НА ИМИГРАЦИОНЕ ПРОБЛЕМЕ**

### **ПРИЛОЗИ**

#### **Прилог 3.**

#### **Изјава о ауторству**

Потписани/а Саша Ковачевић

Број уписа 2-16 / 2016

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

#### **МОДАЛИТЕТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПТИВНИХ МЕХАНИЗАМА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПОСЛОВАЊУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини, ни у деловим, није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Нови Сад, 01.03.2021. године

Потпис  
Саша Ковачевић



#### Прилог 4.

##### **Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Саша Ковачевић

Број уписа 2-16 / 2016

Студијски програм: ДОКТОРСКИ АКАДЕМСКИ

Научна област – право / кривичноправна

Наслов рада: **МОДАЛИТЕТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПТИВНИХ МЕХАНИЗАМА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПОСЛОВАЊУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА**

Ментор: Проф. Др Иван Јоксић

##### **Потписани/а**

**Изјављујем** да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу Дигитална библиотека дисертација Универзитета Привредна академија у Новом Саду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за стицање научног назива доктор наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама Дигиталне библиотеке дисертација, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета Привредна академија у Новом Саду

Нови Сад, 01.03. 2021. године

Потпис

Саша Ковачевић

#### Прилог 5.

##### **Изјава о коришћењу**

Овлашћујем Универзитет Привредна академија у Новом Саду да у Дигиталну

библиотеку дисертација Универзитета Привредна академија у Новом Саду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**МОДАЛИТЕТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПТИВНИХ МЕХАНИЗАМА У СИСТЕМУ ЈАВНИХ НАБАВКИ У ПОСЛОВАЊУ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА**

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталну библиотеку дисертација Универзитета Привредна академија у Новом Саду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

**1. Ауторство**

2. Ауторство – некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа.)

Нови Сад, 01.03.2021. године

Потпис

Саша Ковачевић

**БИОГРАФИЈА**

КОВАЧЕВИЋ САША  
Рођен: 22.09.1965. године  
Настањен : Нови Сад  
е/mail: kovacevicsasa44@yahoo.com  
ОБРАЗОВАЊЕ

- ССС ХЕМИЈСКО ТЕХНОЛОШКА ШКОЛА
- ССС САОБРАЋАЈНА ШКОЛА
  
- ВСС УНИВЕРЗИТЕТ НОВИ САД - ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ  
ОСНОВНЕ АКАДЕМСКЕ СТУДИЈЕ  
ДИПЛОМИРАНИ ПРАВНИК / смер - ОПШТИ
  
- ВСС УНИВЕРЗИТЕТ НОВИ САД - ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ  
МАСТЕР АКАДЕМСКЕ СТУДИЈЕ ПРАВА  
МАСТЕР ПРАВНИК – ОБЛАСТ: ТРГОВАЧКО ПРАВО ЕУ  
СЛОБОДА КРЕТАЊА ЛИЦА У ЕУ – ИМИГРАЦИЈА / мастер рад  
МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У СУЗБИЈАЊУ КРИМИНАЛИТЕТА

- ВСС УНИВЕРЗИТЕТ ПРИВРЕДНА АКАДЕМИЈА У НОВОМ САДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ ЗА ПРИВРЕДУ И ПРАВОСУЂЕ  
ДОКТОРСКЕ СТУДИЈЕ  
ПРИВРЕДНОПРАВНИ СТУДИЈСКИ ПРОГРАМ

- ПРЕДАВАЧ  
БЕЗБЕДНОСНИ МЕНАџМЕНТ  
БЕЗБЕДНОСТ ИМОВИНЕ ПОСЛОВАЊА / КОРПОР. КОМПАН. ПРЕДУЗЕЋА  
БЕЗБЕДНОСТ ЛИЦА / ШТИЋЕНЕ ЛИЧНОСТИ /  
БЕЗБЕДНОСТ ОБЈЕКТА

ВАНРЕДНА ШКОЛОВАЊА – КУРС - ОСПОСОБЉАВАЊА
---

- КУРС-ПАРАГРАФ ЛЕКС / ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ НОВИ САД /
- КУРС-ИНФОРМАТИКЕ - ОПЕРАТЕР НА РАЧУНАРИМА / 7. ЕЦДЛ /  
МЕЂУНАРОДНИ СЕРТИФИКАТ. СМАРТ ШКОЛА- НОВИ САД
- КУРС-ПРЕДУЗЕТНИШТВА - СМАРТ ШКОЛА - НОВИ САД
- КУРС-ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК – АКАДЕМИЈА- ЦЕНТАР СТРАНИХ ЈЕЗИКА Н.САД
- КУРС- АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ  
СПЕЦИЈАЛИСТИЧКА ОБУКА – Н.Сад 2016 године
- В.ПОЛИЦИЈА- СПЕЦИЈАЛНЕ ЈЕДИНИЦЕ – СПЕЦИЈАЛИСТИЧКА ОБУКА
- В.ПОЛИЦИЈА- КОМАНДИРСКЕ ДУЖНОСТИ МИН. ОДБРАНЕ РС
- БЕЗБЕДНОСТ / ОБ.БЕЗБЕДНОСНО ШКОЛСКИ ЦЕНТАР  
МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ /Р.С/

СТРАНИ ЈЕЗИЦИ :
-----------------

- РУМУНСКИ ЈЕЗИК – преводац - 96/2000
- РУСКИ ЈЕЗИК – основна – средња школа
- ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК – основни курс

РАДНО ИСКУСТВО
----------------

- ПРЕДУЗЕТНИК - транспорт – трговина – туризам / директор.предузећа. /
- КОНСАЛТИНГ - Р.Црна Гора/ Р.Србија - Румунија /саобраћај и трговина /
- МУП РЦГ / овл.преводац . крвни деликти / уговор

- МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ / спец. јед. ВП / Осл. /

- ВБ. ВОЈНА БЕЗБЕДНОСТ В.Ј / Овлашћено сл. лице /

- МИН. ОДБРАНЕ ВБА - ВОЈНО БЕЗБЕДНОСНА АГЕНЦИЈА
- Овлашћено сл. лице/ до 2009 године

– <u>УНИВЕРЗИТЕТ ПРИВРЕДНА АКАДЕМИЈА У НОВОМ САДУ</u>
---

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ ЗА ПРИВРЕДУ И ПРАВОСУЂЕ Н.САД

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ СУБОТИЦА

– Асистент / сарадник у настави / од 2011 - 2016 / школска 2018 - 2019 /2020 -2021 ( 9. година )

Саобраћајно право

Међународно привредно право

Привредно право

Облигационо право

Организовани криминалитет

Правна етика

Криминологија са судском психологијом

– АДВОКАТСКА КАНЦЕЛАРИЈА НОВИ САД

адвокатско приправничка пракса 2 год.

– ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ

директор јавног предузећа

УНИВЕРЗИТЕТ ПРИВРЕДНА АКАДЕМИЈА Н.САД - место одржавања наставе из области безбедности – систем обезбеђења лица имовине и пословања / Лиценцирани предавач из 12 наставних предмета ,
--

обуку завршило 600 припадника физичко техничког обезбеђења, Секуритас, Г- 4.

- СРПСКО НАРОДНО ПОЗОРИШТЕ Н.САД

- Заменик управника Српског народног позоришта
- Помоћник управника за опште и правне послове
- Руководилац Службе општих и кадровских послова
- Руководилац Службе правних послова библиотеке и архива