



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област јавних набавки

Проф. др Ондреј Јашко
Ђорђе Кривокапић LL.M.



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Swedish Association
of Local Authorities
and Regions



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област јавних набавки



Проф. др Ондреј Јашко
Ђорђе Кривокапић LL.M.

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма
„Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“.
Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

1.	УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	4
2.	ПРЕГЛЕД ИЗВОРА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ	6
	2.1. Извори европског права у области јавних набавки	6
	2.2. Извори права домаћег порекла у области јавних набавки	7
3.	УСКЛАЂЕНОСТ ПРОПИСА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ – ПОРЕЂЕЊЕ ПРОПИСА ЕУ СА СРПСКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ И ПРАКСОМ	8
4.	АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ	11
	4.1. Методолошки оквир	11
	4.2. Однос планираних и извршених јавних набавки	12
	4.3. Контрола јавних набавки	16
	4.4. Запослени на јавним набавкама	16
	4.5. Интерни акти	19
	4.6. Извештавање и планирање	19
	4.7. Спровођење јавних набавки	20
	4.8. Објављивање огласа	21
	4.9. Захтев за заштиту права	21
	4.10. Остала значајна питања	21
5.	ПОСТОЈАЊЕ И УСАГЛАШЕНОСТ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА УВОЂЕЊЕ НОВИХ СТАНДАРДА ПРЕДВИЂЕНИХ ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ У ИЗАБРАНОЈ ПРИОРИТЕТНОЈ ОБЛАСТИ НА ЦЕНТРАЛНОМ, РЕГИОНАЛНОМ И ЛОКАЛНОМ НИВОУ	22
6.	ПОТРЕБА ЗА ПРОМЕНОМ ПОСТОЈЕЋИХ И УВОЂЕЊЕМ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ ЗА ПРИМЕНУ УСВОЈЕНИХ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕУ, ОДНОСНО ПРИМЕНУ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕУ КОЈЕ ЋЕ СЕ УСВАЈАТИ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕУ И СТЕПЕНА ПРИМЕНЕ ВЕЋ ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ	23
7.	ОПИС И АНАЛИЗА НИВОА МОГУЋИХ ПРАКТИЧНИХ ПОСЛЕДИЦА НЕПРИМЕЊИВАЊА ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ И УВОЂЕЊА НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ/СТАНДАРДА СА АСПЕКТА КАПАЦИТЕТА И РЕСУРСА ЛС	24
8.	ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	25



Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

	26
Структура анализе	28
Критеријуми за избор пилот општина	29
Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену	31

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА

	32
Општи подаци	33
Обим јавних набавки	34
Посебна служба за контролу јавних набавки	35
Запослени на пословима јавних набавки	36
Интерни акти	38
Извештавање	39
Захтев за заштиту права	45
Посебни случајеви	46



1. Уводне напомене

У оквиру експертске подршке за потребе програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти, припремљена је ова анализа за потребе израде *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији*. Програм је подржала Шведска међународна развојна агенција (SIDA) и он је усмерен на подршку српским локалним самоуправама да оснаженим капацитетима одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ.

Анализа се бави питањем тренутног стања у области организовања јавних набавки у локалним самоуправама у Републици Србији. Истраживањем су обухваћени институционални, административни, организациони и финансијски аспекти јавних набавки.

Циљ ове анализе је процена утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области јавних набавки, процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени европских прописа из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правних тековина ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у фази њеног приступања ЕУ. Такође, спроведена је опсежна анализа потребе за променом постојећих и увођењем нових надлежности у области јавних набавки ради примене усвојених правних тековина Европске уније. Разматране су и могуће последице у пракси које се могу јавити услед непримењивања постојећих надлежности или због евентуалног увођења нових. Као један од резултата истраживања, дате су и препоруке за бољу организацију и спровођење јавних набавки у оквиру локалних самоуправа.

Посебан циљ истраживања је био да се утврди способност локалних самоуправа да спроводе Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 124/2012), који се примењује од 1. 4. 2013. године. Наиме, ова анализа је припремљена у тренутку непосредно након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, који је Скупштина Републике Србије усвојила у децембру 2012. године. Овај Закон свакако представља корак напред, у смислу усклађивања права Републике Србије са правном регулативом Европске Уније, али с обзиром на кратак период његовог важења и чињеницу да ауторима није познато да је на нивоу локалних самоуправа успешно спроведена и једна јавна набавка изнад лимита који су уређени директивама Европске уније, остаје отворено питање имплементације ових правила, односно могућности и капацитета локалних самоуправа да у потпуности спроводе и примењују правила која важе у Европској унији. У том смислу ова анализа је свакако узела у обзир капацитете и рад органа локалних самоуправа у спровођењу јавних набавки применом старог Закона о јавним набавкама, нарочито у оном делу регулативе који није значајно измењен, и у коме се не очекује значајно другачије поступање.

Адекватна примена правила Европске уније о јавним набавкама утиче на локалне самоуправе као наручиоце добара, услуга или радова у знатној мери, која је често и потцењена. Циљ ових правила је повећање конкурентности, правичности и транспарентности, које свакако воде већем броју понуда и, у складу са тим, резултирају



нижим ценама и већим квалитетом. Са друге стране, ова правила често захтевају додатне обуке и ангажовање људства и екстерних стручњака, што увећава трошкове јавних набавки. Такође, велики број процедура и правила често може водити ка грешкама у поступку, због чега незадовољни понуђачи имају већу могућност да се жале, што често може водити ка одуговлачењу процеса, чак и поништавању Уговора о набавкама. Управо око ових питања је потребно постићи баланс, и то је један од кључних аспеката којим се бави ова анализа.



2. Преглед извора права у области јавних набавки

2.1. Извори европског права у области јавних набавки

Кључни акти који регулишу јавне набавке у Европској унији су одређене директиве које као такве обавезују државе чланице да у свом националном законодавству имплементирају ова правила. Две су директиве најзначајније у овој области:

- *Директива 2004/18/EЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. године о координацији процедура за доделу јавних уговора о радовима, добрима и услугама* – припремљена је на основу искустава Европског суда правде, односно пресуда овог суда у области јавних набавки; ова директива односи се на поступке јавних набавки искључиво у јавном сектору и позната је под називом „класична“ или „традиционална“ директива;
- *Директива 2004/17/EЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. године којом се усклађују процедури набавке субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга* – позната је под називом „комунална“ директива; ова директива се односи и на наручиоце у јавном сектору и на приватне компаније које се не финансирају директно из јавних средстава, што је чињеница која утиче на то да се набавке у комуналном сектору разликују од оних у класичном сектору, јер овде уобичајено постоји правни или технички монопол који ограничава или онемогућује слободну тржишну конкуренцију.

Такође постоји и директива о набавкама у области одбране и безбедности (**2009/81/EЗ**), али она у начелу није значајна за локалне самоуправе.

Ту су и две директиве (обе су скоро допуњене и измењене такозваном Директивом о правним лековима, **2007/66/EЗ**) које прописују правне лекове у случају повреде горе поменутих аката:

- Директива о усаглашавању закона и других прописа у вези са применом поступака ревизије код доделе уговора о јавним набавкама (**89/665/EEЗ**) која је усвојена 21.12.1989. године;
- Директива о усаглашавању закона и других прописа у вези са применом правила Заједнице у поступцима набавки субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и телекомуникација (**92/13/EEЗ**) која је усвојена 25. 2. 1992. године.

На крају, ту је и *Уредба о заједничком речнику јавних набавки* (**2195/2002**), којом се успоставља класификација за добра, радове и услуге коју наручиоци морају да користе.



2.2. Извори права домаће и порекла у области јавних набавки

Закон о јавним набавкама представља свеобухватан општи акт који регулише све сегменте јавних набавки у Републици Србији. Овим законом се уређују све јавне набавке чија је процењена вредност изнад 400.000 динара. Први део Закона садржи опште одредбе, као и опште услове и начин спровођења поступка јавне набавке, да би након тога следиле одредбе које регулишу јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, а након тога и одредбе које регулишу јавне набавке у области одбране и безбедности. Велики део је посвећен детаљној регулацији заштите права у поступку јавне набавке и Републичкој комисији за заштиту права. Закон такође садржи и одредбе које се тичу спречавања корупције, евиденције о јавним набавкама, службенику и управи за јавне набавке.

На основу Закона донета су следећа подзаконска акта који детаљније регулишу његову примену:

- *Правилник о грађанском надзорнику („Сл. гласник РС”, бр. 29/13), којим се уређују услови и критеријуми за именовање грађанског надзорника и начин рада грађанског надзорника;*
- *Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Сл. гласник РС”, бр. 29/13), којим се уређују обавезни елементи конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке и начини доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке;*
- *Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 29/13), којим се ближе уређује садржина извештаја о јавним набавкама и начин вођења евиденције о јавним набавкама;*
- *Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда;*
- *Правилник о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки („Сл. гласник РС”, бр. 29/13), којим се уређују форма и садржина захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда;*
- *Правилник о форми и садржини кредитној захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца („Сл. гласник РС”, бр. 31/13), којим се детаљно уређују форма и садржина кредитног захтева и документације о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке кредита;*
- *Списак међународних организација и међународних финансијских институција чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати умесно одредаба Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 33/13).*



3. Усклађеност прописа у области јавних набавки – поређење прописа ЕУ са српским законодавством и праксом

Република Србија се суочава са великим изазовима у процесу усклађивања прописа о јавним набавкама са прописима ЕУ. Она је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ преузела и обавезу усклађивања националног законодавства и у овој области са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), као и обавезу да га примењује.

У Извештају о напретку Србије за 2012. годину Европска комисија у оцени преузимања обавеза које проистичу из чланства, у оквиру Поглавља 5 (Јавне набавке), истиче се да је усклађивање у области јавних набавки *умерено напреговало*. У самом извештају се не помињу неусклађености прописа, већ се пре свега истиче да Србија мора да настави са напорима да имплементира свој правни оквир у области јавних набавки, нарочито да се избегну неправилности у коришћењу преговарачког поступка. Готово идентична запажања су изнета у Саопштењу Комисије упућеном Европском парламенту и Савету „Стратегија проширења и кључни изазови у периоду 2012–2013” у делу који се тиче закључака о Србији.

Треба нагласити да су поменути документи објављени у октобру 2012. године и да нису узели у обзир нови Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 6. јануара 2013. године, а примењује се од 1. априла 2013. године.

Ипак, у заједничком извештају Европског парламента и Савета о напретку Србије у постизању неопходног степена усклађености са критеријумима за чланство, који је објављен 22. априла 2013. године, истиче се да је „значајан и позитиван напредак било усвајање новог Закона о јавним набавкама крајем 2012. године”. Извештај истиче да овај закон представља додатно усаглашавање законодавства Србије са правним тековинама Европске уније и генерално побољшава ефикасност јавних набавки, на пример, централизовањем јавних набавки. Додатно се истиче да он јача институције задужене за примену и праћење правила о јавним набавкама, као и да су уведена нова правила за спречавање корупције и сукоба интереса. Уопштено гледано, извештај закључује да би нови закон требало да доведе до транспарентнијих и ефикаснијих процедура набавки, као и до повећања конкуренције.

Наводи из поменутог извештаја су поткрепљени чињеницом да је стање на које се односила једна од кључних примедби из Извештаја о напретку Србије за 2012. годину која се тиче неправилности у коришћењу преговарачког поступка, знатно унапређено увођењем обавезе наручиоца да пре покретања преговарачког поступка захтева од Управе за јавне набавке мишљење о основаности примене преговарачког поступка.

У Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016) који је донела Канцеларија за европске интеграције у фебруару 2013. јавне набавке су обрађене у 3. делу документа – Способност преузимања обавеза из чланства у ЕУ, и то у делу 3.5. Тим документом се истиче да се новим Законом о јавним набавкама



извршило даље усклађивање са прописима ЕУ који регулишу јавне набавке, преваходно у делу који се односи на увођење оквирног споразума, система динамичне набавке, општег речника јавних набавки (CPV), као и на увођење новог поступка – конкурентни дијалог, усклађивање поступака набавке субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Овим документом је такође утврђен преглед приоритета за 2013. годину у погледу усклађивања законодавства, и то тако што су побројани подзаконски акти чије се доношење очекује у прописаном року, као и институције надлежне за њихово доношење. У Прилогу број 1 ове анализе налази се табела свих побројаних прописа, разврстаних на оне који су донети и оне на чије се доношење још чека. На самом крају дела о јавним набавкама налазе се мере планиране за период 2014–2016. и оне се пре свега односе на усклађивање домаћих прописа из области јавних набавки са новим директивама Европске уније у области јавних набавки, чији су предлози објављени 20. децембра 2012. године и чије се усвајање очекује током 2013. године.

Уопштено говорећи, сматрамо да је сасвим исправно рећи да је нови Закон о јавним набавкама у својој суштини у складу са директивама Европске уније. Ту тврдњу свакако подупиру извештаји Европске комисије, Европског парламента и Савета. Такође, принципи обезбеђивања конкуренције, једнакости понуђача и транспарентности, који су кључни принципи директива Европске уније, утврђени су Законом о јавним набавкама као начела јавних набавки и разрађени су разним одредбама Закона. Врсте поступака јавних набавки су проширене новим Законом о јавним набавкама и сада се у потпуности подударају са врстама поступка из директива. Законом су посебно издвојене јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, као и јавне набавке у области одбране и безбедности, у складу са тим што су у овим областима јавне набавке у Европској унији регулисане различитим директивама и посебном регулативом. Чланом 56. нашег Закона је утврђено да Влада уредбом утврђује општи речник набавке у складу са одговарајућим речником у Европској унији. Влада још увек није уредбом утврдила општи речник набавке који јој је достављен од стране овлашћеног предлагача, иако је сам речник постављен на сајту Управе за јавне набавке и њиме је прецизно дефинисан општи речник набавке, који наручиоци користе приликом објављивања огласа о јавним набавкама. Иако је речник још увек правно необавезујући, његово објављивање на интернету је охрабрујуће јер доприноси унификацији код наручилаца.

Надаље, важно је напоменути да су на републичком нивоу знатно подигнути организациони капацитети успостављањем и оснаживањем Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, што је такође примећено у европским извештајима.

Управа за јавне набавке је посебна организација која врши надзор над применом Закона о јавним набавкама и обавља стручне послове у области јавних набавки. Треба напоменути да је улога Управе за јавне набавке изузетно значајна са аспекта спровођења јавних набавки у локалним самоуправама. Поред вршења контролне функције, Управа се труди да локалним самоуправама, као и другим организацијама које спроводе јавне набавке, олакша спровођење поступка како кроз подршку централизованом оглашавању преко **Портала јавних набавки** тако и припремом модела стандардних образаца огласа о јавним набавкама, које је Управа за јавне набавке израдила у складу са Прилогом 3 Закона о јавним набавкама. Ови модели су



јавно доступни на адреси: <http://portal.ujn.gov.rs/PreuzimanjeDokumenata.aspx>. Ипак, треба напоменути да се истраживањем дошло до закључка да капацитети Управе за јавне набавке нису довољни да увек пруже благовремену и ефикасну подршку локалним самоуправама.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и независан орган који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. Новим Законом о јавним набавкама је промењен састав и начин рада ове комисије и дата су јој нова овлашћења, као што су новчано кажњавање за непоштовање самог поступка заштите права, контрола над спровођењем одлука комисије, поништење уговора, вођење прекршајног поступка и подношење предлога за разрешење. Ово су изузетно значајне промене ако се има у виду да је у ранијим извештајима Европска комисија стално истицала недовољну имплементацију правила о правним лековима у процесу јавних набавки.

Битно је нагласити да директиве Европске уније о јавним набавкама не успостављају правила за све јавне набавке, већ само за оне јавне набавке чија је вредност изнад одређеног лимита. Тај лимит варира у зависности од врсте набавке, наручиоца или врсте добара, услуга или радова, али не иде испод 130.000 евра, а у случају локалних самоуправа не иде испод 200.000 евра. То заправо значи да локалне самоуправе са становишта права Европске уније имају обавезу да примењују правила ЕУ само када спроводе набавке изнад 200.000 евра. Ипак, наш законодавац се одлучио за јединствено регулисање јавних набавки и у том смислу све јавне набавке се морају спроводити по истим, доста комплексним поступцима, што често наручиоце, а поготово мале локалне самоуправе, које немају пуно стручњака за област јавних набавки, може довести у доста незавидан положај. По Закону о јавним набавкама, једино су јавне набавке мале вредности ослобођене одређених компликованих процедура, али пошто су то набавке чија је вредност мања од 3.000.000 динара (око 26.000 евра), оне никако не представљају пример неусклађености са правилима Европске уније.

Ипак, требало би нагласити да је Европска комисија имала одређене примедбе на текст Закона о јавним набавкама, и то пре свега на питање повлашћеног статуса домаћих понуђача, као и на шире изузетке од примене Закона у односу на изузетке који су предвиђени директивама. Услед чињенице да гаранције за равноправан положај понуђача из држава потписница Споразума о стабилизацији и придруживању нису унете у Закон, већ је остављено да се примењују директно из Споразума, ЕУ је изнела примедбу да тако многи наручиоци неће бити упознати са својом правном обавезом те је неће ни имплементирати. Ова примедба се може отклонити или изменама закона или обукама понуђача из држава потписница Споразума, од којих се може очекивати контрола након спроведеног поступка. У погледу изузетака од примене Закона, примедбе ЕУ су се првенствено односиле на набавке добара од Дирекције за робне резерве, као и на одређене набавке Народне банке Србије, које су Законом изузете од поступка јавне набавке иако то није случај у директивама Европске уније. Ове примедбе такође могу бити отклоњене изменом Закона.



4. Анализа капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ¹

4.1. Методолошки оквир

Метод прикупљања података у овом истраживању је била анкета, а упитник који је коришћен као алат за прикупљање података дат је у Прилогу 4.

Посматрани узорак садржи општине различите развијености, која је и представљала примарни критеријум за одређивање узорка. Комплетан приказ критеријума који су коришћени за добијање репрезентативног узорка дат је у Прилогу 5. Као резултат примене ових критеријума за одабир пилот општина у истраживању, узорак су чинили:

1. Зрењанин (I група)
2. Ужице (I група)
3. Врање (II група)
4. Параћин (III група)
5. Ражањ (IV група)
6. Бабушница (девастирана подручја).

Дати узорак је коришћен у ранијим пројектима које је спроводила Стална конференција градова и општина и оцењен је као репрезентативан.² Сви потенцијални додатни критеријуми који би могли имати утицаја на област јавних набавки, односно који би могли довести до разлика по општинама обухваћени су развијеношћу, као композитним критеријумом.

Анкета је у 5 општина спроведена теренски, док је у једну општину послат електронски упитник. У периоду од 24. до 28. јуна експерти су одржали састанке са запосленима у следећим локалним самоуправама: Зрењанин, Врање, Параћин, Ражањ и Бабушница. Електронски упитник је послат у Ужице. Након анализе добијених одговора дошло се до следећих резултата.

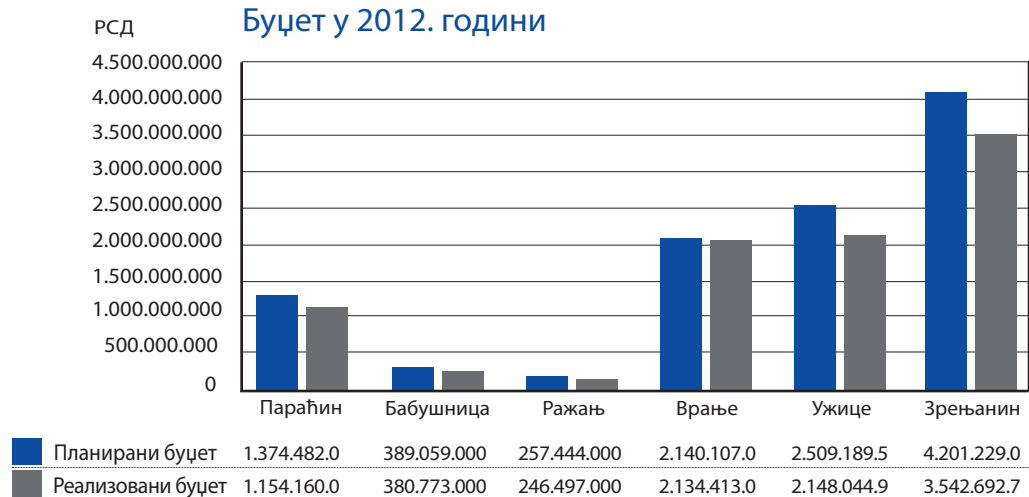
1 Анализа на основу резултата спроведеног истраживања у изабраним локалним самоуправама (Аранђеловац, Краљево, Нови Београд, Србобран, Сомбор, Књажевац и Трговиште). Критеријуми за избор локалних самоуправа у којима је истраживање спроведено налазе се у Прилогу 6, а списак лица са којима је обављен разговор у Прилогу 6а.

2 Павловић-Крижанић, Т., Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе у области додељивања и контроле државне помоћи.



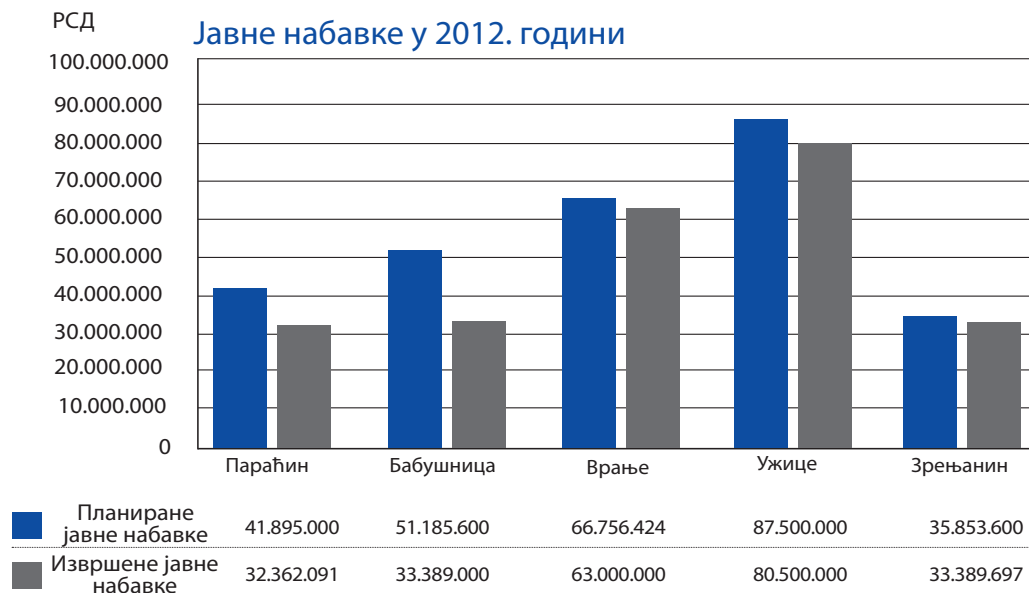
4.2. Однос њланираних и извршених јавних набавки

Ради што боље дескриптивне анализе узрока, на следећем графикону ће бити приказан однос планираног и извршеног буџета за 2012. годину.



Графикон 1: Планирани и реализовани буџет општина за 2012. годину

Са графикону се јасно види да постоје општине које су потрошиле знатно мање него што су планирале, услед чега је било потребно испитати утицај јавних набавки на буџет и да ли је можда разлика између планираних и извршених јавних набавки утицала на разлике које постоје између планираних и реализованих буџета.



Графикон 2: Планиране и извршене јавне набавке у општинама за 2012. годину

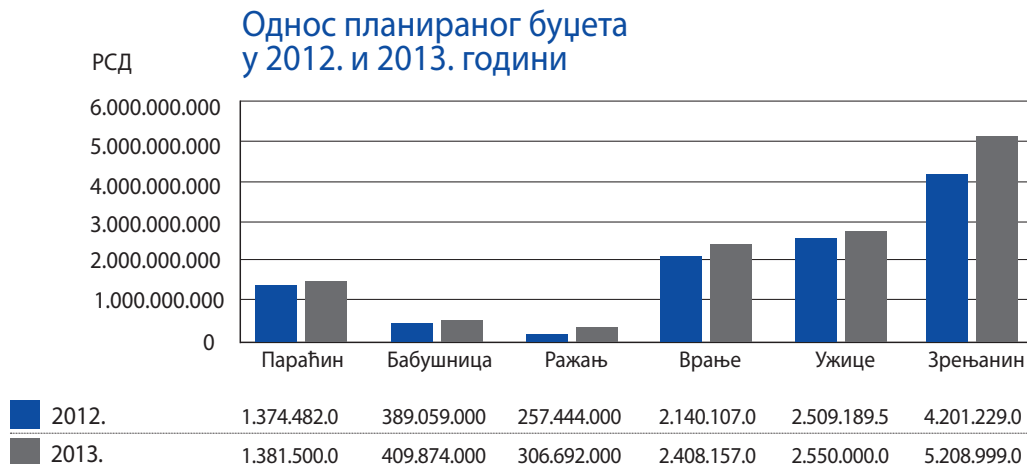
Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

4. АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ

У релативним износима се види да је разлика између планираних и извршених јавних набавки по општинама, још драстичнија. Оваква ситуација доводи у питање две ствари:

- квалитет самог плана, односно поступка планирања јавних набавки
- способност локалних самоуправа да спроведу планирано.

Даље је испитан однос буџета за 2012. и 2013. годину.



Графикон 3: Буџети општина за 2012. и 2013. годину

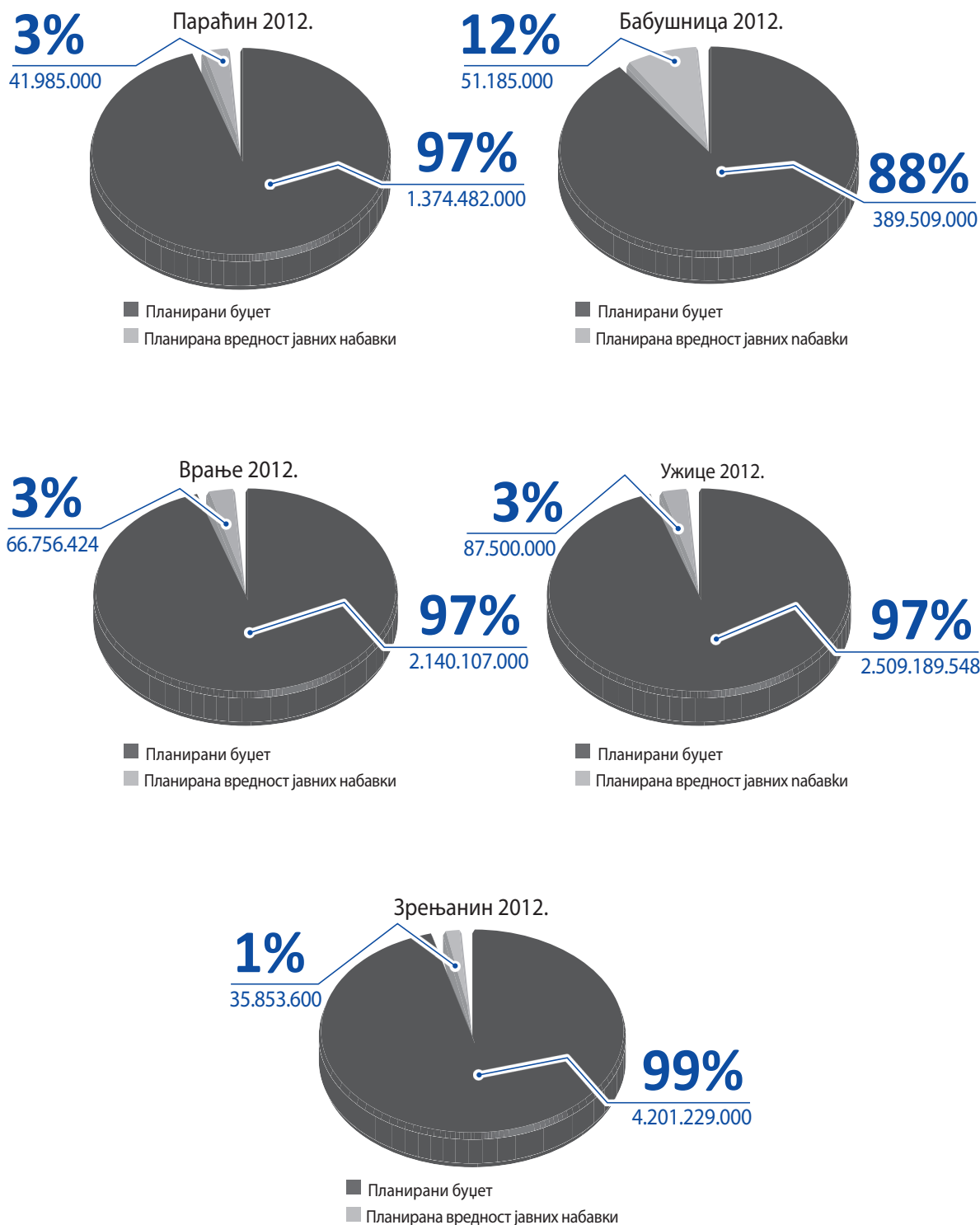
Са графикана се јасно види да је дошло до повећања планираног буџета у свим општинама. Требало би испитати да ли такав тренд прати и планирана вредност јавних набавки.



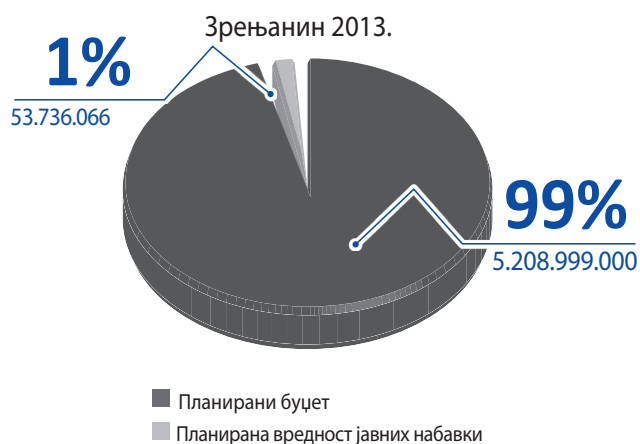
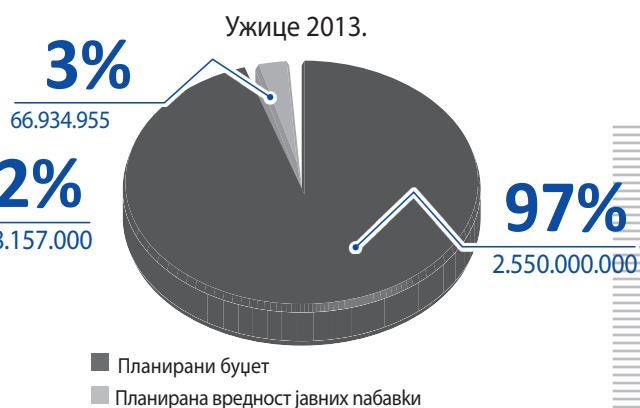
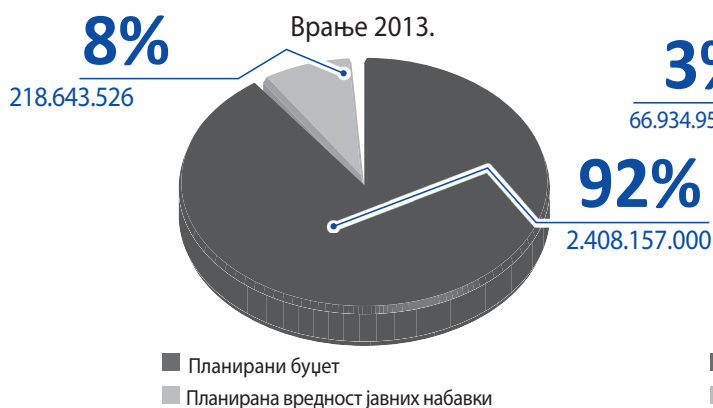
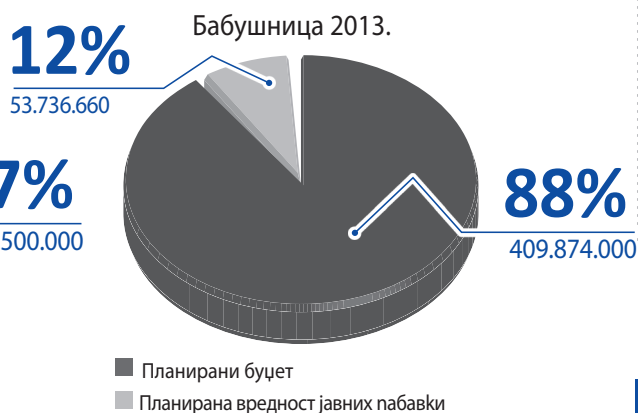
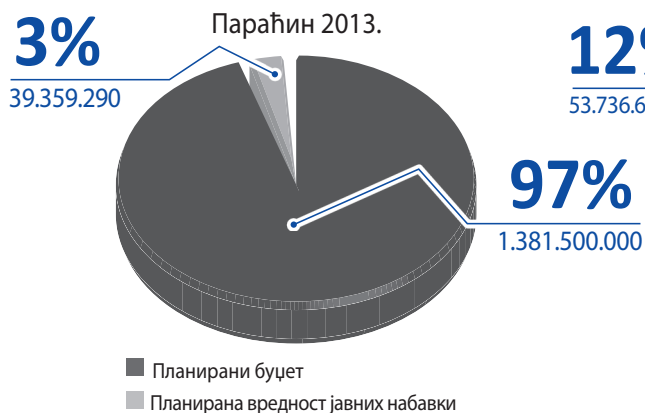
Графикон 4: Планиране јавне набавке за 2012. и 2013. годину

Са графикана се види да се износи за јавне набавке које спроводи локална самоуправа нису повећали у свим општинама, што значи да се у неким општинама смањило удео јавних набавки у буџетима. Удео јавних набавки у буџетима општина се може видети на следећим графиконима.

Закључак који се може извести јесте да што је развијенија општина, то је мањи удео јавних набавки које спроводи локална самоуправа у буџету општине. Подаци за 2013. годину показују да се и у тој години овај тренд наставио.



Након дескриптивне анализе узорка, која је спроведена у циљу приказивања односа планираних и извршених јавних набавки које спроводи локална самоуправа, али и буџета општине, прелази се на даљу анализу одређених аспеката јавних набавки у локалним самоуправама.



4.3. Контрола јавних набавки

Према резултатима истраживања, само у једној од анализираних општина постоји посебна организациона јединица за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки (Ужице – где овим поступцима управља Служба буџетске инспекције). У развијенијим општинама број поступака и, посебно, вредност јавних набавки оправдавају постојање организационе јединице тог типа, те је у Зрењанину у току формирање службе (Служба интерне ревизије и контроле) која ће у свом делокругу имати и контролу јавних набавки. **На основу резултата истраживања се стога извлачи закључак да развијеније општине имају и развијенију контролу јавних набавки, у организационом и институционалном смислу.**

Са друге стране, ни у једној од општина (у којима не постоји служба за јавне набавке) не постоје радна места, а самим тим ни запослени који су задужени **искључиво** за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки, иако у већим општинама број запослених на јавним набавкама (до 7) оставља могућност за увођење таквог радног места.

Највећи проблем везан за надлежност над контролом, планирањем, спровођењем поступка и извршењем јавних набавки је примећен у мањим општинама, где не постоји посебна организациона јединица за јавне набавке. У поменутих општинама није јасно дефинисано ко је надлежан за контролу, односно ко, поред осталих радних задатака, врши и **контролу** планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки. У већим локалним самоуправама, руководиоца организационе јединице за јавне набавке врши поменути контролу.

Поред наведених организационих недостатака, локалне самоуправе не ангажују често екстерне консултанте за обављање послова контроле јавних набавке. У три (Зрењанин, Ужице, Врање) од анализираних шест општина у одређеном тренутку ангажовани су екстерни консултанци за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки, међутим, то није стандардан поступак, већ пре изузетак. **Може се извести закључак да су екстерни консултанци ангажовани у већим општинама, где су број поступака и, посебно, вредност наметнули ту потребу.**

Ниједна од анализираних општина није успоставила сарадњу са другом (већом или мањом) локалном самоуправом у вези са контролом јавних набавки.

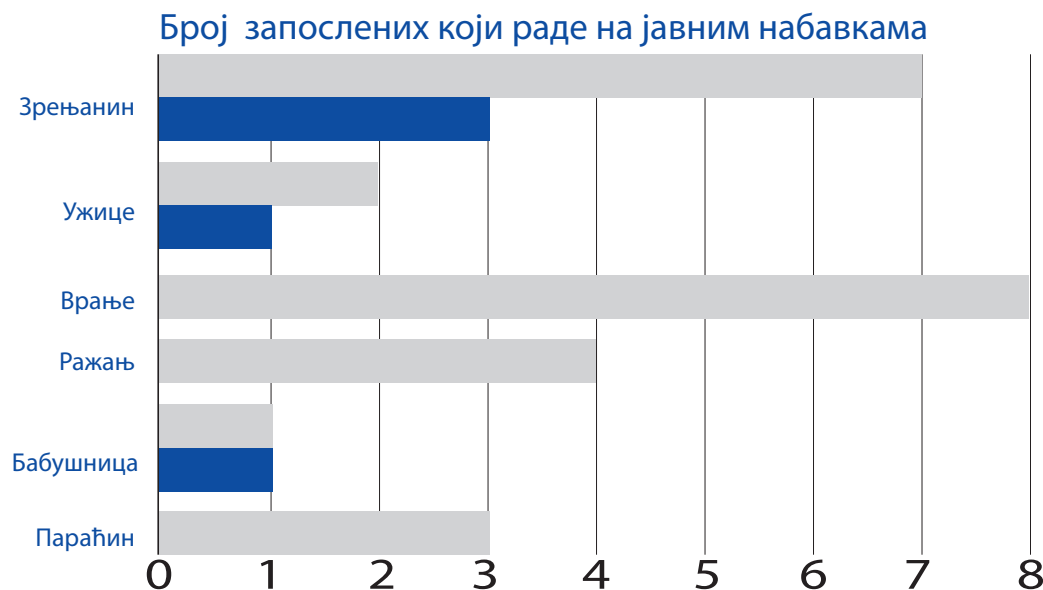
4.4. Запослени на јавним набавкама

Један од основних проблема у локалним самоуправама за спровођење Закона о јавним набавкама представљају кадровски капацитети.

Први проблем представља недостатак службеника за јавне набавке, а најнеповољнија је ситуација у општинама у којима не постоји ниједан запослени са положеним испитом. На следећем графикону можемо видети ситуацију по општинама. Општине које немају ниједног сертификованог службеника за јавне набавке још увек нису у стању да испуне законску одредбу која налаже најмање једног запосленог службеника за јавне набавке на сваких 21 милиона динара вредности набавке (члан 134. став 1. Закона). Утврђено је да број службеника за јавне набавке **не зависи** од укупног



броја запослених, нити од развијености општине, већ пре указује на непостојање стратегије запошљавања и обуке кадрова из области јавних набавки. Као илустрација такве ситуације може се узети пример из једне од општина у којој службеници који имају положен испит не раде у организационој јединици за јавне набавке, а неки од запослених у тој јединици немају положен испит. Ниједна од анализираних општина нема дефинисану стратегију селекције запошљавања и стручног усавршавања лица која раде на пословима јавних набавки.

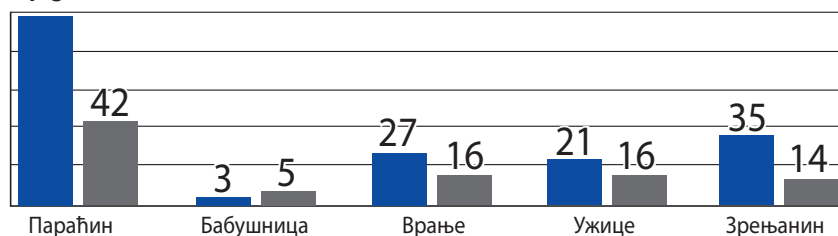


Графикон 5: Запослени на јавним набавкама и службеници за јавне набавке

Други проблем представља само број запослених на радним местима која се баве јавним набавкама. Са следећих графикана јасно видимо разлике у оптерећености запослених на пословима јавних набавки, исказане преко броја поступака које спроведу у току године.

Број поступака јавних набавки у 2012. и 2013. години

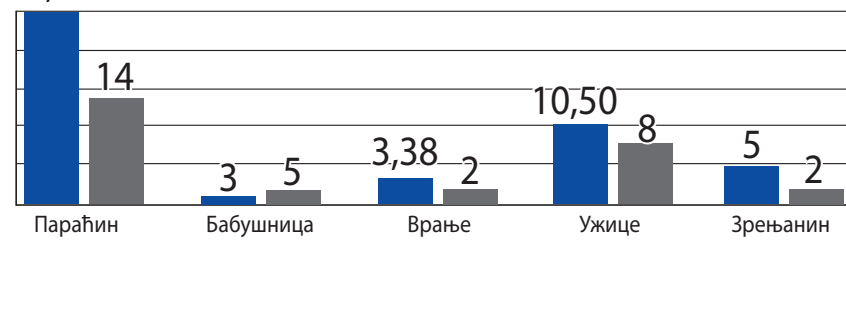
76



- 2012. Број извршених јавних набавки у 2012. години
- 2013. Број планираних јавних набавки у 2013. години

Графикон 6: Број поступака јавних набавки по општинама за 2012. и 2013. годину

Број јавних набавки по запосленом који ради на јавним набавкама у 2012. и 2013. години



Графикон 7: Број поступака јавних набавки по запосленом за 2012. и 2013. годину

Са графикана се јасно види да број поступака по запосленом варира од 2 до 25, што указује на преоптерећеност запослених у неким општинама, односно на неискоришћеност кадровских капацитета у другим.

Са друге стране, подаци о томе на колико запослених у локалној самоуправи долази један запослени који се бави јавним набавкама говоре о положају јавних набавки у локалној самоуправи, и могу бити корисни за извођење закључака о вишку/мањку радника на одређеним позицијама у локалној самоуправи. Ти подаци су приказани у следећој табели. Законска одредба о тражењу одобрења од Министарства финансија за запошљавање сваког новог лица ограничава могућности локалних самоуправа за решавање кадровских проблема у области јавних набавки.

Општина	Укупан број запослених који раде на јавним набавкама	Укупан број запослених	Однос (1:х)
Параћин	3	116	39
Бабушница	1	41	41
Ражањ	4	39	10
Врање	8	255	32
Ужице	2	196	98
Зрењанин	7	327	47

Табела 1: Однос укупног броја запослених и запослених службеника за јавне набавке

Однос, који варира од 1:10 до 1:98 јасно показује организациону неусклађеност у локалним самоуправама и отвара могућности за значајна побољшања у спровођењу јавних набавки преко пројеката организационог дизајна.

У истраживању нису уочене разлике у стручној спреми људи који се баве јавним набавкама међу анализираним општинама и степен стручне спреме се креће између IV и VII.

Са друге стране, уочено је да службеници за јавне набавке, или лица која се баве јавним набавком, нису ни на који начин издвојени од осталих запослених. Нити су

организационо, односно хијерархијски изнад већине запослених, нити су вишом платом награђени за посао који обављају, што не доприноси њиховом ауторитету, који је посебно битан у периоду планирања јавних набавки.

4.5. Интерни акти

Током истраживања је уочена тенденција да локалне самоуправе **не доносе никаква формална документа у вези са спровођењем поступка јавних набавки, осим оних који су законска категорија и као такви обавезни**. Сви наручиоци, па и локалне самоуправе, имају обавезу доношења акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци интерних аката. Међутим, како садржину акта утврђује Управа за јавне набавке, а његово доношење је Националним програмом предвиђено за 4. квартал ове године, локалне самоуправе још увек нису у могућности да донесу исти (законски рок истиче 6. септембра 2013. године). Значајно је да општине приликом доношења ближе и прецизније дефинишу процес спровођења јавних набавки како би се избегле арбитрарност и евентуалне злоупотребе, излагањем, по потреби, изван поља обавезне садржине акта.

Нити у једној од анализираних општина **не постоји план за спречавање корупције**, који је прописан Законом у случају да вредност набавки прелази милијарду динара, што у анализираним општинама није био случај.

4.6. Извештавање и планирање

У погледу извештавања, конкретно достављања плана набавки Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији (није било обавезно по старом Закону о јавним набавкама), самоуправе су припремљене и способне да доставе своје планове.

У свим наведеним општинама се поштује сличан поступак доношења плана јавних набавки. Организациона јединица за јавне набавке или запослени који раде на пословима јавних набавки (обично у оквиру Службе буџета) састављају план јавних набавки на основу требовања и на основу буџета. Приликом креирања плана јавних набавки не постоје институционални механизми приговора организација у чију корист се спроводе јавне набавке, иако се оне у процесу консултују. Нико из организационе јединице за финансије на мора формално да одобри план, што можда не би била лоша пракса како у реализацији не би дошло до непоклапања.

Извештаје о извршењу плана јавних набавки у свакој од општина сачињавају запослени на пословима јавних набавки и све општине су у законском року доставиле своје извештаје за први квартал 2013. године.



4.7. Спровођење јавних набавки

У свакој од општина, без обзира на величину управе и развијеност, постоји барем посебан службеник (у већим општинама и организациона јединица) који се обједињено бави свим јавним набавкама у оквиру локалне самоуправе. Дакле, нигде није случај да организационе јединице у оквиру управе саме за себе набављају добра и услуге, односно спроводе поступак јавних набавки.

У свим анализираним општинама, комисију за јавну набавку формира начелник општинске управе, међутим, ни у једној од општина, без обзира на развијеност и величину, **не постоји упутство за формирање комисије** већ се тај посао обавља интуитивно, уз поштовање законских одредаба. Овакав начин рада је посебно изражен када члан комисије није запослен код наручиоца (у овом случају у управи), те не постоји дефинисан поступак за избор тог члана. Очекивано, истраживање је показало да **је ангажовање лица које није запослено у управи много чешће у мањим општинама**, које немају кадровске капацитете да саме формирају комисије од стручних људи. У већим општинама се потребни стручњаци за комисије проналазе у институцијама које имају истог оснивача (комунална предузећа, општинске агенције, инспекције), док су у мањим општинама те могућности веома ограничене због малог броја таквих институција. Стручна спрема чланова комисије се, без обзира на развијеност општине, креће **од IV до VII степена**.

У свакој од општина, у сваком поступку, лице које припрема конкурсну документацију и критеријуме је и члан комисије.

Један од проблема уочених у истраживању је **непостојање одговарајућих надлежности у погледу одређивања процењених вредности јавних набавки**. У неким општинама као одговорног су означили начелника, у неким запослене на пословима јавних набавки, док су у неким одговорност преписали онима који наручују добра или услуге (руководиоци унутрашњих организационих јединица).

Такође, један од великих проблема приликом спровођења набавки је **непостојање упутстава за одређивање критеријума за вредновање понуда у оквиру поступка јавних набавки**. Као што је претходно утврђено, локалне самоуправе нису још увек интерним актима прецизирале поступак спровођења јавних набавки те стога упутство за дефинисање критеријума не постоји ни у једној од општина, већ се тај посао обавља претежно на основу искуства. Такође, ни одговорност за одређивање критеријума није јасно дефинисана по општинама, иако је у већини случајева на крају као одговорна наведена Комисија за јавну набавку.

Предмет истраживања су били и кадровски, технички и организациони капацитети за спровођење свих поступака дефинисаних Законом о јавним набавкама. Резултати показују да у **мањим општинама не постоје одговарајући кадровски капацитети за спровођење свих поступака**. Са друге стране, **у већини општина**, без обзира на величину и развијеност, **не постоје технички капацитети за спровођење електронске аукције**. Организациони капацитети су разматрани у претходном делу документа.

Приликом спровођења јавне набавке, у свим општинама, улога одељења за финансије се своди на одговорност лица (обично шефа рачуноводства) да формално потврди, потписом, да на одређеној позицији у буџету постоје средства за конкретну набавку.

Као изузетно ретко се показало специфично понашање у случајевима неуобичајено ниске цене, и у свим ситуацијама запослени су тражили додатно образложење, након



чега су донели одлуку о прихватању или одбијању понуде (уколико је понуђач није раније сам повукао).

4.8. Објављивање ојласа

У погледу објављивања огласа, утврђено је да општине поштују оно што је прописано законом, али да ретко траже начине да набавке објаве на додатним местима, као што су часописи специјализовани према предмету конкретне набавке.

Све општине, без обзира на развијеност, имају део своје званичне интернет странице који је одређен за објављивање јавних набавки.

4.9. Захтев за заштитиу љрава

У последње две године укупан број захтева за заштиту права у свим анализираним општинама је био 2. У оба случаја претходну проверу је обавио запослени на пословима јавних набавки, док је крајњу одлуку донео начелник градске управе, на препоруку лица која се баве јавним набавкама, у складу са старим законом. Како према новом закону наручилац може само да усвоји жалбу док се одбијањем аутоматски наставља поступак пред Комисијом за заштиту понуђача, чини се да ће се повећати ризици за поништавање поступка услед мањих баријера за успешну заштиту понуђача.

4.10. Осјала значајна љишања

Ни у једној од општина није формирано заједничко тело за централизоване јавне набавке са другим локалним самоуправама, иако то може бити од изузетног значаја за мање општине. Такође, обједињене јавне набавке су изузетно ретке, спроведене су у само неколико случајева у претходне 2 године, у средње развијеним општинама.

Посебно је испитана способност локалних самоуправа да спроведу јавне набавке у вези са имплементацијом пројеката ЕУ по правилима које предвиђа ЕУ. Већина општина, од најнеразвијенијих до најразвијенијих, такве је пројекте већ спроводила, што **показује способност општина да испуне европску регулативу у тој области. Може се такође закључити да број запослених на јавним набавкама није кључни фактор који утиче на ову способност, већ је то пре њихова стручност.**



5. Постојање и усаглашеност стратешког оквира за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у изабраној приоритетној области на централном, регионалном и локалном нивоу

Регулатива и нови стандарди предвиђени правним тековинама ЕУ су већ инкорпорирани у домаће законодавство. Стратешки оквир предвиђен Националним планом европских интеграција у периоду 2008–2012 је испуњен и у потпуности имплементиран. Приоритети за 2013. годину, предвиђени Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније, рокови и институције надлежне за њихово доношење налазе се у Прилогу број 1 ове анализе. За сада се може закључити да са поштовањем успостављене динамике претежно касни Влада Републике Србије, док остале институције мање-више благовремено испуњавају своје обавезе.

У наведеном року (до 31. 12. 2016. године) планира се усклађивање домаћих прописа из области јавних набавки са новим директивама ЕУ у области јавних набавки (за које се очекује да буду усвојене у 2013. години) и то:

- Предлог Директиве Европског парламента и Савета о јавним набавкама, од 20. децембра 2012. (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement; Celex No. 52011PC0896) и
- Предлог Директиве Европског парламента и Савета о јавним набавкама субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, од 20. децембра 2012. (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors; Celex No.52011PC089).



6. Потреба за променом постојећих и увођењем нових надлежности за примену усвојених правних тековина ЕУ, односно примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ и степена примене већ постојећих надлежности

У принципу, процес имплементације правних тековина ЕУ у домену јавних набавки је већ реализован, па су у претходном периоду установљене нове институције на републичком нивоу (Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту понуђача), које су према извештајима у које смо имали увод у потпуности преузеле новоустановљене надлежности.

У погледу локалних самоуправа, изменама регулативе у претходном периоду установљене су одређене специфичности поступака спровођења јавних набавки и самим тим и одређене надлежности и обавеза локалних самоуправа. Анализа институционалних, административних и финансијских капацитета локалних самоуправа у погледу надлежности за спровођење јавних набавки је представљена у претходном делу и може се оценити да постоји доста простора за унапређење, али да већ сада систем функционише.



7. Опис и анализа нивоа могућих практичних последица непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/ стандарда са аспекта капацитета и ресурса ЛС

Чини се да су локалне самоуправе подигле капацитете довољно да могу да спроведу јавне набавке у складу са успостављеном регулативом. За сада није могуће измерити колика је њихова способност за спровођење јавних набавки у складу са правилима новог Закона о јавним набавкама, који је однедавно у примени, осим у мери у којој је то извршено у анализи.

Ипак, како капацитети и ресурси локалних самоуправа за спровођење јавних набавки имају директан утицај на рад целокупне локалне самоуправе, корупцију, извршавање буџета, позицију понуђача, успешност спроведеног поступка неопходно је додатно улагање у службенике који раде на пословима јавних набавки, преко њиховог додатног ангажовања, едукација, бољег статусног регулисања њихове позиције, прецизирања њихове надлежности и одговорности.



8. Закључци и препоруке

Резултати истраживања у одабраним локалним самоуправама указују на то да би најважније припремне радње за интеграцију требало да буду усмерене на следеће:

- ✓ Измене Закона којима се врши пуно усклађивање са правним тековинама ЕУ (Прилог 3)
- ✓ Посебне службе за спровођење јавних набавки треба формирати у општинама које их не поседују, уколико потребе то оправдавају.
- ✓ Усвајање стратегије запошљавања и обуке службеника који раде на пословима јавних набавки. Измена аката о систематизацији и утврђивање прецизних надлежности службеника који учествују у спровођењу јавних набавки. Посебан статус лица која раде на пословима јавних набавки како би се утицало на њихов интегритет и професионалност. Додатне обуке службеника који раде на пословима јавних набавки.
- ✓ Развијање институционалних механизма контроле спровођења јавних набавки.
- ✓ Припремање посебног упутства за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у вези са јавним набавкама како би се унапредила транспарентност и утицало на корупцију.
- ✓ Доношење акта којим се ближе и прецизније дефинише процес спровођења јавних набавки како би се избегле арбитарност и евентуалне злоупотребе (након доношења упутства од стране Управе), а посебно: дефинисање критеријума за именовање чланова комисије за јавне набавке (интерних и екстерних), дефинисање правила за ангажовање екстерних консултаната, успостављање надлежности и правила за процену вредности јавне набавке, принципи за креирање критеријума за вредновање понуда.
- ✓ Унапређење портала за јавне набавке. Креирање отвореног форума и подизање капацитета Управе за јавне набавке да свима благовремено одговори на постављена питања, али тако да и сви остали имају приступ садржају. Категоризација одговора на питања и успостављање напредних техника претраге садржаја, као и његовог рангирања у складу са релевантношћу и значајем. Отворен АПИ (*application programming interface*) како би преузимањем података о јавним набавкама могле да се креирају специјализоване платформе за јавне набавке у одређеној привредној грани или регији, што би водило унапређењу тржишта и ојачало позицију понуђача.
- ✓ Подизање капацитета да би се обезбедило спровођење електронских аукција.
- ✓ Унапређење сарадње међу локалним самоуправама у различитим областима: планирање, контрола итд. Формирање регионалних и специјализованих тела за централизоване јавне набавке како би се подигли капацитети за спровођење централизованих јавних набавки. Креирање регионалних листа екстерних експерата који могу пружати услуге као консултанти у поступку спровођења јавних набавки или као чланови Комисије за јавне набавке.



Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област јавних набавки

Проф. др Ондреј Јашко, Ђорђе Кривокапић LL.M.

Приликом припреме Методолошког оквира за израду анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ аутор ће се руководити Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12), те појмом наручиоца из поменутог закона, под који се локалне самоуправе као корисници буџетских средстава могу подвести.

Процес израде истраживања ће бити подељен у фазе у складу са динамиком предвиђеном и утврђеном Планом израде Анализе.

У првој истраживачкој фази израде анализе приступиће се прикупљању и проучавању кључних докумената у изабраној приоритетној области, као и стратешких докумената који се односе на европске интеграције Србије (попут извештаја о напретку Србије, НПИ итд.). У овој фази ће се организовати састанци са представницима Управе за јавне набавке, која има бројне надлежности према Закону о јавним набавкама, између осталог, да врши надзор над применом овог Закона. Састанци ће бити одржани и са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки те са представницима посебних служби за јавне набавке локалних самоуправа. Током ове фазе биће организоване и интерне консултације, пре свега са секретарима ресорних одбора Сталне конференције градова и општина приликом прелиминарне класификације и анализе прикупљених података како би се осигурала конзистентност методолошког приступа.

У другој фази израде анализе приступиће се оцени усклађености прописа инадлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008-2012. Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016) и *Извештајем о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних ЕУ прописа у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу и утврђеним јаз између њих.*

У трећој фази израде анализе ће се на основу *приложеног уписа* који садржи *показатеље* институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у домену јавних набавки са аспекта захтева прописа ЕУ, спровести истраживање у пилот општинама у форми структурираног интервјуа. С обзиром на то да ће број анализираних општина бити релативно мали (око пет), структурирани упитник који чини саставни део ове методологије је припремљен као упитник отвореног типа, у коме ће анкетирани представници локалне самоуправе имати могућности да се детаљније изјасне о сваком аспекту посматраног проблема. У зависности од расположивости пилот општина и временског оквира, ово истраживање институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина ће бити спроведено или организовањем фокус група или као претходно заказани телефонски интервју са надлежном особом, који ће подразумевати и ранију припрему неопходних података (висина буџета, тачан број запослених на пословима јавних набавки, висина и расхода за јавне набавке, поступци јавних набавки итд.).

Четврта фаза се односи на обраду и анализу прикупљених података истраживачким алатима. Како ће упитник садржати отворена питања, од којих ће нека бити могуће квантитативно измерити и анализирати (нпр., вредност закључених уговора о



јавним набавкама након спроведеног отвореног поступка јавне набавке), биће припремљени показатељи и пондери који ће моћи релативно прецизно да укажу на стање у одређеној области и дају поуздану слику о постојању евентуалног проблема (непостојање надлежности, неадекватни капацитети) и начинима његовог решавања. Аналитичка фаза ће подразумевати и израду *Excel* табеле са свим прикупљеним и анализираним квантитативним подацима. На основу табеле биће припремљени и сви неопходни графикони за визуелно приказивање квантитативних делова анализе – који ће бити коришћени у самом тексту анализе и презентацијама.

Пета фаза подразумева припрему анализе и свих неопходних анекса.

Структура анализе

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе ће имати следеће елементе:

- Увод и методологија истраживања
- Стратешки и правни оквир за увођење нових стандарда у области јавних набавки на централном, регионалном и локалном нивоу
- Пракса Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права када су подносиоци јединице локалне самоуправе или када остварују било који тип сарадње са локалним самоуправама; примена усвојених правних тековина ЕУ у области јавних набавки и степен примене већ постојећих надлежности са последицама у пракси насталих услед недостатка примене и неадекватне примене
- Процена потребе за променом постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ, са проценом последица у пракси насталих услед евентуалног недостатка примене и неадекватне примене
- Анализа показатеља институционалних, административних и финансијских капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ
- Препоруке локалним самоуправама за квалитетну примену постојећих и увођење нових надлежности, уз одређивање очекиваног временског оквира за примену препорука
- Анекс: *Excel* табеле и графикони са подацима из пилот општина одређеним у методологији (број становника, висина буџета по глави становника, величина територије, округ, покрајина, статус (град, општина), субвенције, подаци о јавно-приватним партнерствима, пореским кредитима и ослобођењима итд.).



Критеријуми за избор пилот општина

Да би се обезбедила репрезентативност узорка, која ће суштински допринети и валидности закључака, истраживањем је потребно обухватити општине према следећим критеријумима:

- а) степен развијености на основу Уредбе о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије”, бр. 68/2011) и Листе о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености;
- б) број становника – једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника;
- в) статус (град или општина) – најмање једна локална самоуправа би требало да има статус града.

Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе прописује да се степен развијености јединица локалне самоуправе одређује применом основног показатеља и корективних показатеља економске развијености јединице локалне самоуправе (ЕРО). Основни показатељ за мерење степена ЕРО је збир масе зарада и пензија у јединици локалне самоуправе и прихода буџета јединице локалне самоуправе по искључењу средстава добијених од другог органа на име отклањања последица ванредних околности, исказан по глави становника. За израчунавање основног показатеља користе се подаци надлежних органа који се односе на претходну годину.

Корективни показатељи за мерење степена ЕРО су:

1. демографски пад или раст – показатељ демографских промена и депопулације на територији општине мери се стопом раста укупног броја становника општине и округа у посматраној години у односу на податке пописа из 1971. године;
2. стопа незапослености – показатељ социјалне и економске развијености општине мери се стопом незапослености радно способног становништва општине, односно представља учешће броја незапослених у броју становника старости од 15 до 64 године у посматраној години;
3. степен образовања – показатељ развојних могућности општине мери се учешћем становништва са вишом и високом стручном спремом у укупном становништву старости од 15 до 64 године према попису из 2012. године.

Критеријум степена развијености као композитни критеријум који обухвата најважније поткритеријуме за оцену развијености локалних самоуправа би требало да буде основни критеријум за избор пилот локалних самоуправа. Према степену развијености јединице локалне самоуправе разврставају се у 5 група (четири и група девастираних):



1. прву групу чини јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека,
2. другу групу чине јединице локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека,
3. трећу групу чине недовољно развијене јединице локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека,
4. четврту групу чине изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека,
5. девастирана подручја чине јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа, прву групу чине 23 јединица локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, и то:



Ариље, Бачка Паланка, Београд, Беочин, Врбас, Вршац, Зрењанин, Кањижа, Косјерић, Крагујевац, Лајковац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Пећинци, Пожаревац, Сента, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа другу групу чине 33 јединица локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека, и то:

Ада, Александровац, Апатин, Аранђеловац, Бач, Бачка Топола, Бечеј, Бор, Ваљево, Врање, Врњачка Бања, Горњи Милановац, Зајечар, Инђија, Јагодина, Кикинда, Кладово, Крушевац, Кула, Лапово, Лучани, Неготин, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Пирот, Пожега, Рума, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Темерин, Топола и Чајетина.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа трећу групу чине 43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека, и то:

Алексинац, Алибунар, Бајина Башта, Баточина, Бачки Петровац, Бела Црква, Богатић, Бољевац, Велика Плана, Велико Градиште, Владимирци, Деспотовац, Димитровград, Жабал, Жабари, Ириг, Кнић, Ковачица, Ковин, Коцељева, Краљево, Лесковац, Лозница, Мајданпек, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Пазар, Опово, Осечина, Оџаци, Параћин, Прокупље, Свилајнац, Сечањ, Смедеревска Паланка, Сокобања, Србобран, Тител, Трстеник, Ћићевац, Ћуприја, Уб и Шид.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа четврту групу чини 46 изразито недовољно развијених јединица локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Блаце, Бојник, Босилеград, Брус, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Власотинце, Гаџин Хан, Голубац, Дољевац, Жагубица, Житиште, Житорађа, Ивањица, Књажевац, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лебане, Љиг, Љубовија,

Мали Зворник, Мало Црниће, Медвеђа, Меровина, Мионица, Нова Варош, Петровац на Млави, Пландиште, Прешево, Прибој, Пријеполје, Ражањ, Рача, Рашка, Рековац, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин, Црна Трава и Чока.

Према степену развијености девастирана подручја чине 23 јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Бојник, Босилеград, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Голубац, Жагубица, Житорађа, Куршумлија, Кучево, Лебане, Мали Зворник, Медвеђа, Прешево, Пријеполје, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин и Црна Трава.

Свих пет група локалних самоуправа према степену развијености би требало да буде заступљено у узорку (четири групе према степену развијености, као и девастиране општине као пета група).

Још једном се напомиње да би број становника и статус (град/општина) требало да буду допунски критеријуми за избор пилот општина. Једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника. Најмање једна локална самоуправа из узорка би требало да има статус града.

Садржај структурираног упитника за употребу истраживања на терену

Структурирани упитник би требало да одговори на следећа питања:

а) Да ли су постојеће надлежности ЛС довољне за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати, да ли се надлежности примењују, односно да ли је потребно увести нове надлежности ЛС?

б) Да ли постоји стратешки оквир за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у изабраним областима на централном, регионалном и локалном нивоу?

в) Да ли постоје институционални, административни и финансијски капацитети за примену правних тековина које се усвајају у процесу приступања, укључујући и ЈКП и установе?

Упитник би требало да попуни начелник управе уз сарадњу са начелником одељења за буџет и финансије и руководиоцем организационе јединице надлежне за спровођење јавних набавки. Упитник није сложен, али захтева познавање неколико секторских области, односно надлежности локалне самоуправе.



Упитник за истраживање у пилот општинама

Област јавних набавки

Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену

Проф. др Ондреј Јашко
Ђорђе Кривокапић LL.M.

ОПШТИ ПОДАЦИ

I Наведите број запослених у градској/општинској управи и приложите важећу Одлуку о организацији и систематизацији радних места; Унесите број

II Наведите однос броја систематизованих и попуњених радних места у управи;

III Наведите број приправника (уколико их имате) као и број радно ангажованих лица по основу уговора о раду на одређено време, са непуним радним временом, уговора о делу или уговора о привременим и повременим пословима;

IV Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за буџет и финансије; (Нпр. VII степен стручне спреме - 6 запослених...)

V Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за праћење рада јавних комуналних предузећа (број запослених у чијем опису посла је анализа и праћење програма рада и финансијских извештаја јавних комуналних предузећа); (Нпр. VII степен стручне спреме - 6 запослених...)



VI Наведите број и квалификације запослених у локалној пореској администрацији; (Нпр. VII степен стручне спреме - 6 запослених...)

VII Наведите висину планираног буџета за 2011. годину; Унесите број

VIII Наведите висину реализованог буџета за 2011. годину; Унесите број

IX Наведите висину планираног буџета за 2012. годину; Унесите број

X Наведите висину реализованог буџета за 2012. годину; Унесите број

XI Наведите висину планираног буџета за 2013. годину; Унесите број

ОБИМ ЈАВНИХ НАБАВКИ

1. Колика је вредност планираних јавних набавки у Вашој локалној самоуправи у 2012. години? Унесите број

2. Колика је вредност извршених јавних набавки у Вашој локалној самоуправи у 2012. години? Унесите број

3. Колика је вредност плана јавних набавки у Вашој локалној самоуправи у 2013. години? Унесите број

4. У којој мери је до сада реализован план набавки за 2013. годину? Унесите проценат од укупне вредности

5. Попунити табеле које се налазе у прилогу

ПОСЕБНА СЛУЖБА ЗА КОНТРОЛУ ЈАВНИХ НАБАВКИ

6. Да ли у оквиру ваше локалне самоуправе постоји посебна организациона јединица за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- ☐ Да
☐ Не

6а. Који је назив ове организационе јединице? Унесите пун назив службе

6б. Који су послови поверени овој организационој јединици? Наведите и опишите послове које организациона јединица обавља

6ц. Да ли организациона јединица врши истраживање тржишта како би идентификовала релевантне понуђаче и утврдила тржишне цене добара, услуга и радова које је потребно прибавити?

- ☐ Да
☐ Не

7. Да ли сте ангаžовали екстерне консултанте за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- ☐ Да
☐ Не

(Питања 8 - 10) Ако је одговор на питање број 6 НЕ:

8. Да ли сте сарађивали са посебном службом веће локалне самоуправе?

- ☐ Да
☐ Не



9. Да ли у Вашој локалној самоуправи постоје особе које се баве ИСКЉУЧИВО пословима везаним за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- ☐ Да
☐ Не

9а. На којим радним местима раде те особе? Наведите сва радна места



10. Да ли у Вашој локалној самоуправи постоје особе које се, ПОРЕД ОСТАЛИХ ПОСЛОВА КОЈЕ ОБАВЉАЈУ, баве пословима везаним контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- ☐ Да
☐ Не

10а. На којим радним местима раде те особе? Наведите сва радна места



ЗАПОСЛЕНИ НА ПОСЛОВИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

11. Колико службеника за јавне набавке имате у Вашој локалној самоуправи?
Унесите број

11а. На којим радним местима су распоређени ови службеници? Наведите сва радна места



11б. Колики је МИНИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈНИЖЕ квалификованог службеника

11ц. Колики је МАКСИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈВИШЕ квалификованог службеника

12. Колико имате запослених који у опису посла имају рад на јавним набавкама а који немају статус службеника за јавне набавке? Унесите број

12а. На којим радним местима су распоређени ови службеници? Наведите сва радна места

12б. Колики је МИНИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈНИЖЕ квалификованог таквог радника

12ц. Колики је МАКСИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈВИШЕ квалификованог таквог радника

13. Да ли поседујете стратегију селекције, запошљавања и стручног усавршавања лица која раде на пословима јавних набавки?


- ☐ Да
☐ Не

14. Да ли је за неки поступак јавне набавке који спроводите именован грађански надзорник?

- ☐ Да
☐ Не



14а. Какве квалификације има ово лице? Унесите степен стручне спреме и додатне квалификације (уколико их има)

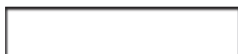


ИНТЕРНИ АКТИ

15. Да ли у оквиру Ваше локалне самоуправе постоји интерни план за спречавање корупције?

- ☐ Да
☐ Не

15а. Који орган је надлежан за доношење овог плана? Унесите назив органа



16. Да ли у оквиру Ваше локалне самоуправе постоји интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар ЛС у складу су са старим Законом о јавним набавкама (из 2008. године)?

- ☐ Да
☐ Не

16а. Који орган је био надлежан за доношење овог акта? Унесите назив органа



17. Да ли у оквиру Ваше локалне самоуправе постоји интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар локалне самоуправе у складу са новим Законом о јавним набавкама (из 2012. године)?

- ☐ Да
☐ Не


17а. Који орган је надлежан за доношење овог акта? Унесите назив органа



18. Да ли имате дефинисану политику јавних набавки?

- ☐ Да
☐ Не

18a. Које елементе садржи ова политика? Навести све елементе



18б. Који орган је надлежан за дефинисање политике јавних набавки? Унесите назив органа

ИЗВЕШТАВАЊЕ

19. Када сте донели План набавки за 2012. годину? Унесите датум

19а. Када сте га доставили Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији? Унесите датум

20. Када сте донели План набавки за 2013. годину? Унесите датум

20а. Када сте га доставили Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији? Унесите датум

21. Који орган/организациона јединица је надлежан за израду Плана набавки?
Унесите назив

22. Да ли унутрашње организационе јединице имају право жалбе/коментара на предложени План набавки?

- ☐ Да
- ☐ Не



23. На који начин унутрашње организационе јединице учествују у изради Плана набавки? Објаснити поступак

24. Да ли је пре усвајања Плана јавних набавки неопходна сагласност организационе јединице надлежне за послове финансија у Вашој локалној самоуправи?

- ☐ Да
☐ Не

24а. Која је формална улога организационе јединице надлежне за послове финансија у процесу израде Плана јавних набавки? Укратко описати

25. Да ли сте сачинили извештаје о извршењу плана набавки?

- ☐ Да
☐ Не

25а. Када сте га доставили Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији? Унесите датум

25б. Ко саставља и доставља извештај о извршењу јавних набавки?

СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

26. Ко спроводи јавне набавке у Вашој локалној самоуправи?

- ☐ Посебна служба
☐ Свака унутрашња организациона јединица
☐ Спровођење је подељено

(Питања 27 - 34) Ако је одговор на питање број 27 Спровођење је подељено:

27. Који је број јавних набавки спроведених од стране посебне службе у 2012. години? Унесите број

28. Која је укупна вредност јавних набавки спроведених од стране посебне службе у 2012. години? Унесите број

29. Који је број јавних набавки спроведених од стране унутрашњих организационих јединица у 2012. години? Унесите број

30. Која је укупна вредност јавних набавки спроведених од стране унутрашњих организационих јединица у 2012. години? Унесите број

31. Који је број јавних набавки предвиђених за спровођење од стране посебне службе у плану за 2013. годину? Унесите број

32. Која је укупна вредност јавних набавки предвиђених за спровођење од стране посебне службе у плану за 2013. годину? Унесите број

33. Који је број јавних набавки предвиђених за спровођење од стране унутрашњих организационих јединица у плану за 2013. годину? Унесите број

34. Која је укупна вредност јавних набавки предвиђених за спровођење од стране унутрашњих организационих јединица у плану за 2013. годину? Унесите број

35. Ко формира комисију за јавну набавку?

36. Да ли имате упуство за формирање комисије?

- ☐ Да
☐ Не



37. Колики је МИНИМАЛНИ ниво стручне спреме лица која су била именовани за чланове комисија у току 2012. и 2013. године? Унесите ниво стручне спреме НАЈНИЖЕ квалификованог таквог лица

38. Колики је МАКСИМАЛНИ ниво стручне спреме лица која су била именовани за чланове комисија у току 2012. и 2013. године? Унесите ниво стручне спреме НАЈВИШЕ квалификованог таквог лица

39. Да ли сте некад у комисију именовали лице које није запослено код наручиоца?

- ☐ Да
☐ Не

39а. Ко је ово лице?

40. Колико често је особа која припрема конкурсну документацију и критеријуме члан комисије?

- ☐ Увек или скоро увек
☐ Понекад
☐ Никад

41. Ко утврђује процењену вредност набавке?

42. На који начин се утврђује процењена вредност набавке? Укратко описати

43. Да ли имате неко формално упуство приликом одређивања да ли је критеријум: економски најповољнија понуда или најнижа понуђена цена?

- ☐ Да
☐ Не

43a. Ко доноси одлуку о томе?

44. Да ли сматрате да имате капацитете за спровођење свих поступака из Закона о јавним набавкама?

- ☐ Да
☐ Не

44a. Који су то поступци и разлози због којих нисте у могућности да спроведете те поступке? Наведите поступке и разлоге

45. Да ли сматрате да имате капаците за спровођење електронских аукција?

- ☐ Да
☐ Не

46. Да ли сте некад спроводили електронску аукцију?

- ☐ Да
☐ Не

46a. У случају које набавке сте спроводили електронску аукцију?

47. Која је улога организационе јединице надлежне за послове финансија у Вашој локалној самоуправи приликом спровођења јавне набавке, нарочито у вези са покретањем поступка о јавној набавци и закључењем Уговора о јавној набавци? Опишите улогу



48. Да ли сте се сусретали са ситуацијом неубичајено ниске цене како је дефинисана у Закону о јавним набавкама?

- ☐ Да
☐ Не

48а. Како сте поступили у односном случају? Опишите поступак



ОБЈАВЉИВАЊЕ ОГЛАСА

49. Који орган/организациона јединица/систематизовано место је надлежан да огласи набавку на Порталу јавних набавки и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, те да оглас објави и на страном језику (у одређеним случајевима), који се обично користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке?



50. Где су објављиване јавне набавке за 2012. годину? Навести сва места



51. Где су до сада објављиване јавне набавке за 2013. годину? Навести сва места



52. Да ли имате посебан део веб странице на коме објављујете јавне набавке?

- ☐ Да
☐ Не

52a. Дали је део веб странице на коме објављујете набавке централизован за целу локалну самоуправу или је организован по организационим јединицама?

- ☐ Да
☐ Не

53. Да ли сте објавили позив за подношење понуда или пријава и у неком специјализованом листу према предмету конкретне јавне набавке у току 2012. и 2013. године?

- ☐ Да
☐ Не

53a. У ком? Наведите све у којима сте објављивали

54. Да ли сте некад објавили претходно обавештење у току 2012. и 2013. године?

- ☐ Да
☐ Не

54a. Где? Наведите сва места

ЗАХТЕВ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА

55. Колико сте примили Захтева за заштиту права у 2012. години? Унесите број

56. Колико сте Захтева одбацили у 2012. години? Унесите број

57. Колико сте Захтева усвојили у 2012. години? Унесите број

58. Колико сте Захтева одбили (проследили Републичкој комисији за заштиту права) у 2012. години? Унесите број



11/11/2019

11/11/2019

Page 10 of 10

65. Да ли спроводите набавke у следећим областима: Означите области

- ☐ Водoprивреда
- ☐ Енергетика
- ☐ Саобраћај
- ☐ Поштанске услуге

☐ Да


☐ Не

[illegible]

67. Да ли сте формирали са другим локалним самоуправама заједничко тело за централизоване јавне набавке?

- ☐ Да
☐ Не

67а. Са којим? Наведите све




67б. На који начин се формира тело и како се њиме управља? Опишите



68. Да ли спроводите обједињене јавне набавке?

- ☐ Да
☐ Не

68а. У којим поступцима?



69. Да ли сте спроводили јавне набавке у вези са имплементацијом ЕУ пројекта чији сте носилац, а по правилима које предвиђа ЕУ?

- ☐ Да
☐ Не





Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm