



EU-Tvining projekat - SR 07 IB FI 01
JAČANJE JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

Analiza -

Nove EU Direktive za javne nabavke

Draft document

Beograd, 15.06.2012

Autori:	Sašo Matas; Maja Kušt
---------	-----------------------

I. Увод

Европа и њене државе чланице суочене су са једним од највећих изазова у последњих неколико деценија; економска дужничка криза променила је редослед приоритета у политици ЕУ, док су јавне набавке један од најважнијих чинилаца у економијама држава чланица који чини скоро 18% националних бруто домаћих производа.

За Србију и њену нову владу је битно да знају да државе чланице усвајају нови закон који ће у мањој мери, мада у неким деловима драматично, да измени изглед јавних набавки. Посебно због тога што Србија још увек није усвојила постојећу директиву, то може да се схвати као крупна промена у политици, поступцима и праћењу јавних набавки. Предлог који произилази из ове анализе је да би Србија требало да измени и допуни свој закон у складу са предлогом нове директиве који буде усвојен на Савету и у Парламенту. Према мишљењу аутора ове анализе, нема потребе да Србија сва решења усвоји одједном већ би могла да постепено мења свој Закон о јавним набавкама (ЗЈН). Оно што свакако не би имало сврхе је да Србија изврши измене свог садашњег закона које би биле у супротности са текстом предложеним у новој Директиви. Једна од најбитнијих ствари је да се успостави правилна, независна и професионална контрола у виду независног тела које би углавном пратило и контролисало систем јавних набавки и спровођење конкретних поступака.

Важно је то што нова директива уводи мање формалне поступке, с тим што с друге стране мора да се успостави независна и пуна контрола тих поступака, посебно на начин којим се сузбија корупција и уводи већа транспарентност односно јавност у раду.

Такође је важно то што нова директива, као што је детаљно објашњено у даљем тексту, установљава посебно тело за управљање, пошто је процена показала да не прате баш све државе чланице доследно и систематски начин на који се спроводе и функционишу правила о јавним набавкама. То је иначе предмет посебне пажње у земљама које би требало да се ускоро придруже ЕУ, с обзиром на то да је систем јавних набавки један од најважнијих подсистема у јавним финансијама.

Јавне набавке имају кључну улогу у Стратегији Европа 2020, као један од тржишних инструмената који ће се користити за постизање циљева садржаних у тој Стратегији кроз унапређење пословног окружења и услова у којима ће пословне организације да постану иновативне, и кроз подстицање шире примене „зелених“ набавки, чиме се подржава прелазак на привреду која користи ресурсе ефикасније и мање се заснива на фосилним горивима. Пред тим изазовима, оно што треба урадити је да се постојећи прописи о јавним набавкама ревидирају и модернизују да би адекватније одговорили на непрестани развој политичког, друштвеног и економског контекста.

У свом саопштењу од 13. априла 2011. године о „Пропису о јединственом тржишту: „Дванаест полушта за јачање раста и поверења“, Комисија је уврстила јавне набавке међу својих дванаест

кључних приоритетних активности које треба да усвоје институције ЕУ до краја 2012. године. Тај предлог има два допуњујућа циља:

- Да се повећа ефикасност јавне потрошње тако да се добије најбољи могући исход јавне набавке у смислу добијене вредности за дати новац. То нарочито подразумева поједностављивање и већу флексибилност постојећих правила у јавним набавкама. Поједностављен и ефикаснији поступак доноси корист свим економским субјектима и омогућава учешће малих и средњих предузећа и прекограничних понуђача.
- Да се омогући наручиоцима да на бољи начин искористе јавне набавке за подршку заједничким друштвеним циљевима као што су заштита животне средине, већа ефикасност у коришћењу ресурса и енергије, борба против климатских промена, промовисање иновација, запошљавања и социјалне инклузије и обезбеђење најбољих могућих услова за пружање високо квалитетних социјалних услуга.

Садашња генерација директива у јавним набавкама - Директива 2004/17/ЕЗ¹ и Директива 2004/18/ЕЗ² - производ су дуге еволуције која је започела 1971. године усвајањем Директиве 71/305/ЕЕЗ. Кроз гаранцију транспарентних и недискриминаторних поступака, те директиве начелно настоје да обезбеде економским субјектима на целом јединственом тржишту могућност да приликом надметања за добијање јавних уговора у целости искористе основне слободе.

Директива је допуњена овим додатним елементима законодавног оквира:

- Директива 2009/81/ЕЗ³ утврђује посебна правила за набавке у одбрани и набавке осетљиве са аспекта безбедности,
- Директива 89/665/ЕЕЗ⁴ утврђује опште стандарде за националне поступке заштите права у набавкама да би у свим државама чланицама ЕУ била доступни ефикасни и брзи правни лекови у случајевима кад понуђачи сматрају да је неки уговор додељен непрописно.⁵

¹ Директива 2004/17/ЕЗ од 31. марта 2004. године о координацији поступака набавке правних лица у секторима водопривреде, енергетике, транспорта и поштанских услуга, Сл. гласник L 134, 30.4.2004, стр. 1.

² Директива 2004/18/ЕЗ од 31. марта 2004. године о координацији поступака за доделу јавних уговора за извођење радова, јавних уговора за набавку робе и јавних уговора за набавку услуга, Сл. гласник L 134, 30.4.2004, стр. 114.

³ Директива 2009/81/ЕЗ од 13. јула 2009. године о координацији поступака за доделу одређених уговора за извођење радова, набавку робе и набавку услуга наручилаца или правних лица у области одбране и безбедности, и која мења и допуњује Директиву 2004/17/ЕЗ и Директиву 2004/18/ЕЗ, Сл. гласник L 216, 20.8.2009, стр. 76.

⁴ Директива 89/665/ЕЕЗ од 21. децембра 1989. године о координацији закона, уредби и административних прописа о примени другостепеног поступка у поступцима доделе јавних уговора о набавци робе и набавци услуга, Сл. гласник L 395, 30.12.1989, стр. 33.

⁵ Меморандум са објашњењем уз предложени текст нове Директиве

II. Анализа појединих делова Директиве

1. Примена Директиве (делокруг важења, изузеци, социјалне услуге)

Основни концепт „набавке“ који се јавља и у наслову предложене Директиве недавно је усвојен ради бољег одређивања делокруга важења и сврхе прописа о набавкама и ради лакше примене лимита. Дефиниције одређених кључних појмова који одређују делокруг важења Директиве (као што су тела на која се примењују закони за јавни сектор тј. органи управе, јавни уговори о радовима и о услугама, мешовити уговори) ревидиране су у светлу судске праксе Европског суда правде. У исто време, предлог настоји да одржи континуитет у коришћењу појмова и концепата који су годинама стварани кроз судску праксу Суда и добро познати свима који се у пракси баве јавним набавкама.

Уговори који за предмет имају две или више врсте набавке (радови, услуге или роба) додељују се сходно одредбама које важе за ону врсту набавке која одликује главни предмет датог уговора. То према постојећем тексту (и још више према пракси) значи да мерило није вредност уговора (50% или више), већ његове претежне карактеристике. Са практичне тачке гледишта, ово је добро разјашњење правила као у ситуацијама кад је наручилац набављао рад, који је био у вредности куповине робе: адаптација или нова зграда са унутрашњом опремом, кад избор поступка није увек био адекватан. Такође је важно приметити да ће у случају мешовитих уговора који садрже елементе уговора о јавним набавкама и уговора о концесији, део уговора који представља уговор о јавној набавци која потпада под важење ове Директиве да буде додељен у складу са одредбама ове Директиве.

Предлог нове Директиве затим уводи неке нове изузетке у односу на постојећи текст. Прво, шири изузетак код телекомуникација. Сада обухвата не само телекомуникационе мреже већ и све врсте јавних комуникационих мрежа и усаглашава их са Унијиним „Оквиром за телекомуникације“ ("Telecoms Framework") који је измењен и допуњен 2002. и 2009. године. Тако су покривене телевизијске, радиодифузне и мреже кабловске телевизије преко појма „електронске комуникационе мреже“. Оно што је изузето од примене директиве нису набавке већ сектори, као што пише у предлогу: „да се пружају или експлоатишу јавне комуникационе мреже или да се јавности пружи једна или више услуга електронске комуникације“. То значи да ЗЈН Србије, који прописује коришћење одређених телекомуникационих услуга у члану 7, треба да се сходно измени.

Друго, промењена су правила која важе за уговоре додељене на основу међународних прописа. У суштини, изузетак који се односи на доделу уговора сходно међународним прописима разјашњен је тиме што је стављен већи нагласак на основне услове за његову примену. Новим текстом је даље разјашњено да се изузетак односи само на уговоре које које су доделили наручиоци из држава чланица, с обзиром на то да међународне организације не подлежу важењу прописа ЕУ тако да им није потребно формално ослобађање од примене тих прописа код

уговора које оне додељују. То практично подразумева све јавне набавке за међународне организације, без обзира на то да ли оне користе сопствене поступке или не.

Треће, члан 10. новог предлога измењен је углавном у односу на правничке услуге, пошто те услуге више нису део такозваних услуга класе Б (новина: социјалне услуге). Од важења су ослобођене следеће правничке услуге:

- (i) правно заступање клијента у судском поступку пред националним судовима, трибуналима или органима управе у држави чланици које врши правник у смислу члана 1. Директиве 77/249/ЕЕЗ;
- (ii) услуге овере документације које мора да врши јавни бележник;
- (iii) правничке услуге које пружају повереници или именовани старатељи, или друге правничке услуге које пружају лица именована од стране суда или трибунала у датој држави чланици;
- (iv) друге правничке услуге које су у датој држави чланици повезане, макар и повремено, са вршењем службених овлашћења.

Још нешто мада мање важно: нова врста изузетка коју уводи нови предлог односи се на услуге јавног превоза путника железницом или метроом. Примећује се да изузетак не обухвата и превоз аутобусима, што значи да на том плану постоји конкуренција.

Што се тиче такозваних услуга класе „Б“, дошло је до крупније измене, тако да је остао врло мали број услуга које се третирају као специјалне. Биће укинута традиционална подела између такозваних приоритетних и неприоритетних услуга (услуге класе „А“ и услуге класе „Б“). Резултати оцењивања показали су да више нема оправдања за ограничење пуне примене прописа који уређују набавке на једну ограничену групу услуга. Међутим, у том процесу постало је јасно да редован режим набавке није прилагођен за социјалне услуге за које је потребан посебан скуп правила (видети даљи текст). Нове услуге су доле набројане:

Шифра из ЈРН	Опис
79611000-0 и од 85000000-9 до 85323000-9 (осим 85321000-5 и 85322000-2)	Здравствене и социјалне услуге
75121000-0, 75122000-7, 75124000-1; од	Услуге у администрацији, образовању,

79995000-5 до 79995200-7; од 80100000-5 до 80660000-8 (осим 80533000-9, 80533100-0, 80533200-1); од 92000000-1 до 92700000-8 (осим 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	здравству и култури
75300000-9	Услуге обавезног социјалног осигурања
75310000-2, 75311000-9, 75312000-6, 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1	Услуге разних накнада
98000000-3	Друге комуналне, социјалне и личне услуге
98120000-0	Услуге које пружају синдикати
98131000-0	Верске услуге

Кад је реч о интерно спроведеним јавним набавкама, дат је предлог за нова и поједностављена правила која уређују односе између наручилаца. Уговор који један наручилац додели другом правном лицу остаје ван делокруга важења директиве ако су испуњени следећи кумулативни услови:

- (a) наручилац над тим правним лицем врши контролу слично као што врши контролу над сопственим организационим јединицама.
- (b) најмање 90% активности тог правног лица обавља се за наручиоца који над њим врши контролу или за друга правна лица над којима врши контролу исти наручилац;
- (c) не постоји приватно учешће у контролисаном правном лицу.

2. Примена различитих поступака и техника

Један од главних фокуса предлога нове директиве је поједностављење поступака и смањење административних оптерећења. Предлог даје приступ који је флексибилнији и лакши за коришћење у одређеним битним моментима поступака набавке. Скраћени су рокови за учешће и подношење понуда, чиме се омогућава бржа и једноставнија набавка. Разлика између избора понуде и доделе уговора, која је често разлог грешака и неразумевања, постаје флексибилнија тако што омогућава наручиоцима да одлуче о најпрактичнијем редоследу потеза тиме што испитују критеријуме за доделу уговора пре критеријума за избор и тиме што узимају у обзир организацију и квалитет особља задуженог за реализацију уговора као критеријум за доделу уговора.

Поступци које наводи нови предлог су:

- Отворени поступак
- Рестриктивни поступак
- Конкурентни поступак са преговарањем
- Конкурентни дијалог
- Партнерство за иновације
- Преговарачки поступак без објављивања јавног огласа

Четири од горе наведених шест поступака су већ познати и постоје у важећој Директиви 2004/18. Остала два, конкурентни поступак са преговарањем и партнерство за иновације представљају нове поступке осмишљене за повећање ефикасности јавне потрошње.

Наручиоци се обично опредељују за отворени или рестриктивни поступак. Наручиоци могу да примене друге поступке само ако за то постоје одређени разлози. Може још да се пропише да наручиоци могу да примене конкурентни поступак са преговарањем или конкурентни дијалог у следећим случајевима:

- кад је реч о радовима, у случајевима кад уговор о радовима има за циљ не само нацрт већ и извођење радова, или кад су потребни преговори да би се установила правна или финансијска конструкција пројекта;
- кад је реч о уговорима о јавним радовима, за радове који се изводе искључиво за потребе истраживања или иновација, тестирања или развоја а не у сврху обезбеђења исплативости или повраћаја трошкова за истраживање и развој;
- кад је реч о услугама или роби, кад техничка спецификација не може да се утврди довољно прецизно уз позив на неки од стандарда;
- у случају неправилних или неприхватљивих понуда у смислу законских прописа;
- због посебних околности повезаних са природом или сложеносту радова, робе или услуга или са ризицима који их прате.

Партнерство за иновације је нови облик поступка осмишљен за ситуације у којима нека потреба наручиоца не може да се задовољи производима, услугама или радовима који су доступни на тржишту већ захтева развој новог, иновативног производа, услуге или радова. Његов циљ је успостављање структурираног дугорочног партнерства које покрива прво развој а затим потоњу куповину новог, иновативног производа, услуге или радова, под условом да се исти могу доставити, пружити или извршити у складу са договореним нивоом

перформанси и трошковима. Адекватно структурирање је главни елемент успеха партнерства.

Редослед корака са етапним циљевима и њихова следствена права и мере (рате зараде, право раскида и услови за куповину) треба да буду осмишљени тако да доведу до разумне поделе ризика међу партнерима и да обезбеде довољно подстрека без стварања прекомерне зависности или затварања тржишта за друге учеснике.⁶ Партнерство за иновације користи конкурентни поступак са преговарањем као што пише у директиви. У првој фази једино понуђачи који су испунили услове утврђене у јавном огласу могу да буду позвани у „другу фазу“. Затим може да се спроведе (конкурентни поступак са преговарањем) кроз низ узастопних фаза да би се на тај начин смањило број понуда о којима ће се водити преговори уз примену критеријума утврђених у огласу о јавној набавци.

Примена преговарачког поступка са објављивањем јавног огласа је слична постојећем тексту важеће директиве, уз важан изузетак за додатне радове и услуге у лимиту од 50% (слично тачки 7 у првом ставу члана 24. ЗЈН Србије). О овој промени биће речи у посебном ставу у даљем тексту. За разлику од важећег српског закона, предлог за нову директиву не садржи разлоге прописане у тачки 11 у првом ставу члана 24. ЗЈН Србије.

Важно је нагласити две ствари. Прво, услови под којима су дозвољени поступци са преговарањем морају да буду веома прецизни и изричито прописани у Закону о јавним набавкама. С друге стране, веома је важно да се установи потпуна контрола над тим поступцима у виду независног тела. Тај поступак је један од највише злоупотребљаваних. Важно је да се укину формалности, али не пре него што буде доступна прописна контрола.

Што се тиче технике, која се углавном односи на поступак који следи после поступка јавне набавке, могу се очекивати нови електронски каталози, који једва да су поменути у садашњој директиви. Оквирни споразум је техника која се примењује као једна форма уговора у којој наручиоци нису навели све саставне делове уговора. Обично постоји неколико економских субјеката са којима је један наручилац потписао споразуме. Оквирни споразум са оперативне односно практичне тачке гледишта представља решење за вишефазну набавку, али не у пуном значењу. Споразум је користан у случајевима у којима се поновно отварање поступка може урадити у првој фази, али нема потребе да се примене мере у тој фази, или кад се мере примењују у првој и у свим другим фазама (осим поступака за куповину рачунара, авионских карата, и слично).

Ипак, оквирни споразум, нарочито у погледу примене вишефазног рестриктивног поступка у Србији, не може да се користи као вишеструки поступак у другој фази ако цена није била већ употребљена у првом делу. Као што пише у предлогу, оквирни споразум означава договор склопљен између једног или више наручилаца и једног или више економских субјеката, чија је

⁶ Целина 1, објашњење новог поступка

сврха да установи услове који регулишу уговоре који ће да буду додељени у датом временском периоду, нарочито у погледу предвиђене цене и, према прилици, количине. То значи да има мало или нимало промена на претходни текст постојећих поступака, при чему се каже да ће стране у оквирном споразуму да буду изабране применом критеријума за доделу уговора.

Динамички систем куповине је нека врста електронског оквирног споразума. Предлог такође садржи и техничку страну – електронску аукцију, која може да се употреби као обрнута лицитација за робу, услуге или радове. Нова и значајна техника је електронски каталог. Као део укупне политике унапређења електронске набавке, овај предлог садржи изричите одредбе којима уређује коришћење овог електронског алата за набавке. У суштини, електронски каталози су формат за представљање и организовање информација на начин који је заједнички за све понуђаче који учествују и који се упусте у електронску обраду понуда. Електронски каталози дати су у директиви у два облика, као класични и као такозвани пробојни каталози, у којима је главна сврха прикупљање информација (понуда) од економских субјеката, тако да нема потребе за њиховом активном улогом.

3. Примена преговарачког поступка

Као што је већ речено, предлог нове директиве познаје 6 различитих поступака, с тим што су два од тих поступака преговарачки поступци. У претходном поглављу било је речи о конкурентном поступку са преговарањем а у овом ћемо се детаљније позабавити преговарачким поступком без објављивања јавног огласа.

Предлог садржи 10 разлога за спровођење овог поступка, који су укратко наведени у даљем тексту:

- кад нема одговарајуће понуде или кад нема никакве понуде
- кад је предмет набавке уметничко дело
- кад предмет набавке може да испоручи или изврши само један одређени економски субјекат из техничких разлога или због права на патент, ауторског права или другог ексклузивног права
- разлози изузетне хитности
- производ се прави искључиво за потребе истраживања
- за додатне испоруке од стране првобитног добављача
- за робу купљену на робном тржишту
- за робу набављену под нарочито повољним условима
- кад поступак наступи као наставак конкурса за нацрт
- поступак може да се предвиди за нове радове или услуге као понављање сличних радова

Ситуација у којој нема одговарајуће понуде или нема никакве понуде значи да су примљене понуде биле неисправне или неприхватљиве, или да су примљене са закашњењем, или да у њима садржана цена прекорачује буџет наручиоца, или да је понуда неуобичајено ниска.

Како што је напред већ речено, предлог за нову директиву не садржи разлоге из тачке 11 првог става члана 24. ЗЈН Србије. Остали разлози су (суштински) мање или више исти, осим износа од 25% за додатне радове (тачка 7 у првом ставу члана 24. ЗЈН Србије) који сходно тексту предлога директиве више није поступак већ ствар уговора.

Занимљиво је да нови предлог не познаје разлог за додатне радове у висини од 50% (према српском закону тај износ је 25%), али препушта да то буде уређено у анексима на уговоре, мимо оквира поступака. Међутим, за спровођење анекса сходно предлогу постоји неколико ограничења.

Прво, нека суштинска измена одредаба уговора о јавној набавци у току његовог важења сматраће се новим уговором који захтева да се спроведе нови поступак набавке. Мењање уговора у току његовог важења сматраће се суштинском ако доведе до уговора који је суштински другачији од уговора који је био првобитно закључен. Кад се вредност такве промене може изразити у новчаном смислу, таква промена се неће сматрати суштинском ако њена вредност не прелази границе лимита мање од 5% од цене садржане у првобитном уговору.

Међутим, за неку суштинску измену неће бити потребно спровести нови поступак набавке ако су испуњени следећи кумулативни услови:

- потребу за изменом су условиле околности које савесни наручилац није могао да предвиди унапред;
- измена не мења укупну природу уговора;
- било какво повећање цене није веће од 50% вредности првобитног уговора.

Важно је да истакнемо да су неке државе чланице утврдиле тај проценат у висини мањој од 50%. У Србији је тај проценат 25, док је у Словенији 30. Исправно би било да Србија не повећа тај проценат одједном, с обзиром на то да овај изузетак више не потпада под домет било којег поступка.

Занимљиво је и то што се предлог нове директиве осврће и на раскид уговора, што је сада као могућност прилично сужено. Државе чланице су обавезне да се постарају да наручиоци имају могућност, под условима које утврди национални закон који уређује област уговора, да раскину закључени јавни уговор у току његовог важења ако је испуњен неки од следећих услова:

- изузеци предвиђени за интерно спроведене јавне набавке престају да важе након уласка приватног учешћа у правном лицу коме је био додељен уговор на основу огласа о јавној набавци,

- мењање уговора представља нову доделу уговор,

- Суд правде Европске уније утврди да релевантна држава чланица није испунила своје обавезе које проистичу из Уговора.

4. Поједностављење и промена поступака

Један од камена темељаца новог предлога је поједностављење поступка. Кад се има у виду политика смањења административних оптерећења за 25% у ЕУ, од изузетне је важности да се конкретни поступци промене.

Основе за искључење кандидата и понуђача су ревидиране и разјашњене. Наручиоци ће имати право да искључе из учешћа економске субјекте који су исказали знатне или поновљене недостатке у реализацији ранијих уговора. Предлог предвиђа и могућност „ауто-корекције“: наручиоци могу да прихвате учешће кандидата или понуђача иако постоји неки од основа за њихово искључење, ако су они били предузели одговарајуће мере да исправе последице неког свог незаконитог поступка и да успешно спрече да се понови такво непоштовање обавеза.

Што се тиче критеријума за квалитативни избор, постоји скуп обавезних разлога за искључење и они се углавном односе на кривична дела повезана са корупцијом, преварама, терористичким делима и прањем новца. Нови разлог за обавезно искључење је да наручилац искључи из учешћа економског субјекта ако сазна да постоји правоснажна одлука којом је утврђено да исти није извршио обавезу плаћања пореза или доприноса за социјално осигурање.

Четири критеријума за искључење нису обавезујућег карактера већ су једноставно различита од оног једног критеријума из важеће директиве. Нов је услов који прописује да се може искључити економски субјекат који је исказао знатне или поновљене недостатке у извршењу неког суштинског захтева из ранијих уговора као што је понуда. ЗЈН Србије у члану 47. садржи негативну референцу као критеријум за искључење понуђача тј. одбијање понуде, који је нешто шири него у директиви. Пошто је то прави проблем за наручиоце у државама чланицама, још је важније што је Србија већ увела тај механизам тако да ће једино морати да га нешто мало измени.

Такође је важно што нови предлог уводи изјаве понуђача као доказ. Наручиоци треба да прихвате њихове изјаве као прелиминарне доказе да кандидати и понуђачи испуњавају услове. Наручилац може у сваком тренутку поступка да затражи од кандидата или понуђача да доставе комплетну документацију или само део.

На крају, нови предлог усваја нови текст о прелиминарном истраживању тржишта. Битно је да наручилац прибави све потребне информације пре него што спроведе поступак. Пре покретања поступка набавке, наручиоци могу да обаве истраживање тржишта да би проценили структуру, способности и капацитете тржишта и упознали економске субјекте са својим плановима набавке и захтевима.

У ту сврху наручиоци могу да траже или прихвате савет помоћних административних структура, трећих страна или учесника на тржишту, под условом да такав савет не ограничава конкуренцију и не крши начела недискриминације и транспарентности. Неке државе чланице су већ унеле у своје законе одредбу да је анализа тржишта обавезна, тако да наручиоци имају пуну информацију код избора адекватног поступка, утврђивања вредности уговора и спровођења поступка јавне набавке.

5. Електронска набавка

Наручиоци могу да остваре знатне уштеде и боље резултате набавки електронском комуникацијом и електронском обрадом трансакција уз истовремено смањење отпада и грешака. Предлог настоји да помогне државама чланицама да изврше прелазак на електронске набавке тиме што ће омогућити добављачима да учествују у поступцима набавке преко интернета на целокупном унутрашњем тржишту. У ту сврху, предлог директиве прописује обавезно пребацивање огласа у електронски формат, обавезну доступност конкурсних докумената електронским путем и налаже прелазак на искључиво електронску комуникацију што се нарочито односи на подношење понуда електронским путем у свим поступцима набавке, уз прелазни период од две године. Електронска набавка као инструмент помоћи ће наручиоцима да не праве грешке односно омогућиће им да лакше открију и исправе грешке настале због погрешног разумевања или тумачења правила у јавним набавкама.

Један од најважнијих односно темељних предлога долази од оквира за електронске набавке. Директива у свом члану 19. прописује да су државе чланице дужне да обезбеде да се, најкасније две године после дана транспоновања директиве, сви поступци набавке на које се примењује та директива спроводе уз коришћење електронских средстава комуникације, а нарочито да се подношење понуда обавља електронским путем. То значи да ће до краја 2016. године у свакој држави чланице поступци да се спроводе углавном електронским начинима.

Пошто Србија има низак лимит за поступке, мора да пажљиво води рачуна о томе како ће да решава ово питање. Предлог је да се електронска набавка спроводи на државном нивоу и то прво у неком министарству или другој државној служби који имају више искуства у коришћењу информационих технологија, а да се затим прошири на све државне службе и на национални ниво. Тек тада креатори политике могу да уведу обавезу спровођења набавке искључиво

електронским путем и на локалном нивоу и за друге наручиоце. Зато нови предлог даје сугестију да наручиоци пруже бесплатан, неограничен и потпун непосредан увид електронским средствима у конкурсну документацију од дана објављивања огласа.

Директива уводи још и интернет репозиторијум (складиште информација) под називом e-Certis⁷, који омогућава да државе чланице обезбеде константно ажурирање информација у вези са потврдама и другим облицима документарних доказа који се захтевају у поступцима јавних набавки. На дан увођења електронске набавке ступа на снагу обавеза за државе чланице да захтевају само оне врсте потврда или других врста документације који су доступни у репозиторијуму e-Certis. Овде важе исте сугестије за Србију које су дате у претходном тексту.

На захтев економског субјекта регистрованог у односној држави чланици и по његовом испуњењу утврђених услова, национални органи том економском субјекту издају европски пасош за набавке. Европски пасош за набавке треба да садржи следеће податке:

- (a) идентификацију економског субјекта;
- (b) потврду да против економског субјекта није донета правоснажна осуђујућа пресуда;
- (c) потврду да економски субјекат не пролази кроз поступак стечаја ни ликвидације;
- (d) према прилици, потврду о упису у професионални или трговински регистар прописан законима у држави чланици оснивања;
- (e) према прилици, потврду да економски субјекат поседује неко конкретно овлашћење или је члан неке одређене организације;
- (f) клаузулу о периоду важења пасоша, који не може да буде краћи од шест месеци.

На дан увођења електронске набавке ступа на снагу обавеза за државе чланице да издају европски пасош за набавке. Овде важе исте сугестије за Србију које су дате у претходном тексту.

6. Јаче присуство малих и средњих предузећа

⁷ Примедба преводиоца: e-Certis је електронски алат који је увела Европска комисија за електронске набавке који садржи бесплатне информације за компаније и наручиоце о документацији која се захтева у различитим државама чланицама у огласима за јавне набавке и слично.

Мала и средња предузећа (МСП) поседују огроман потенцијал за отварање радних места, развој и иновације. Лак приступ тржишту набавки помогао би им да искористе тај потенцијал а уједно би омогућио наручиоцима да прошире своју базу добављача, док би укупно већа конкуренција имала позитивно дејство на јавне уговоре. Радна група Савета је исцрпно расправљала о начинима да се олакша приступ МСП јавним уговорим без нарушавања тржишних кретања и стварања бирократске процедуре⁸

Једна од важних препрека за МСП су велике набавке. Због тога нови предлог препоручује поделу уговора на партије. Јавни уговори могу да се поделе на истородне или разнородне партије. За уговоре вредности једнаке или веће од лимита који важи у ЕУ али не мање од 500.000 евра, у складу са чланом 5, кад наручилац оцени да није прикладно да их подели на партије, он мора да у текст огласа или у јавни позив унесе конкретно образложење својих разлога. Али наручилац може, чак и у случајевима кад је наведена могућност подношења понуде за све партије, да ограничи број партија које се могу доделити једном понуђачу, под условом да је тај максимални број наведен у огласу о јавној набавци или јавном позиву.

Директива даје пуну подршку предлогу за увођење ограничења на захтев у погледу обрта, према којем наручиоцима не треба дозволити да економским субјектима поставе захтев у виду минималног пословног обрта у троструком износу процењене вредности уговора. Само у оправданим случајевима може да се постави виши захтев али и тада мора да буде сразмеран. Овај нови предлог веома је занимљив јер је то први пут да је у постојећем тексту неки услов постављен тако прецизно и изричито. Ни ЗЈН Србије не познаје ову врсту експлицитних услова за економске субјекте.

7. Директна исплата подуговарачима

У важећој директиви већ постоји члан који прописује механизме за подуговарање. Ту пише да у конкурсној документацији наручилац може да затражи, или држава чланица може да га обавезе да од понуђача затражи да у својој понуди наведе који проценат уговора намерава да подуговором пренесе на реализацију трећој страни и које подуговараче предлаже.

Нови текст иде много даље тиме што предлаже директне исплате, јер се у ЕУ схватило да посебно у области извођења радова новчани токови не досежу до сваког правног лица које учествује у реализацији уговора. Државе чланице могу да пропишу да је наручилац обавезан, на захтев подуговарача и ако то врста уговора допушта, да доспеле исплате пренесе директно подуговарачу за услуге, робу или радове извршене или испоручене за главног уговарача. У таквим случајевима, државе чланице морају да установе одговарајуће механизме који допуштају главном уговарачу да стави приговор на неосноване исплате. Поступак у вези са тим начином исплате мора да буде садржан у конкурсној документацији. Тиме се подуговарачима, који су врло често МСП, даје ефикасан начин да заштите свој интерес да буду плаћени за рад.

⁸ Модернизација законског оквира о јавним набавкама у ЕУ: Директива о јавним набавкама

Неке државе чланице решиле су овај проблем на другачији начин. Неке су одлучиле да директно плаћање може да се изврши једино на захтев подуговарача; друге су одабрале директно плаћање кад год у реализацији уговора постоје познати подуговарачи. У вези са тиме, предлажемо да се директна плаћања врше само на посебан захтев.

Поред тога важно је и то што дефиниција подуговарача није превише широка (код испоруке робе подразумева се и неки страни произвођач), али с друге стране такав захтев повлачи преступ уговарача (економског субјекта).

8. Сукоб интереса

Опште правило у јавним набавкама је да се наручиоци према економским субјектима понашају једнако и без дискриминације, те да поступају транспарентно и сразмерно. Предлог садржи конкретну одредбу о сукобу интереса која покрива ситуације стварног, могућег или замишљеног сукоба интереса који у поступку јавне набавке утиче на рад чланова особља наручиоца или пружаоца услуге и на чланове руководства наручиоца, који могу да утичу на исход поступка јавне набавке чак и кад нису формално укључени у тај поступак.

Државе чланице морају да донесу прописе којима ће да успешно спречавају, препознају и без одлагања отклањају сукобе интереса који проистичу из спровођења поступка набавке који подлеже важењу Директиве, укључујући планирање и припрему поступка, састављање докумената за поступак набавке, избор кандидата и понуђача и доделу уговора, тако да избегну свако нарушавање конкуренције и да обезбеде једнак поступак према свим понуђачима.

Како прописује нова директива, државе чланице морају нарочито да обезбеде следеће:

- да се од чланова особља на овом послу затражи да пријаве било какав сукоб интереса у вези са било којим кандидатом или понуђачем чим сазнају за постојање таквог сукоба, да би се тиме омогућило наручиоцу да предузме корективне мере;
- да се од кандидата и понуђача затражи на почетку поступка набавке да се изјасне да ли имају било какав повлашћени однос са члановима особља који би те чланове особља могао да постави у ситуацију сукоба интереса.

Поред тога, нови предлог садржи конкретну одредбу којом се забрањује незаконито понашање кандидата и понуђача као што су покушаји да непрописно утичу на поступак доношења одлуке о избору или да склопе договор са другим учесницима да би непрописно утицали на исход

поступка, а такви учесници се искључују из учешћа у поступку. Такве незаконите радње крше основна начела Европске уније и могу да доведу до озбиљног случаја нелојалне конкуренције.

9. Блажи режим за наручиоце на нижим нивоима од централног

Предлог за нову директиву садржи конкретне одредбе о блажем режиму за наручиоце са нижих нивоа од централног. Према дефиницији, наручиоци нижег нивоа обухватају све наручиоце који нису државни органи централне власти. У том смислу предлог за нову директиву омогућава поједностављен режим набавке који се примењује на све наручиоце испод нивоа централних државних органа, и укључује локалне и регионалне државне органе.

Поједностављен режим исказује се у виду могућности коју прописује члан 46. где је дефинисано да у рестриктивном поступку и у конкурентном поступку са преговарањем наручиоци могу да користе претходни распис као јавни позив на достављање понуда. За коришћење ове могућности, претходни распис мора да испуњава све напред наведене услове:

(а) да се конкретно односи на робу, радове или услуге који су предмет уговора који треба да буде додељен;

(б) да наведе да ће уговор бити додељен у рестриктивном поступку или у конкурентном поступку са преговарањем без накнадног објављивања јавног позива и да позове економске субјекте да написмено доставе своју намеру да учествују;

(с) да поред информација из Додатка VI, Део Б, одсек I садржи још и информације из Додатка VI, Део Б, одсек II предлога директиве;

(д) да је објављен не раније од 12 месеци пре датума на који је послат позив за достављање понуда.

Ако наручиоци нижег нивоа од централног користе ову могућност, не морају да објаве посебан оглас о јавној набавци пре покретања поступка јавне набавке.

Важећи ЗЈН Србије у свом члану 71. описује случајеве обавезне примене претходног расписа. За планиране јавне набавке чија вредност прелази износ од 50,000.000 динара наручилац мора да најмање једном годишње објави претходни распис у којем саопштава своју намеру да покрене поступак јавне набавке. Поред тога, члан 64. прописује да општи рок за подношење понуда у

отвореном поступку може да буде краћи ако је наручилац у складу са чланом 71. већ објавио претходни распис и под условом да је испоштовао друге потребне услове.

Зато није јасно да ли је претходни распис обавезујући или није. У сваком случају, за увођење могућности поједностављеног поступка за наручиоце са нижих нивоа власти коју је понудио предлог нове директиве, било би потребно да се ЗЈН Србије измени у делу који се односи на коришћење института претходног расписа као јавног позива. Сходно томе, треба промовисати предности које пружа коришћење претходног расписа. Иста могућност за наручиоце већ постоји у садашњем тексту важеће Директиве 2004/17/ЕЗ али није транспонована у националне законе.

Што се тиче рестриктивног поступка, предлог директиве прописује да наручиоци са нижих нивоа од централног треба да одреде флексибилније рокове у узајамном договору са учесницима поступка. У складу са чланом 26. рок за пријем понуда у рестриктивном поступку може да се утврди кроз узајамни договор наручиоца и одабраних кандидата, под условом да свим кандидатима буде остављен исти временски период да припреме и поднесу своје понуде. Ако они не могу да се договоре о року за ту радњу, рок износи најмање 10 дана од дана објављивања јавног позива.

Ова опција би требало да омогући наручиоцима у Србији са нижег нивоа од централног да знатно скрате рокове у другој фази рестриктивног поступка и да тиме остваре додатну вредност кроз примену тог поступка на том нивоу наручилаца.

Нови предлог директиве садржи и виши лимит за уговоре о јавним набавкама робе и уговоре о јавним набавкама услуга које додељују наручиоци са нижих нивоа власти и за конкурсе за нацрт које организују исти органи власти, тако да је тај лимит утврђен на 200.000 евра.

Пошто садашњи српски законски оквир дефинише исти лимит за све врсте наручилаца, треба размислити о увођењу опције за утврђивање различитих лимита за наручиоце са нижих нивоа власти.

10. Процена трошкова применом принципа економичности – приступа обрачуна цене века трајања робе или услуге

Нови предлог директиве утврђује да критеријум на којем наручиоци заснивају доделу јавног уговора може да буде један од следећих:

- (a) економски најповољнија понуда;
- (b) најнижа цена.

Критеријум најниже цене омогућава наручиоцу да процени трошкове не само по основу цене већ и применом приступа исплативости, као што је приступ обрачуна трошкова у веку трајања (ТВТ). У том смислу наручиоци имају могућност да упореде конкретне предмете набавке на основу њихових стварних трошкова у току века трајања а не само на основу цене коју треба да плате у складу са закљученим уговором о јавној набавци.

Да би применили приступ ТВТ за процену трошкова, наручиоци морају да у конкурсној документацији наведу методологију коју ће да користе за обрачунавање ТВТ.

Нови предлог директиве дефинише строге услове који морају да се испуне да би наручиоци могли да користе ту методологију. Методологија мора да се сачини на основу научних информација или да се заснива на другим објективно проверљивим и недискриминаторним критеријумима. Такође, она мора да се утврди за поновљену или трајну примену и да буде доступна свим заинтересованим странама. Ти критеријуми треба да обезбеде коришћење научно заснованих и широко доступних методологија за све наручиоце. Треба поменути да наручиоци морају да допусте економским субјектима да користе различиту методологију за обрачун ТВТ своје понуде ако могу да докажу да је та методологија испоштовала све опште услове прописане за методологије (да је научно заснована, да је установљена за поновљену или трајну примену, да је свима доступна) и да је еквивалентна са методологијом коју је навео наручилац.

Нови предлог директиве дефинише да кад год буде усвојена нека заједничка методологија за обрачун ТВТ као део неког правног прописа ЕУ, укључујући акте донете на основу прописа који важе за конкретне секторе, да ће се иста применити кад је критеријумима за доделу уговора обухваћен приступ ТВТ. Ова одредба обавезује наручиоце да користе усвојене заједничке методологије за обрачун ТВТ у појединачним поступцима набавке.

Увођење приступа ТВТ омогућава наручиоцима да упореде различите трошкове повезане са веком трајања конкретних производа, услуга или радова, чиме им даје прилику да процене различите елементе засноване на датој дефиницији да „*век трајања (животни циклус) означава све*

узастопне односно међусобно повезане фазе, укључујући производњу, транспорт, коришћење и одржавање, у току целокупног периода постојања датог производа или радова или пружања услуга, почев од стицања сировина или стварања ресурса па све до одлагања, рециклирања и финализације“.

Нови предлог директиве дефинише да трошкови у веку трајања, у мери у којој је то релевантно, обухватају следеће трошкове настале у току века трајања:

(а) интерне трошкове, укључујући трошкове везане за стицање, као што су трошкови производње, везане за коришћење, као што је потрошња енергије, трошкове одржавања, и крај употребљивог трајања, као што су трошкови за прикупљање и рециклирање, и

(б) екстерне еколошке трошкове који су непосредно повезани са веком трајања, под условом да њихова новчана вредност може да се утврди и верификује, што може да обухвати трошкове за испуштање гасова за ефекат стаклене баште и других агената загађења и друге трошкове повезане са ублажавањем последица климатских промена.

У том погледу наручиоци имају на располагању додатну могућност да у својим поступцима набавке узму у обзир важне елементе очувања животне средине, потрошње енергије или других сличних елемената.

Ипак, за примену приступа трошкова у веку трајања, нарочито у поређењу са основним критеријумом најниже цене, наручиоцима су потребне додатне вештине за спровођење поступака јавне набавке. С обзиром на то да постојећи Закон о јавним набавкама Србије не дефинише примену утврђивања трошкова у веку трајања, за његово увођење биће потребан додатан напор надлежних органа да би стекли вештине које су потребне за различити ниво наручилаца. Због чињенице да су методологије карактеристичне за поједине секторе (односно да се на другачији начин утврђују ТВГ за возила а другачије за канцеларијску опрему), биће потребна чврста сарадња са надлежним органима из различитих сектора (заштита животне средине, транспорт, енергетика, итд.) да би се пружила потребна помоћ наручиоцима.

Постоји и потреба да се пружи потребна помоћ економским субјектима за припрему понуда у складу са дефинисаним методологијама приступа обрачуна трошкова у веку трајања. Таква помоћ треба још да подстакне развој иновативних производа, радова или услуга који на шири начин узимају у обзир трошкове у веку трајања.

11. Ознаке

За одређивање еколошких, социјалних или других карактеристика радова, услуге или робе који се набављају, наручиоцима стоји на располагању опција да користе ознаке у дефинисању техничких или функционалних захтева. Коришћење ознака омогућава наручиоцима да веома често превазиђу проблеме који настају због недостатка техничког знања о различитим предметима набавке који се свакодневно набављају (за један број наручилаца опсег поступака набавке се креће од набавке канцеларијског материјала па све до сложених грађевинских радова, за које обично не поседују адекватне административне капацитете). Ознаке за шири дијапазон производа, радова или услуга даје прилично детаљне захтев које су дефинисале релевантне стручне интересне стране на основу научних информација, чиме се наручиоцима омогућава да се позивају на њих приликом израде техничке или функционалне спецификације.

Нови предлог директиве утврђује да ознаке морају да испуне следеће услове да би наручиоци могли да их користе:

(а) захтеви у вези ознака тичу се једино карактеристика које су у вези са предметом уговора и прикладне су да дефинишу карактеристике производа, радова или услуга који су предмет уговора;

(б) захтеви у вези ознака сачињени су на основу научних информација или су засновани на другим објективно проверљивим и недискриминаторним критеријумима;

(с) ознаке су установљене у отвореном и транспарентном поступку у којем су могле да учествују све интересне стране, укључујући државне органе, потрошаче, произвођаче, дистрибутере и организације за заштиту животне средине,

(д) ознаке су доступне свим заинтересованим странама;

(е) критеријуме за ознаке је утврдила нека трећа страна која је независна од економског субјекта који се пријављује за ознаку.

Поред тога, наручиоци којима је потребна нека одређена ознака морају да прихвате све еквивалентне ознаке које задовољавају захтеве оне ознаке коју су они сами навели. Код производа који не носе никакву ознаку, наручиоци морају да прихвате и технички досије произвођача или неки други одговарајући начин доказа да се дефинисани критеријуми испуњени.

Кад је реч о конкретним поступцима набавке, захтеви које дефинише дата ознака могу да буду шири од захтева повезаних са предметом уговора. У том случају наручиоци имају на располагању опцију да дефинишу техничку спецификацију путем референце на детаљне спецификације које припадају тој ознаци или, према потреби, припадају њеним деловима који су повезани са предметом уговора и прикладни за дефинисање особина датог предмета уговора.

Коришћење ознака може да увелико поједностави израду тендерске документације у делу који се односи на техничку или функционалну спецификацију, посебно за мале наручиоце који немају одговарајуће административне капацитете. Такође, коришћење ознака побољшава квалитет докумената у поступку набавке и смањује могућност за појаву дискриминаторних техничких одредби за конкретне предмете уговора. Њихова учесталија примена може још да потакне економске субјекте да испоруче робу, радове или услуге које испуњавају критеријуме постављене у ознакама чиме се побољшава њихов укупни квалитет захваљујући чињеници да се ознаке периодично процењују и поновно дефинишу на основу нових научних података и развоја нових технологија.

Поред увођења референци на ознаке у ЗЈН Србије, биће још потребно да се изврши интензивно промовисање предности које наручиоцима доноси коришћење ознака. Одговарајуће информације о постојећим ознакама које су у вези са специфичним предметима набавке, на пример еко-ознаке на одређеним производима, треба да се дистрибуирају и промовишу у сарадњи са другим надлежним органима (нпр. министарство задужено за очување животне средине).

12. Иновације, еколошки и социјални аспекти

Један од важнијих циљева предлога за нову директиву је развој привреде засноване на знањима и иновацијама у складу са Стратегијом Европа 2020. У том смислу нови предлог директиве уводи партнерство за иновације као нову врсту поступка за иновативно куповање нових, иновативних производа, радова и услуга (за више детаља о овом поступку погледајте наслов „Коришћење различитих поступака и техника“).

Иако нови предлог директиве прописује да државе чланице могу да се одлуче да у своје домаће законодавство не транспонују поступак партнерства за иновације, примена тог поступка била би од велике користи за наручиоце у Србији и могла би да доведе до знатног унапређења у области истраживања и развоја а тиме и до економског раста.

Што се тиче промовисања иновација, нови предлог директиве такође побољшава и поједностављује поступак конкурентног дијалога који је важан због чињенице да наручиоци имају могућност да га користе у смислу уговора о јавним радовима, за послове који се обављају искључиво у сврху истраживања или иновација, тестирања или развоја. Новим предлогом директиве обухваћена је још и заједничка прекогранична набавка и врло често то је важан инструмент за иновативну куповину.

Одредбе унете у нови предлог директиве у циљу подстрека за учешће малих и средњих предузећа, као што су поделе уговора на партије или елементи унапређене електронске комуникације представљају важне иновације, јер та предузећа имају огромни потенцијал за развој иновативних производа, радова и услуга.

Те одредбе би требало да имају велики значај за Србију у поступку усаглашавања законодавства због великог удела малих и средњих предузећа у укупном броју предузећа.

Иновације су посебно повезане са побољшаним еколошким и социјалним стандардима, који чине основне елементе одрживог раста. Неки од најбитнијих циљева новог предлога директиве омогућавају наручиоцима да користе поступке јавне набавке као подршку за заштиту животне средине, већу енергетску ефикасност или социјалне услове.

Поред напред набројаних одредби које су повезане са еколошким и социјалним стандардима, као што су коришћење ознака и трошкови у веку трајања, нови предлог директиве уводи значајне новине у погледу санкционисања за кршење обавезујућих прописа у области друштва, радних односа или заштите животне средине.

Наручиоци могу да одлуче да не доделе уговор оном понуђачу који је дао најбољу понуду ако утврде да понуда није у складу са обавезама утврђенима у правним прописима Уније у области социјалних права, радних односа и заштите животне средине. Списак релевантних законских прописа дат је у Додатку XI уз нови предлог директиве, и обухвата кључне прописе као што су Конвенција о принудном раду или Базелска конвенција о контроли прекограничног преноса опасног отпада и његовом одлагању. Поред тога, наручиоци морају да одбију понуду ако су утврдили да је неуобичајени ниска из разлога што понуђач не поштује обавезе утврђене у прописима набројаним у Додатку XI из новог предлога директиве.

Поменуте новине треба да доведу до укупног побољшања у придржавању закона у области социјалне заштите и заштите животне средине, али ће за њихово спровођење засновано на увођењу у национални законодавни оквир да буду потребне додатне вештине за наручиоце да би им омогућиле да процене понуде у смислу набројаних закона.

Кад је реч о друштвеним разматрањима и важећем ЗЈН Србије, биће потребни одређени амандмани у односу на члан 24. тачку 11 која омогућава коришћење преговарачког поступак без објављивања јавног огласа за набавку услуга и робе од предузећа које се баве обуком, професионалним оспособљавањем и запошљавањем лица са инвалидитетом, ако су такве набавке непосредно повезане са обуком, професионалним оспособљавањем и запошљавањем тих лица јер нови предлог директиве не садржи такву опцију. Нови предлог директиве омогућава примену резервисаних уговора у вези са учешћем заштићених радионица и економских субјеката који за своју главну сврху имају социјалну и професионалну интеграцију онеспособљених и угрожених радника или у вези са извођењем уговора у контексту програма намењених за заштићене радионице.

Управљање

Да би се побољшало праћење спровођења и функционисања правила у јавним набавкама на националном нивоу, нови предлог директиве уводи именовање националног органа задуженог за праћење, спровођење и контролу јавних набавки. Та надзорна тела треба да буду у стању да дају непосредне повратне информације о функционисању политике и о могућим слабостима у националним прописима и пракси, чиме ће да доприносе бржем налажењу решења и унапређењу поступака јавних набавки. Нови предлог директиве даје опширан списак одговорности тог надзорног тела, међу којима су:

- праћење примене правила у јавним набавкама и сходне праксе;
- пружање правне помоћи наручиоцима;
- давање мишљења и смерница у питањима од општег интереса у вези са јавним набавкама;
- успостављање и примењивање свеобухватног система показатеља са „црвеним заставицама“ који може да покрене судског поступак ради спречавања, откривања и адекватног извештавања о нерегуларностима у поступцима јавних набавки;
- скретање пажње надлежних националних установа, укључујући органе ревизије, на конкретне случајеве уочених кршења прописа и системских проблема;
- проучавање представки грађана и пословних организација у вези примене правила о јавним набавкама у конкретним предметима и достављање анализе надлежним наручиоцима;
- праћење одлука које су донели национални судови и органи после пресуде Европског суда правде;

- достављање извештаја Европској канцеларији за борбу против превара о сваком кршењу поступака ЕУ у јавним набавкама кад се оне односе на уговоре које непосредно или посредно финансира ЕУ.

У вези са тим активностима, државе чланице морају да овласте надзорна тела да преузму стварну надлежност сходно националном праву за преиспитивање одлука наручилаца у којима је то тело открило кршења прописа током обављања своје активности праћења и давања правних савета.

Надзорна тела треба још да делују као специфичне тачке контакта за Европску комисију кад прате примену правних прописа ЕУ и реализацију буџета ЕУ.

Нови предлог директиве ставља велики нагласак на помоћ која се даје наручиоцима и пословним организацијама у виду обавезе да се стави на располагање техничка структура подршке наручиоцима за припрему и спровођење поступака набавке, као и економским субјектима и то нарочито малим и средњим предузећима.

Може се оценити да нови предлог директиве намеће исцрпне задатке надзорним телима који треба да се ближе утврде на националном нивоу.

У контексту усаглашавања система јавних набавки у Србији у оквиру процеса приступања ЕУ, постоји јасна веза са задацима које треба извршити током тог процеса у вези са успостављањем одговарајућег институционалног оквира и обезбеђења његовог пуног функционисања (чиме су обухваћени и механизми контроле) и у вези са пружањем адекватне помоћи наручиоцима и економским субјектима да би се на тај начин обезбедило правилно спровођење законског оквира. Успостављање такве у потпуности функционалне структуре захтева одговарајућу политичку подршку, адекватне административне капацитете и, што је нарочито важно, израду механизма за ефикасну координацију рада и сарадњу између већег броја различитих надлежних органа и свих релевантних интересних страна.

Важно је да надлежни органи у Србији који су укључени у активности спровођења буду организовани тако да се избегну сукоби интереса. Систем јавног надзора мора да буде транспарентан. У ту сврху биће објављивани сви документи са смерницама и мишљењима и годишњи извештаји који дају слику спровођења и примене прописа садржаних у овој директиви.

Општи преглед усаглашавања националних прописа у контексту приступања ЕУ

Да би постала држава чланица, земља кандидат мора да прихвати комунитарно право (*acquis*) Европске уније путем постепеног усаглашавања својих прописа. Важно је истаћи да се комунитарно право непрестано развија тако да је потребно да држава непрекидно и на одговарајући начин прати дешавања на нивоу ЕУ. У поступку усаглашавања националних прописа са комунитарним правом посебна пажња мора да се обрати на испуњење обавеза утврђених у Споразуму о стабилизацији и придруживању који су међусобно закључиле Србија и ЕУ у вези са постепеним прилагођавањем комунитарном праву прописа који додељују преференцијални третман компанијама из Србије.

При томе треба пажљиво проценити рокове за увођење свих механизма које покривају релевантне области комунитарног права у домену јавних набавки, од којих неке нису обухваћене важећим законима Србије, да би се они испланирали и реализовали у складу са утврђеним роковима.

Кад је реч о процесу придруживања, главни нагласак мора бити на обезбеђењу пуног спровођења законских прописа на свим нивоима. Земља кандидат треба да покаже не само да је у своје национално законодавство транспоновала релевантне *правне прописе* ЕУ у области јавних набавки већ и да их успешно *спроводи*. *Ранији процеси приступања показали су да земља кандидат мора да уложи најинтензивније напоре у остварењу* правилног спровођења и примене националних прописа пре приступања. Земља кандидат мора да обезбеди њихову правилну примену на свим нивоима, од државног до локалног.

У том смислу, постепено усаглашавање закона са комунитарним правом мора да буде пропраћено одговарајућим развојем административних капацитета надлежних органа и наручилаца из јавног и приватног сектора, као и обезбеђењем помоћи у виду припреме практичних упутстава, приручника и сличних алата. Адекватна обука свих интересних страна је један од главних предуслова за јачање њихових капацитета. Такође је важно да се успоставе сви потребни механизми контроле да би се обезбедила поузданост целокупног система јавних набавки. У том смислу, један од кључних предуслова је ефикасно функционисање система заштите права који ће да пружи доследну, веродостојну и транспарентну правну праксу.

Све ове активности усмерене на правилно спровођење законодавног оквира уједно су камен темељац у спречавању и сузбијању корупције у јавним набавкама, које представљају једну од главних области фокуса у процесу приступања у оквиру Поглавља 5, јавне набавке.