



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

USAID-ov PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH NABAVKI

IZVEŠTAJ O PROCENI RIZIKA U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

MART - JUN 2023.

Pripremio: **Prospector d.o.o.**

Datum: **5. jun 2023. godine**

IZJAVA ODRICANJA OD ODGOVORNOSTI:

Ova publikacija je izrađena uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) u sklopu Projekta za unapređenje javnih nabavki. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost njenih autora i ne odražava stavove USAID-a i Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

SADRŽAJ

Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu	i
1. UVODNE NAPOMENE	1
2. PRIKAZ RIZIČNIH TAČAKA U PROCESU JAVNIH NABAVKI NA LOKALNOM NIVOU	3
2.1. PRIPREMA ZA SPROVOĐENJE POSTUPAKA JAVNE NABAVKE	3
2.2. POKRETANJE I SPROVOĐENJE POSTUPAKA JAVNE NABAVKE	10
2.3. IZBOR UČESNIKA I DODELA UGOVORA	19
2.4. IZVRŠENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI	26
3. KONTROLNE LISTE	30

Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu

Skraćenice	
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
JLS	Jedinice lokalne samouprave
KJN	Kancelarija za javne nabavke
BI	Budžetska inspekcija
DRI	Državna revizorska institucija
RK	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki
EK	Evropska komisija
POSK VJT	Posebna odeljenja za suzbijanje korupcije viših javnih tužilaštava
OCD	Organizacije civilnog društva
Portal	Portal javnih nabavki

1. UVODNE NAPOMENE

Ovaj izveštaj pripremljen je u okviru USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki. Opšti cilj Projekta je jačanje institucionalnih kapaciteta za upravljanje i nadzor pravičnih, otvorenih, nediskriminatorskih i transparentnih procesa javnih nabavki na nacionalnom i lokalnom nivou. Pored toga, jedan od ključnih posebnih ciljeva Projekta jeste pružanje podrške KJN i JLS u identifikovanju i smanjenju rizika od korupcije i zloupotreba u procesima javnih nabavki na lokalnom nivou.

Projekat će sprovesti aktivnosti usmerene na razvijanje efikasnih mehanizama za unutrašnje i spoljašnje praćenje i kontrolu procesa javnih nabavki na lokalnom nivou. Ovaj set aktivnosti treba da bude zasnovan na proceni rizika u oblasti javnih nabavki

Procena rizika predstavlja alat za identifikovanje i ublažavanje rizika koji će moći da primenjuju JLS i KJN kako bi detektovali crvene zastavice u procesima javnih nabavki. Identifikacija najčešćih slučajeva nepravilnosti sa pratećim faktorima rizika, kao i smernice za formulisanje i sprovođenje odgovarajućih mera za ublažavanje identifikovanih problema u svim fazama ciklusa javnih nabavki imaju za cilj da pomognu JLS da unaprede svoje interne kapacitete za praćenje javnih nabavki, a KJN da poboljša efikasnost eksterne kontrole na lokalnom nivou.

Istraživanje za potrebe procene rizika obuhvatilo je 14 izabranih JLS¹. Fokusiranje istraživanja na 14 izabranih JLS predstavljalo je najpogodniji pristup, imajući u vidu izazove u vezi sa dostupnošću relevantnih podataka, kao i činjenicu da je Projekat sproveo i pojedinačne procene procesa javnih nabavki u ovim JLS (*rapid assessments*).

Procena rizika treba da bude zasnovana na različitim izvorima podataka², kako bi na adekvatan način: 1) identifikovali najčešće moguće vidove ili manifestacije korupcije i zloupotreba u procesima javnih nabavki na lokalnom nivou; 2) identifikovali faktore rizika - okolnosti na različitim nivoima koje podstiču, izazivaju ili omogućavaju da dođe do najčešćih vidova ili manifestacija korupcije i zloupotrebe u procesima javnih nabavki na lokalnom nivou; i 3) definisali smernice za formulisanje mera za upravljanje identifikovanim rizicima.

Ovo istraživanje obuhvatilo je analizu sledećih izvora:

- Svi relevantni propisi za regulisanje procesa javnih nabavki na lokalnom nivou (ZJN, podzakonski akti i posebni akti 14 JLS kojima se bliže uređuju način planiranja, sprovođenja postupka javne nabavke i praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci, način planiranja i sprovođenja nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, kao i nabavki društvenih i drugih posebnih usluga);

¹ Grad Kragujevac, Grad Zrenjanin, Grad Novi Pazar, Grad Zaječar, Grad Pirot, Opština Čuprija, Opština Čičevac, Opština Ivanjica, Opština Medveđa, Opština Prijepolje, Opština Sjenica, Opština Varvarin, Opština Veliko Gradište i Opština Vrnjačka Banja.

² Detaljan spisak izvora koji će biti korišćeni prilikom sprovođenja procene rizika dostupan je u Metodologiji za sprovođenje procene rizika u oblasti javnih nabavki.

- Modeli i metodologije koje su izradile nadležne institucije (Model internog akta i Vodič za monitoring, koje je izradila KJN; Metodologija rada BI i Metodologija za vršenje nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama);
- Godišnji izveštaji o radu nadležnih institucija u vezi sa javnim nabavkama (DRI³, KJN, RK);
- Godišnji izveštaji EK o napretku Srbije;
- Izveštaji SIGMA o praćenju sprovođenja principa javne uprave u Srbiji (deo o javnim nabavkama);
- Planovi integriteta JLS (oblast *Javne nabavke*) koji su izrađeni u okviru trećeg ciklusa;
- Nalazi i preporuke iz izveštaja DRI o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki u 14 JLS;
- Sve relevantne odluke RK za 14 JLS;
- Podaci četiri POSK VJT o njihovoj praksi, broju i najčešćim šemama zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama na lokalnom nivou;
- Podaci prekršajnih sudova nadležnih za 14 JLS o prekršajima iz Zakona o javnim nabavkama⁴;
- Podaci BI o nepravilnostima u postupcima javnih nabavki na lokalnom nivou i u 14 JLS;
- Izveštaji o proceni procesa javnih nabavki za 14 JLS (*rapid assessments*);
- Izveštaji i preporuke Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji – platforme OCD koja prati sprovođenje mera iz Poglavlja 5 – *Javne nabavke*.

Svi podaci su analizirani u skladu sa preporučenim metodološkim koracima za sprovođenje sektorske procene rizika korupcije i procene rizika korupcije u propisima, koje su razvile relevantne međunarodne i regionalne organizacije i inicijative.⁵

Analiza prikupljenih podataka ukazuje da rizici od korupcije i zloupotreba u oblasti javnih nabavki na lokalnom nivou nastaju kao posledica neadekvatnih zakonskih i internih procedura, nedovoljnih kapaciteta⁶, kao i nedostatka efikasnih alata i veština za praćenje i kontrolu.

³ Najveći broj preporuka DRI u Izveštaju o radu za 2022. godinu, u delu revizije pravilnosti poslovanja, tiče se javnih nabavki (50,29% od ukupnog broja preporuka).

⁴ Na osnovu Izveštaja KJN o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu može se konstatovati da je KJN podnosila zahteve za pokretanje prekršajnog postupka i protiv odgovornih lica na lokalnom nivou.

⁵ Na primer: 1. State of Integrity. A Guide on Conducting Corruption Risk Assessments in Public Organizations, UNODC, 2020, [STATE OF INTEGRITY: A GUIDE ON CONDUCTING CORRUPTION RISK ASSESSMENTS IN PUBLIC ORGANIZATIONS \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/documents/publications/State_of_Integrity_A_Guide_on_Conducting_Corruption_Risk_Assessments_in_Public_Organizations.pdf).

2. Ljiljana Selinšek, Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe – Comparative Research and Methodology, Regional Cooperation Council and Regional Anti-Corruption Initiative, 2015, https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf.

3. T. Hoppe, Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption Proofing') Comparative Study and Methodology, Regional Cooperation Council and Regional Anti-Corruption Initiative, 2015, https://rai-see.org/php_sets/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

4. ISO 31000:2018 Risk management — Guidelines: <https://www.iso.org/standard/65694.html>

5. Conceptual Framework – Corruption Risk Assessment at Sectoral Level, UNDP, 2018, <https://discuss.tp4.ir/uploads/short-url/4XCiJ0Hcxn87AA16WiFMAHLUmoq.pdf>

⁶ U Godišnjem izveštaju za 2022. godinu, KJN je istakla da nedostatak kadrovskih kapaciteta i nedovoljna obučenost lica koja su angažovana na poslovima javnih nabavki kod naručilaca

Drugo poglavlje Izveštaja sadrži procenu glavnih rizičnih tačaka u svim fazama procesa javnih nabavki i prikaze najčešćih oblika nepravilnosti u ovim procesima na lokalnom nivou. **Treće poglavlje** Izveštaja čine kontrolne liste - tabelarni prikazi za svaku pojedinačnu fazu u procesu javnih nabavki: 1) faktora rizika - okolnosti na različitim nivoima koje podstiču, izazivaju ili omogućavaju da dođe do manifestovanja rizika od nepravilnosti, detaljnije opisanih u Poglavlju 2. Izveštaja; 2) smernica za formulisanje mera za upravljanje identifikovanim rizicima, tj. otklanjanje ili smanjenje prikazanih faktora rizika, te 3) subjekata koji bi bili odgovorni za realizaciju mera za upravljanje identifikovanim rizicima.

2. PRIKAZ RIZIČNIH TAČAKA U PROCESU JAVNIH NABAVKI NA LOKALNOM NIVOU

U ovom delu izveštaja, za svaki segment svake pojedinačne faze u procesu javnih nabavki na lokalnom nivou dat je sumarni prikaz relevantnih pravila iz zakona, podzakonskih akata i posebnih akata JLS, kratki opisi nekih od najčešćih slučajeva nepravilnosti i/ili rizičnih tačaka, tj. problema na normativnom, institucionalnom i praktičnom nivou za koje je ocenjeno da podstiču ili omogućavaju da dođe do prethodno opisanih nepravilnosti.

2.1. PRIPREMA ZA SPROVOĐENJE POSTUPAKA JAVNE NABAVKE

2.1.1. Planiranje javnih nabavki

Planiranje kao početna faza procesa javnih nabavki predstavlja jednu od najzahtevnijih aktivnosti naručioca, od koje zavisi uspešan ishod postupka javne nabavke. Ukoliko se ovaj fazi postupka ne posveti dovoljno pažnje i ukoliko je ne obavljaju stručni i obučeni kadrovi, može doći do brojnih nepravilnosti tokom samih postupaka.

Plan javnih nabavki obuhvata samo nabavke na koje se primenjuje ZJN. Imajući to u vidu, svaki naručilac bi pored ovog plana trebalo da ima i akt kojim bi planirao sve nabavke na koje se ne primenjuje ZJN. Ukoliko bi faza planiranja bila sprovedena na odgovarajući način, svaka interna ili eksterna kontrola i revizija bi mogla bez značajnijih poteškoća da sagleda procese nabavki kod naručioca.

predstavljaju jedan od razloga nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki. S tim u vezi, KJN je ukazala da član 185. ZJN propisuje da je naručilac dužan da licima koja obavljaju poslove javnih nabavki omogući osposobljavanje za obavljanje ovih poslova, polaganje ispita za službenika za javne nabavke, kao i kontinuirano usavršavanje. Dostupno na: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

Naručilac je dužan da objavi plan javnih nabavki i sve njegove kasnije izmene ili dopune na Portalu i na svojoj internet stranici u roku od deset dana od dana donošenja. S obzirom na to da se plan javnih nabavki i njegove izmene i dopune objavljuju na Portalu narednog dana, naručioci bi trebalo da vode računa o tome da ove dokumente pošalju na objavljivanje najkasnije devetog dana od dana donošenja.

Plan javnih nabavki može da se menja i dopunjava. Izmenom i dopunom plana javnih nabavki smatra se: planiranje nove javne nabavke, izmena predmeta javne nabavke i povećanje procenjene vrednosti javne nabavke za više od 10%⁷.

Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ako je ona predviđena u godišnjem planu javnih nabavki. Od ovog pravila postoji izuzetak, koji predviđa da naručilac može da pokrene postupak javne nabavke iako ona nije predviđena u godišnjem planu, kada nije moguće unapred planirati ili iz razloga hitnosti⁸.

Prema odredbama ZJN, naručilac je u obavezi da nabavlja dobra, usluge ili radove samo ukoliko postoji utvrđena potreba za određenim predmetom javne nabavke. Procena potreba će posebno uključivati odluku o tome da li je predviđena javna nabavka uopšte potrebna i svrsishodna i da li su predviđene količine i tehničke specifikacije, uslovi, vreme i mesto izvršenja ugovora opravdani.

Posebnim aktima skoro svih JLS⁹ propisano je da stvarne potrebe za dobrima, uslugama i radovima koje treba nabaviti (planiranje nabavki) predlagač/korisnik nabavki utvrđuje u skladu sa sledećim **kriterijumima**:

- da li je predmet nabavke u funkciji obavljanja delatnosti i u skladu sa planiranim ciljevima koji su definisani u relevantnim dokumentima (propisi, standardi, godišnji programi poslovanja, usvojene strategije i akcioni planovi...);
- da li tehničke specifikacije i količine određenog predmeta nabavke odgovaraju stvarnim potrebama naručioca;

⁷ Član 88. ZJN ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019).

⁸ Član 61. stav 1. tačka 2) ZJN propisuje da naručilac *može da sprovodi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva u meri u kojoj je to neophodno, ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane događajima koje naručilac nije mogao da predvidi, nije moguće postupiti u rokovima određenim za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem, s tim da okolnosti kojima naručilac opravdava izuzetnu hitnost ne smeju da budu prouzrokovane njegovim postupanjem.*

⁹ Izuzetak su Novi Pazar i Ivanjica gde su kriterijumi neznatno drugačije formulisani i ima ih 8, umesto 10: da je predmet nabavke u funkciji obavljanja poslova grada i u interesu građana; da su uzeti u obzir svi troškovi životnog ciklusa predmeta nabavke (trošak nabavke, troškovi upotrebe i održavanja, kao i troškovi odlaganja nakon upotrebe); da predložene tehničke specifikacije i utvrđene količine određenog predmeta nabavke odgovaraju stvarnim potrebama grada; da je procenjena vrednost nabavke odgovarajuća i realna; da li nabavka ima za posledicu stvaranje dodatnih troškova i kolika je visina i priroda tih troškova; da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljavanje iste potrebe i koje su prednosti i nedostaci tih rešenja; troškovi održavanja i korišćenja postojeće opreme u odnosu na troškove nove opreme, isplativost investicije, isplativost remonta postojeće opreme i sl.; i rizici i troškovi u slučaju nesprovođenja postupka nabavke. Pored toga, u slučaju Vrnjačke Banje predviđeno je da se dodatni kriterijumi opredeljuju s obzirom na specifičnosti predmetne nabavke.

- da li je procenjena vrednost nabavke odgovarajuća, s obzirom na ciljeve nabavke, a imajući u vidu tehničke specifikacije, neophodne količine i stanje na tržištu (cena i ostali uslovi nabavke);
- da li nabavka ima za posledicu stvaranje dodatnih troškova, kolika je visina i kakva je priroda tih troškova i da li je kao takva isplativa;
- da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljavanje iste potrebe i koje su prednosti i nedostaci tih rešenja u odnosu na postojeće;
- stanje na zalihama, odnosno praćenje i analiza pokazatelja u vezi sa potrošnjom dobara (dnevno, mesečno, kvartalno, godišnje i sl);
- prikupljanje i analiza postojećih informacija i baza podataka o dobavljačima i zaključenim ugovorima;
- praćenje i poređenje troškova održavanja i korišćenja postojeće opreme u odnosu na troškove nove opreme, isplativost investicije, isplativost remonta postojeće opreme i sl;
- troškovi životnog ciklusa predmeta javne nabavke (trošak nabavke, troškovi upotrebe i održavanja, kao i troškovi odlaganja nakon upotrebe);
- rizici i troškovi u slučaju nesprovođenja postupka nabavke, kao i troškovi alternativnih rešenja¹⁰.

U praksi, godišnji plan javnih nabavki se često menja na lokalnom nivou. Na osnovu prikupljenih informacija, u 14 JLS je tokom 2022. godine broj izmena i dopuna godišnjeg plana javnih nabavki bio od četiri do čak 25 puta.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti u fazi planiranja javnih nabavki na lokalnom nivou:

- Kod utvrđivanja procenjene vrednosti javne nabavke, dešava se da procenjena vrednost u većoj meri odstupa od ugovorene vrednosti, a pri tom sve radnje tokom procesa planiranja nisu evidentirane i dokumentovane.
- Više pozicija iz tehničke specifikacije niže vrednosti su u manjoj meri realizovane u odnosu na planirano, dok su istovremeno ostale pozicije, više vrednosti, realizovane u većoj meri od planiranog. Ovo ukazuje na nedovoljno dobro planiranje potreba.
- Izvršena je nabavka dobara, usluga ili radova bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, a da nije postojao razlog za izuzeće od primene ZJN¹¹;

¹⁰ JLS su preuzele ove kriterijume iz člana 8. Modela internog akta Uprave za javne nabavke iz 2015. godine. Uz neznatne korekcije (na primer, podstaknuto je sagledavanje ekoloških prednosti predmeta nabavke i energetske efikasnosti), KJN je predvidela navedene kriterijume u Modelu posebnog akta iz novembra 2022. godine. Tom prilikom, KJN je napomenula da naručioci treba da prilagode sadržinu posebnog akta svojoj organizacionoj strukturi. Dostupno na: <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2022/11/Model-internog-akta.pdf>

¹¹ Ova nepravilnost je konstatovana i u Izveštaju o radu DRI za 2022. godinu. Dodatno, EK je napomenula u godišnjem Izveštaju o napretku za 2022. godinu da veliki broj izuzetaka od primene ZJN predstavlja ozbiljan rizik od korupcije u javnim nabavkama.

- Plan javnih nabavki ne prikazuje stvarne potrebe¹², jer je zbog neefikasnog planiranja, udeo realizovanih javnih nabavki u ukupnom broju planiranih znatno manji.

Rizične tačke u fazi planiranja javnih nabavki na lokalnom nivou:¹³

- **Neadekvatne interne procedure za vršenje analize potreba naručioca i/ili vršenje ove analize na način koji je više orijentisan na proizvod nego na stvarne potrebe i razmatranje drugih mogućih rešenja zadovoljavanje iste potrebe.** Na ovaj način, može doći do planiranja nabavki dobara, usluga ili radova za kojima ne postoji objektivna potreba kod naručioca.
- U skoro svim JLS propisano je da se procenjena vrednost nabavke određuje u skladu sa tehničkim specifikacijama utvrđenog predmeta nabavke i utvrđenim količinama, a kao rezultat prethodnog iskustva u nabavci konkretnog predmeta nabavke i sprovedenog istraživanja tržišta.¹⁴ Međutim, u četiri JLS nije posebno uređen način utvrđivanja procenjene vrednosti. **Imajuću u vidu navedeno, procenjena vrednost se uglavnom zasniva na prethodnim nabavkama, a ne na realnim tržišnim procenama.** Dodatno, **usled nedostatka odgovarajućih kontrolnih mehanizama** može doći do otkrivanja informacije o procenjenoj vrednosti favorizovanim ponuđačima.
- **Nedostatak komunikacije i koordinacije između organizacionih jedinica koje su predlagači nabavki i organizacionih jedinica za javne nabavke /timova za planiranje.** Neke JLS su predvidele posebnim aktima, u delu koji se odnosi na ispitivanje potreba, dužnost saradnje kao jedan od zahteva pod pretnjom povrede radne obaveze u slučaju nepoštovanja.

¹² Praksa POSK VJT pokazuje da su naručioci određivali količine predmeta nabavke suprotno stvarnim potrebama, odnosno da su nabavljali veće količine od stvarno potrebnih.

¹³ U Izveštaju o radu za 2022. godinu, DRI je predstavila *Pravilnost i efikasnost planiranja javnih nabavki u jedinicama lokalne vlasti kod direktnih korisnika budžetskih sredstava*. DRI je konstatovala da je potrebno povećati efikasnost u planiranju javnih nabavki kroz uključivanje svih aktera (realno i u skladu sa prioritetima utvrđivanja potreba, uz istraživanje tržišta). Od 15 pojedinačno sprovedenih revizija, kod 14 subjekata utvrđeno je da planovi javnih nabavki nisu sačinjeni na osnovu prethodno definisanih i iskazanih stvarnih potreba i onako kako je propisano posebnim aktima. Ujedno, zaključeno je da ovi subjekti pretežno nisu koristili sve informacije koje se prikupljaju ispitivanjem i istraživanjem tržišta u postupku planiranja, jer navedene radnje nisu sprovodili na pravilan i efikasan način, uz poštovanje posebnih akata, niti su ih u potpunosti evidentirali i dokumentovali. Treći zaključak odnosio se na to da naručioci nisu realizovali planove javnih nabavki blagovremeno i u planiranom obimu. Imajući u vidu navedeno, DRI je dala ukupno 127 preporuka radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nesvrishodnosti.

¹⁴ **U slučaju Čuprije**, procenjena vrednost nabavke se može utvrditi i istraživanjem tržišta elektronskim putem na internetu, kao i prikupljanjem informativnih ponuda. **U slučaju Pirota**, navedeno je da se procenjena vrednost određuje u skladu sa tehničkim specifikacijama utvrđenog predmeta javne nabavke i utvrđenim količinama, normativima, odnosno izrađenom projektnom dokumentacijom, koristeći prethodno iskustvo u nabavci konkretnog predmeta nabavke i sprovedenog ispitivanja i istraživanja tržišta i cena.

- Nemogućnost adekvatne kontrole primene pojedinih kriterijuma za utvrđivanje stvarnih potreba za dobrima, uslugama i radovima prilikom planiranja javnih nabavki.
- **Nedostatak preciznih pravila o angažovanju nezavisnih stručnjaka za savet u vezi sa pripremom i sprovođenjem javne nabavke.** ZJN i posebni akti JLS propisuju da organizacione jedinice koje planiraju nabavke *mogu da traže ili da uzmu u obzir savet nezavisnih stručnjaka, nadležnih organa ili privrednih subjekata u vezi sa pripremom i sprovođenjem postupka javne nabavke, pod uslovom da se time ne narušavaju načela obezbeđenja konkurencije i zabrane diskriminacije, jednakosti privrednih subjekata i transparentnosti.*
- **Nedostatak dodatnih internih i spoljašnjih mehanizama praćenja u pogledu korišćenja razloga hitnosti i drugih osnova pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.** Potrebno je redovno pratiti i dodatno izveštavati o realizaciji nabavki nakon negativnog mišljenja KJN, kako bi se smanjio rizik od neosnovanog sprovođenja ovih vrsta postupaka.
- **Nedostatak dodatnih zakonskih i internih pravila i mehanizama kontrole i praćenja za sprečavanje zloupotreba u pogledu izuzeća od primene ZJN prilikom nabavke dobara, usluga ili radova.** Ova pravila se tiču zabrane nabavki dobara, usluga ili radova, ukoliko one nisu propisane u planu javnih nabavki ili planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje (osim u slučaju opravdanih hitnih nabavki koje ne mogu unapred da se planiraju), kao i uspostavljanja dodatnih internih i spoljašnjih mehanizama za kontrolu i praćenje opravdanosti slučajeva izuzeća od primene ZJN.
- Nedostatak dodatnih internih pravila o postupcima sprovođenja nabavki na koje se ZJN ne primenjuje¹⁵.

2.1.2. Istraživanje tržišta

Istraživanje tržišta je važan aspekt oblasti javnih nabavki, imajući u vidu da pomaže naručiocima da donesu informisane odluke i obezbede transparentne i konkurentne postupke. Svrha istraživanja tržišta je prikupljanje informacija o predmetu javne

¹⁵ Problem vezan za nedostatke internih pravila o postupcima sprovođenja nabavki na koje se ZJN ne primenjuje uočen je i u planovima integriteta većine JLS, koji su izrađeni u okviru aktuelnog trećeg ciklusa primene ovog antikorupcijskog mehanizma u Srbiji. Više JLS je u svojim planovima integriteta predvidelo sledeće mere: 1) *Izraditi akt koji bliže uređuje način postupanja, pravila, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica u postupcima sprovođenja nabavki na koje se zakon ne primenjuje;* 2) *Internim aktom koji bliže uređuje sprovođenje nabavki na koje se zakon ne primenjuje definisati kriterijume za planiranje javnih nabavki (npr. da li tehničke specifikacije odgovaraju stvarnim potrebama, kakva su dosadašnja iskustva sa nabavkom određenih dobara i usluga, da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljenjem potrebe za određenim dobrima i uslugom i dr.).*

nabavke, kao i potencijalnim ponuđačima. Naručilac bi trebalo da sprovede istraživanje tržišta pre sačinjavanja godišnjeg plana, u cilju pravilne pripreme postupka javne nabavke i kako bi mogao da potrebe za određenim predmetom zadovolji na adekvatan način. Istraživanje tržišta može da podrazumeva i informisanje privrednih subjekata. Dakle, naručilac može upoznati privredne subjekte sa svojim planovima i zahtevima u vezi sa nabavkom. Prilikom planiranja, naručilac može da traži ili da uzme u obzir savet nezavisnih stručnjaka, nadležnih organa ili privrednih subjekata, pod uslovom da se time ne narušavaju načela obezbeđenja konkurencije i zabrane diskriminacije, jednakosti privrednih subjekata i transparentnosti¹⁶.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti prilikom sprovođenja faze istraživanja tržišta na lokalnom nivou:

- Istraživanje tržišta se ne sprovede¹⁷.
- Istraživanje tržišta se sprovede, ali se podaci ne iskoriste efikasno - ređe se vrši upoređivanje cena više potencijalnih ponuđača ili prikupljanje informacija o karakteristikama i kvalitetu dobara i usluga, garantnom roku za ispravno funkcionisanje, kao i o rokovima isporuke usluga, dobara i/ili izvođenja radova. Zbog neefikasne upotrebe prikupljenih informacija i neadekvatnog analiziranja stvarnih potreba, procenjena vrednost javnih nabavki u većoj meri odstupa od ugovorene vrednosti.
- Radnje tokom faze istraživanja tržišta se ne evidentiraju i dokumentuju, suprotno posebnom aktu naručioca¹⁸.
- Ispitivanje tržišta se sprovede, ali se informacije ne dostave timu za planiranje/organizacionoj jedinici na adekvatan način. Na primer, prikupljene informacije se dostavljaju u slobodnoj formi.

Rizične tačke u fazi istraživanja tržišta na lokalnom nivou:

- **ZJN propisuje da naručilac *može da sprovede istraživanje tržišta radi pripreme postupka javne nabavke* i informiše privredne subjekte o svojim planovima i zahtevima u vezi sa nabavkom¹⁹. Pored toga, ZJN i posebni akti JLS ne sadrže detaljnija pravila o načinu istraživanja tržišta, niti postoje odgovarajući mehanizmi interne kontrole u ovoj oblasti.** ZJN propisuje da procenjena vrednost predmeta javne nabavke mora da bude zasnovana na sprovedenom ispitivanju i istraživanju tržišta predmeta javne

¹⁶ Član 89. stav 2. ZJN.

¹⁷ Praksa POSK VJT pokazuje da je bilo slučajeva kod kojih tržište uopšte nije ispitano, jer je unapred određeno kojim ponuđačima će biti dodeljen ugovor. Najčešće prevarne radnje predstavljaju prethodni dogovori naručioca i ponuđača kako bi se favorizovao određeni ponuđač; fingiranje postojanja konkurencije; podnošenje „uslužnih“ ponuda; dostavljanje potrebnih informacija za pripremu ponude određenom ponuđaču pre pokretanja postupka javne nabavke; dogovaranje naručioca i ponuđača u pogledu uslova konkursne dokumentacije. Ujedno, bilo je i primera da nisu utvrđeni kriterijumi prema kojima su određeni ponuđači pozvani da podnesu ponudu.

¹⁸ U Izveštaju o radu za 2022. godinu, DRI je napomenula da još uvek ima naručilaca koji nisu doneli posebni akt kojim se bliže uređuje planiranje, sprovođenje postupka javne nabavke i praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavci, ili taj akt nisu usaglasili sa ZJN.

¹⁹ Član 89. stav 1. ZJN

nabavke, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i slično i mora da bude validna u vreme pokretanja postupka.²⁰ Posebnim aktima JLS propisano je da korisnici/predlagači nabavke istraživanje tržišta sprovode za svaki pojedinačni predmet nabavke, i to tako što se ispituje stepen razvijenosti tržišta, upoređuju cene više potencijalnih ponuđača, prati kvalitet, period garancije, način i troškovi održavanja, rokovi isporuke, postojeći propisi i standardi, mogućnosti na tržištu za zadovoljavanje potreba naručioca na drugačiji način i dr. **Imajući u vidu navedeno, naručiocu su ostavljena široka diskreciona ovlašćenja u pogledu odlučivanja o tome da li će i na koji način sprovesti ovu fazu postupka.**

- **Usled nedostatka adekvatne interne kontrole** može doći do korišćenja pristrasnih ili manipulativnih podataka istraživanja tržišta. Ovo se može odnositi na situaciju kada lica zaposlena kod naručioca stupaju u kontakt sa potencijalnim ponuđačima kako bi se prikupile pogrešne informacije o tržištu ili dostupnosti dobara ili usluga, čime se dobijaju rezultati u korist određenog ponuđača (Trgovina uticajem i neprimereni uticaj od strane potencijalnih ponudjača na naručioce).
- **Usled nedostatka procedura i adekvatne interne kontrole**, korisnici nabavki u JLS i ostali predstavnici uključeni u poslove javnih nabavki mogu koristiti istraživanje tržišta kao način da opravdaju unapred određene odluke. Ovo se može desiti kada naručioci prilagođavaju istraživanje tržišta tako da odgovara određenom ponuđaču ili rešenju koje su već odabrali, umesto da sprovode objektivnu procenu tržišta (Prevara od strane naručioca kada prilagođavaju istraživanje tržišta).

Da bi se ublažili opisani problemi, neophodno je osigurati da se istraživanje tržišta sprovodi transparentno i objektivno. Ovo se može postići uspostavljanjem jasnih kriterijuma za izbor metodologije istraživanja tržišta i obezbeđivanjem da lica angažovana na poslovima javnih nabavki nisu u sukobu interesa, kao i uključivanjem nezavisnih eksperata za sprovođenje istraživanja tržišta.

Pored toga, neophodno je uspostaviti jasne smernice za prikupljanje i analizu podataka istraživanja tržišta kako bi se osiguralo da su prikupljene informacije tačne, pouzdane i nepristrasne. Ovo može uključivati sprovođenje anketa ili intervjua sa više zainteresovanih strana, uključivanje građana i sprovođenje nezavisnog istraživanja o tržišnim trendovima.

²⁰ Član 29. stav 1. ZJN.

2.2. POKRETANJE I SPROVOĐENJE POSTUPAKA JAVNE NABAVKE

Prema odredbama ZJN, naručilac donosi odluku o sprovođenju postupka javne nabavke, koja sadrži pre svega: podatke o predmetu javne nabavke; vrsti postupka; procenjenoj vrednosti javne nabavke ukupno i za svaku partiju posebno, kao i podatke o sastavu komisije za javnu nabavku, odnosno licu koje sprovodi postupak javne nabavke.

Postupak javne nabavke smatra se pokrenutim slanjem na objavljivanje javnog poziva i drugih oglasa koji se koriste kao javni poziv, osim u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva kada se postupak smatra pokrenutim danom slanja poziva za podnošenje ponuda.²¹

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti prilikom sprovođenja faze pripremanja postupka javne nabavke na lokalnom nivou:

- Zaključivanje ugovora umesto okvirnog sporazuma, u situacijama kada naručioci predviđaju da će nabavljati okvirne količine predmeta nabavke²².
- Neoblikovanje predmeta nabavke u više partija iako za to postoji objektivna potreba²³, čime se neosnovano ograničava konkurencija.

Rizične tačke u fazi pripremanja postupka javne nabavke na lokalnom nivou:

- **JLS čiji posebni akti sadrže odredbe o načinu određivanja vrste postupka, preuzele su pravila iz ranije važećeg ZJN**, pa je propisano, pored ostalog, da organizaciona jedinica zadužena za poslove javnih nabavki određuje vrstu postupka na osnovu ukupne procenjene vrednosti istovrsnog predmeta nabavke, u skladu sa odredbama ZJN.²⁴ Imajući to u vidu, neophodno je da ove JLS usaglasе ove odredbe sa rešenjima iz važećeg ZJN.
- **Način određivanja koji će predmeti biti sastavni deo plana javnih nabavki zbog svojih procenjenih vrednosti²⁵, a koji mogu biti deo plana nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, zbog vrednosti ispod propisanog limita. Usled nedostatka odgovarajućih internih smernica i procedura, određivanje procenjene vrednosti predmeta javne nabavke i opredeljivanje**

²¹ Član 91. stav 4. ZJN.

²² KJN i DRI su ukazale u svojim izveštajima da naručilac ima mogućnost da zaključi okvirni sporazum, na osnovu kojeg će zaključivati pojedinačne ugovore kada se ukaže potreba, ukoliko ne može preciznije da odredi količine predmeta nabavke.

²³ Ovaj primer je konstatovan kao nepravilnost i u Izveštaju DRI za 2022. godinu.

²⁴ Prethodni ZJN je predviđao postupak javne nabavke male vrednosti, koji je ukinut Zakonom iz 2019. godine. Imajući to u vidu, na osnovu vrednosti istovrsnih predmeta nabavki, naručioci razmatraju da li je nešto ispod limita i sprovodi se kao izuzetak od primene, shodno članu 27. ZJN, ili se sprovodi postupak javne nabavke (pretežno otvoreni postupak).

²⁵ Nabavke dobara i usluga od 1.000.000 dinara; nabavke radova od 3.000.000 dinara i više; nabavke društvenih i drugih posebnih usluga od 15.000.000 dinara i više za javne naručioce, odnosno 20.000.000 dinara i više za sektorske naručioce.

naziva samog predmeta javne nabavke²⁶ predstavlja kritičan korak za koji se mogu vezati rizici od nepravilnosti (pre svega, da li je bilo osnova da se ne sprovede postupak javne nabavke, da li se neosnovanim opredeljivanjem naziva predmeta stvorio privid da je reč o različitim predmetima nabavke, da li je vrednost nabavke na koju se ZJN ne primenjuje objektivno određena).

- Nedostatak odgovarajućih internih smernica i procedura u pogledu određivanja da li je potrebno sprovesti okvirni sporazum umesto zaključivanja ugovora, kao i da li je potrebno predmet javne nabavke oblikovati po partijama.
- Neadekvatna pravila (nedovoljna uređenost) iniciranja postupka, ukoliko javna nabavka nije predviđena godišnjim planom naručioca.
- **ZJN i posebni akti JLS propisuju da *procenjena vrednost predmeta javne nabavke mora da bude validna u vreme pokretanja postupka*.** Međutim, u praksi je primena ovog rešenja problematična ukoliko od procene prilikom planiranja do samog pokretanja postupka konkretne javne nabavke prođe više meseci. Naime, usled nedostatka dodatnih internih pravila i adekvatnih kontrolnih mehanizama, dolazi do toga da predstavnici naručioca neretko ne proveravaju validnost u ovakvim slučajevima.

Da bi se ublažili ovi faktori rizika od zloupotreba i nepravilnosti, neophodno je uspostaviti jasne i transparentne procedure za izbor postupka javne nabavke kod naručioca. Ovo može uključiti razvijanje standardnih kriterijuma za određivanje odgovarajućih postupaka, tehnika i instrumenata u postupcima javnih nabavki, na osnovu prirode i obima nabavke, te uspostavljanje jasnih smernica za proces izbora.

2.2.1. Komisija za javnu nabavku

Naručilac imenuje komisiju za javnu nabavku koja sprovodi postupak. Komisija ima neparan broj članova, a najmanje tri člana. Izuzetno, naručilac nije dužan da imenuje komisiju, ukoliko procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000 dinara. U tom slučaju, postupak javne nabavke može sprovesti lice koje imenuje naručilac²⁷.

²⁶ U Izveštaju o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu, KJN je konstatovala sledeći primer na lokalnom nivou - naručilac je pokrenuo postupak javne nabavke, čiji je predmet pružanje raznovrsnih usluga, koje predstavljaju posebne predmete javnih nabavki. Na taj način, naručilac je suzio konkurenciju među ponuđačima.

²⁷ U Novom Pazaru, ako procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 500.000 dinara, naručilac nije dužan da imenuje komisiju za javnu nabavku, u kom slučaju postupak javne nabavke sprovodi lice koje javni naručilac imenuje. U Pirotu, ako procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000 dinara za radove, odnosno 1.000.000 dinara za dobra i usluge, Naručilac imenuje lice za spovođenje postupka javne nabavke.

Ukoliko postupak sprovodi komisija, jedan član mora da bude lice koje ima stečeno visoko obrazovanje iz pravne naučne oblasti na studijama drugog stepena²⁸, odnosno visoko obrazovanje koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, ili službenik za javne nabavke sa visokim obrazovanjem na studijama drugog stepena, odnosno visokim obrazovanjem koje je zakonom izjednačeno sa akademskim nazivom master na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine, ili lice koje je steklo sertifikat za službenika za javne nabavke do dana stupanja na snagu ZJN²⁹.

Kada naručilac smatra potrebnim, za člana komisije će imenovati lice koje ima odgovarajuća stručna znanja iz oblasti koja je predmet javne nabavke. Ukoliko nema zaposlenih lica sa odgovarajućim stručnim zvanjem, naručilac može imenovati u komisiju i lica koja nisu zaposlena kod njega.

Prema odredbama ZJN, komisija, odnosno lice koje sprovodi javnu nabavku se staraju o zakonitosti sprovođenja postupka i odgovorni su za sve radnje u postupku. Konkretno, zaduženi su za: pripremu oglasa o javnoj nabavci i konkursne dokumentacije, stručnu ocenu ponuda i prijava, pripremu izveštaja o postupku javne nabavke, kao i za svu potrebnu komunikaciju u postupku javne nabavke i potrebne radnje u slučaju podnošenja zahteva za zaštitu prava.

Rizične tačke u fazi formiranja komisije za javne nabavke na lokalnom nivou:

- **Nedostatak adekvatnih pravila i kontrole u pogledu upravljanja sukobom interesa članova komisije za javne nabavke, odnosno lica koje sprovodi postupak javne nabavke. Odredbe ZJN o sukobu interesa sužavaju definiciju *povezanih lica*³⁰ u odnosu na druge propise koji uređuju ovo pitanje.** Naime, povezana lica predstavnika naručioca su lica koja su u: krvnom srodstvu u pravoj liniji; pobočnom srodstvu zaključno sa trećim stepenom srodstva; tazbinskom srodstvu zaključno s drugim stepenom srodstva; odnosu usvojitelja i usvojenika; braku, bez obzira da li je brak prestao ili nije; vanbračnoj zajednici; odnosu staratelja i šticećenika. S druge strane u Zakonu o sprečavanju korupcije i drugim zakonima koji uređuju sprečavanje sukoba interesa³¹ u povezana lica spadaju *i fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim*. Članovi komisije, odnosno lice koje sprovodi postupak javne nabavke mogu imati lične ili finansijske interese kod određenih ponuđača ili njihovih podizvođača, što može

²⁸ Diplomске akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije.

²⁹ Član 92. stav 4. ZJN.

³⁰ Praksa nadležnih organa za sprečavanje pranja novca pokazuje značaj povezanih lica sa stanovišta praćenja transakcija po osnovu postupaka javnih nabavki (posebno kada se novac odmah nakon plaćanja transferiše sa računa kompanija koje izvršavaju poslove, preko povezanih pravnih lica, ili se lica iz javnog sektora povezuju sa licima iz privatnog sektora - uglavnom se po računima zaposlenih lica u javnom sektoru mogu uočiti gotovinske uplate u visokim iznosima, pri čemu se ne može utvrditi poreklo novca).

³¹ Zakon o državnim službenicima, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Zakon o zaposlenima u javnim službama.

uticati na donošenje odluka i narušiti integritet postupka. Imajući to u vidu, neophodno je dodatno regulisati pitanje upravljanja sukobom interesa i kontrolisati primenu tih pravila, kako bi se osiguralo da su svi članovi komisije, lica koja sprovode postupak, lica koje sprovodi postupak javne nabavke, kao i sva druga lica koja učestvuju u svim pojedinačnim fazama procesa javnih nabavki nezavisna i nepristrasna prilikom obavljanja svojih zadataka.

- **Nepostojanje jasnih smernica i procedura za formiranje komisije za javnu nabavku, koje bi obezbedile da njeni članovi imaju neophodna odgovarajuća stručna znanja.** Ove smernice i procedure bi trebalo da sadrže detaljnija pravila u pogledu sprečavanja sukoba interesa i zahteve u pogledu stručnosti za predmet javne nabavke za koji se sprovodi postupak.
- **Nedostatak stručnosti članova komisije za javnu nabavku.** Članovima komisije nedostaju tehničko znanje i iskustvo potrebno za procenu ponuda i određivanje najbolje vrednosti za novac. Ovo može dovesti do loše osmišljenih kriterijuma za ocenjivanje, što može dalje rezultirati neoptimalnim odlukama prilikom sačinjavanja konkursne dokumentacije i stručne ocene ponuda.
- **ZJN i posebni akti JLS ne sadrže odredbe kojima se definišu uslovi ili kriterijumi po kojima će biti imenovano lice koje će sprovesti postupak javne nabavke ukoliko procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000 dinara.**
- **Neadekvatno funkcionisanje sistema za prijavu nepravilnosti (uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača) i nedostatak smernica za etiku i integritet za članove komisije i službenike za javne nabavke.** Naime, u ovoj fazi postoji rizik od potencijalnih pritisaka i neprimerenih uticaja na članove komisije i lica za sprovođenje postupka od strane ponuđača ili odgovornih lica kod naručioca. Imajući to u vidu, značajno je da članovi komisije za javne nabavke, kao i lica koja su angažovana na poslovima javnih nabavki pohađaju obuke o etici i integritetu, te da funkcioniše sistem za prijavu nepravilnosti. Dodatno, potrebno je izraditi smernice u oblasti jačanja integriteta i sprečavanja korupcije za službenika za javne nabavke i lica koja su angažovana na poslovima javnih nabavki, kao sastavni deo obuke za ove službenike.

2.2.2. Konkursna dokumentacija

Jedan od zadataka komisije za javnu nabavku, odnosno lica koje sprovodi postupak javne nabavke jeste priprema konkursne dokumentacije³². Od pripreme konkursne dokumentacije u velikoj meri zavisi ishod postupka javne nabavke, odnosno da li će ponuđači moći da pripreme prihvatljivu ponudu, te, podjednako važno, da li će naručilac nabaviti dobra, usluge ili radove koji odgovaraju njegovim stvarnim

³² Praksa POSK VJT ukazuje na slučajeve kada članovi komisije za javnu nabavku ne znaju kako je formirana konkursna dokumentacija.

potrebama. Dakle, konkursna dokumentacija mora da bude sačinjena na način da omogući pripremu i podnošenje prihvatljive ponude, odnosno prijave.

Sadržina konkursne dokumentacije određuje se u zavisnosti od vrste postupka javne nabavke i propisana je detaljno podzakonskim aktom - Pravilnikom o sadržini konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki³³.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti i rizične tačke u fazi pripremanja konkursne dokumentacije na lokalnom nivou:

- Nedovoljno jasno i nepotpuno definisanje bilo kog dela konkursne dokumentacije³⁴ može ukazivati na pokušaj da se ograniči konkurencija i postupak sprovede na način koji bi određenom ponuđaču omogućio da njegova ponuda bude izabrana kao najpovoljnija. Takođe, kontradiktorna sadržina konkursne dokumentacije, u smislu da sadrži različite informacije o istom, može ukazivati na takve težnje naručioca.
- **Konkursna dokumentacija ne sadrži sve obavezne elemente propisane ZJN i podzakonskim aktima.** Nepoštovanje odredbi ZJN i podzakonskih akata čija je posledica nejasna i neprecizna sadržina konkursne dokumentacije onemogućava privredne subjekte da adekvatno pripreme ponudu i podstiče subjektivnost i proizvoljnost naručioca prilikom sprovođenja stručne ocene ponuda.
- **Usled nedostataka odgovarajućih internih kontrolnih mehanizama u pogledu načina pripreme konkursne dokumentacije, dolazi, pored ostalog, do slučajeva tzv. namerne greške,** kako bi se omogućilo obustavljanje postupaka javne nabavke ukoliko se proceni da ponuda *favorizovanog ponuđača* ne može da bude izabrana kao najpovoljnija.

2.2.3. Kriterijumi za izbor ponuđača

Deo ZJN - *Izbor učesnika i dodela ugovora* - uređuje kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta i kriterijume za dodelu ugovora. Drugim rečima, u ovom delu ZJN uređeni su kriterijumi na osnovu kojih će naručilac izvršiti stručnu ocenu podnetih ponuda, a potom i kriterijumi na osnovu kojih će nekom od ponuđača čija ponuda bude ocenjena prihvatljivom, dodeliti ugovor o javnoj nabavci.

³³ Sl. glasnik RS", br. 21/2021.

³⁴ U Izveštaju o radu za 2022. godinu, RK je istakla da nepoštovanje odredbi zakona i podzakonskih akata predstavlja jednu od uočenih nepravilnosti, čija je posledica nejasna i neprecizna sadržina konkursne dokumentacije. Ova nepravilnost onemogućava privredne subjekte da adekvatno pripreme ponudu i podstiče subjektivnost i proizvoljnost naručioca prilikom sprovođenja stručne ocene ponuda.

Postoje dve grupe kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta:

- Osnovi za isključenje i
- Kriterijumi za izbor privrednog subjekta.

Osnovi za isključenje se takođe mogu podeliti u dve grupe: a) osnovi za isključenje koji su obavezni i naručilac ih mora predvideti u svakom postupku javne nabavke, i b) osnovi za isključenje koje naručilac može predvideti u dokumentaciji o nabavci.

S druge strane, kriterijumi za izbor privrednog subjekta su opcioni i naručioci ih mogu predvideti dokumentacijom o nabavci u odnosu na predmet javne nabavke. Ovi kriterijumi mogu da se odnose na: ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti; finansijski i ekonomski kapacitet i tehnički i stručni kapacitet.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti prilikom odabira kriterijuma za izbor ponuđača³⁵ na lokalnom nivou:

- Naručioci postavljaju uslove koji nisu u direktnoj i logičkoj vezi³⁶ sa predmetom javne nabavke³⁷.
- Naručioci ne vode računa o odnosu između zahtevanog kapaciteta ponuđača i obaveza u pogledu načina izvršenja ugovora³⁸, predviđenih modelom ugovora, koji je sastavni deo konkursne dokumentacije.
- Naručioci zahtevaju u konkursnoj dokumentaciji da finansijski kapacitet ponuđača bude veći od dvostruke procenjene vrednosti, što nije u skladu sa odredbama ZJN.
- Naručioci konkursnom dokumentacijom zahtevaju da ponuđači odmah uz ponudu dostave dokaze o ispunjenosti kriterijuma, iako je u ponudi izjava jedini način dokazivanja.

³⁵ Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja KJN za 2022. godinu, od ukupno 30.646 pitanja zainteresovanih privrednih subjekata u vezi sa sadržinom konkursne dokumentacije, njih 8.236 se ticalo kriterijuma za kvalitativni izbor, dok se 1.267 odnosilo na kriterijume za dodelu ugovora. U istom izveštaju KJN je navela da je jedna od najčešćih nepravilnosti prilikom sačinjavanja dokumentacije o nabavci nedostatak kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta u skladu sa odredbama ZJN, odnosno nedefinisane načina ispunjavanja tih kriterijuma u skladu sa čl. 118. i 119. ZJN.

³⁶ U Izveštaju o radu za 2022. godinu, DRI je konstatovala navedeno kao uočene nepravilnosti kod subjekata revizije. Isto je konstatovala RK (da kriterijumi za kvalitativni izbor privrednih subjekata po prirodi i obimu nisu prilagođeni predmetu nabavke ili nisu logički povezani, kao i neadekvatno određivanje dokaza). Ujedno, RK je identifikovala kao nepravilnost i to da su elementi kriterijuma za dodelu ugovora i metodologija za njihovu primenu određivani nepravilnom primenom odredaba ZJN.

³⁷ U Izveštaju KJN o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu mogu se videti primeri nepravilnosti prilikom određivanja kriterijuma za izbor (npr. tehničkog kapaciteta) od strane naručioca na lokalnom nivou. Konkretno, radi se o slučajevima kada ovi kriterijumi nisu opravdani i mogu uticati na sužavanje konkurencije među ponuđačima. Isto se odnosi i na sužavanje načina dokazivanja zahtevanog kapaciteta. Dodatno, konstatovano je i da naručioci nisu definisali vremenski period za reference u skladu sa ZJN, te da su određivali duži rok važenja ponude kao rezervni kriterijum, umesto kriterijuma koji je povezan sa izvršenjem ugovora.

³⁸ U Izveštaju KJN o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu navedeno je da je kod naručioca na lokalnom nivou podizvođač dokazivao dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet nabavke, umesto ponuđača. Drugim rečima, konkursnom dokumentacijom nije bilo precizirano da kriterijum u pogledu posedovanja dozvole nadležnog organa moraju dokazati i ponuđač i podizvođač.

- Određivanje kriterijuma cena, kao jedine vrste kriterijuma za dodelu ugovora o javnoj nabavci³⁹.
- Određivanje kriterijuma za izbor kao zbira jediničnih cena, a da pritom u tehničkim specifikacijama nisu određivane količine usluga i radova koje se nabavljaju.
- Manipulacija procesom stručne ocene ponuda. Do ovoga dolazi kada kriterijumi nisu jasno definisani ili kada postoji nejasnoća u načinu na koji se primenjuju. Na primer, ako su kriterijumi previše subjektivni ili otvoreni za tumačenje, to može stvoriti rizik da se stručna ocena ponuda i dodela ugovora izvrše po subjektivnim kriterijumima.

Rizične tačke u fazi odabira kriterijuma za izbor ponuđača na lokalnom nivou:

- Nedovoljno precizno određeni kriterijumi za izbor ponuđača i neadekvatan način njihovog dokazivanja omogućavaju/podstiču koruptivne radnje kao što su mito, favorizovanje i dosluh između predstavnika naručilaca uključenih u poslove javnih nabavki i ponuđača.
- Zahtevanje kriterijuma za izbor privrednog subjekta koji nisu u skladu sa ZJN i logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, kao i izvršenjem ugovora o javnoj nabavci.
- Isključivo korišćenje kriterijuma najniže cene za dodelu ugovora o javnoj nabavci može dovesti do povrede načela vrednosti za novac.

2.2.4. Tehničke specifikacije

Centralni segment konkursne dokumentacije predstavljaju tehničke specifikacije, kako bi se predmet javne nabavke definisao što detaljnije. Naime, tehničkim specifikacijama utvrđuju se tražene karakteristike dobara, usluga ili radova koji su predmet nabavke kao i drugi elementi koji su od značaja za pripremu ponude od strane ponuđača. Ovi elementi mogu se odnositi na mesto i rokove izvršenja, posebne zahteve u pogledu načina izvršenja predmeta nabavke, garantne rokove i sl.

Tehničke specifikacije su važne i za ocenu ponuda i za izvršenje ugovora. Preciznije, sve ponude koje nisu u skladu sa zahtevanim tehničkim specifikacijama biće ocenjene kao neprihvatljive, dok naručilac ne može prihvatiti isporuku predmeta nabavke koji po karakteristikama ne odgovara ovim specifikacijama.

Tehničke specifikacije se različito definišu u zavisnosti od predmeta nabavke. Prvi način je određivanje tehničkih specifikacija u vidu karakteristika ili funkcionalnih

³⁹ Prema Godišnjem izveštaju KJN za 2022. godinu, primenom kriterijuma *cena* zaključeno je 96% ugovora. U Izveštaju SIGMA iz 2021. godine o praćenju sprovođenja principa javne uprave u Srbiji (deo koji se odnosi na javne nabavke), zbog ugovora zaključenih samo na osnovu cene data je niža ocena u odnosu na prethodni izveštaj iz 2017. godine.

zahteva. U ovim slučajevima daju se npr. ekološke karakteristike ili dovoljno precizni parametri potrebni za određivanje predmeta ugovora.

Drugi način podrazumeva određivanje tehničkih specifikacija upućivanjem na nacionalne standarde kojima se preuzimaju evropski standardi, na evropsku tehničku ocenu, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne standarde, druge tehničke referentne sisteme uspostavljene od strane evropskih tela za standardizaciju ili u slučaju kada neki od njih ne postoje, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektovanje, obračun troškova i izvođenje radova i upotrebu dobara, pri čemu svako upućivanje mora da bude praćeno rečima „ili odgovarajuće”.

Treći način predstavlja kombinaciju prethodna dva opisana načina.

Tehničke specifikacije ne mogu da upućuju na posebnu marku ili izvor ili određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt ili na žigove, patente, vrste ili određeno poreklo ili proizvodnju, koje bi za posledicu imalo davanje prednosti ili eliminisanje određenih privrednih subjekata ili određenih proizvoda, osim ako predmet ugovora to opravdava. Izuzetno, ako se predmet nabavke ne može dovoljno precizno i razumljivo opisati, upućivanje je dozvoljeno, pri čemu takvo upućivanje mora da bude praćeno rečima „ili odgovarajuće”. Ponuđač je dužan da u svojoj ponudi na odgovarajući način dokaže, da dobra, usluge ili radovi koji su u skladu sa standardom, ispunjavaju tražene karakteristike ili funkcionalne zahteve naručioca.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti prilikom definisanja tehničkih specifikacija na lokalnom nivou:

- Nedovoljno ili nejasno utvrđene tehničke specifikacije od strane naručioca što onemogućava potencijalne ponuđače da sastave i podnesu ponude u postupku javne nabavke⁴⁰.
- Tehničke specifikacije i količine određenog predmeta nabavke ne odgovaraju stvarnim potrebama naručioca.⁴¹

⁴⁰ Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja KJN za 2022. godinu, od ukupno 30.646 pitanja zainteresovanih privrednih subjekata u vezi sa sadržinom konkursne dokumentacije, više od polovine (15.729) se ticalo tehničkih specifikacija. U Izveštaju o radu za 2022. godinu, DRI je istakla da su uočene nepravilnosti koje se tiču nejasnog opisa predmeta javne nabavke u konkursnoj dokumentaciji, odnosno nepreciznosti tehničke specifikacije. U Izveštaju o radu za 2022. godinu, i RK je konstatovala nepravilnosti u vezi sa definisanjem tehničkih specifikacija na način koji neopravdano dovodi u povoljniji položaj privredne subjekte, odnosno onemogućava privredne subjekte da sačine odgovarajuće ponude.

⁴¹ U Godišnjem izveštaju za 2022. godinu, KJN je istakla da je jedna od najčešćih nepravilnosti prilikom sačinjavanja dokumentacije o nabavci, propuštanje naručilaca da predvide opciju zaključenja okvirnog sporazuma u situaciji kada nisu u mogućnosti da odrede tačne količine predmeta nabavke. Od 14 JLS obuhvaćenih istraživanjem, iskustvo sa sprovođenjem okvirnog sporazuma imaju samo Grad Kragujevac i Grad Zrenjanin.

- Tehničke specifikacije su određene na način da favorizuju tačno određenog proizvođača⁴² ili ponuđača u postupku javne nabavke⁴³.

Rizične tačke u fazi pripremanja tehničkih specifikacija na lokalnom nivou:

- **Nedostatak adekvatnih procedura i mehanizama kontrole.** U više JLS je potrebno detaljnije propisati i usaglasiti odredbe posebnog akta u smislu kontrole načina sačinjavanja tehničkih specifikacija, uz detaljno i dokumentovano istraživanje tržišta. Dodatno, uočeno je da mora postojati jasna odgovornost i preciziranje koja lica ih izrađuju, kao i u kojim slučajevima komisija za javnu nabavku može menjati tehničke specifikacije.⁴⁴
- **Nedostatak stručnog znanja povezanih sa predmetom javne nabavke lica koja sastavljaju tehničke specifikacije.** Tehničke specifikacije su ključne za uspeh postupka javne nabavke jer određuju koji je predmet javne nabavke potreban, kao i koji su to zahtevi u odnosu na predmet javne nabavke koje ponuđač treba da ispuni prilikom podnošenja ponude.
- **Neobjektivno definisanje tehničkih specifikacija koje favorizuju određenog ponuđača ili proizvođača, što može stvoriti nepravednu prednost i ograničiti konkurenciju.** Postoji nekoliko načina na koje može doći do slučajeva korupcije prilikom utvrđivanja tehničkih specifikacija. Jedan od uobičajenih načina jeste manipulacija specifikacijama da bi se favorizovao određeni prodavac ili proizvod. Ovo se može uraditi uključivanjem nepotrebnih ili previše složenih zahteva koje samo jedan ponuđač može da ispuni, isključujući konkurenciju.

⁴² U Izveštaju o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu, KJN je navela primer naručioca na lokalnom nivou, koji je u okviru tehničke specifikacije predvideo dobra navođenjem tačno određene marke, bez upućivanja na reči *ili odgovarajuće*.

⁴³ U praksi POSK VJT ima primera da su u tehničke specifikacije uneta dobra koja ima samo određeni ponuđač, čime se takva javna nabavka „zaključavala“, odnosno čime su isključeni drugi ponuđači.

⁴⁴ Tehničke specifikacije koje se navode u konkursnoj dokumentaciji, po pravilu, u gotovo svim JLS, izrađuje Predlagač. Predlagač nabavke je odgovoran za ispravnost tehničke specifikacije i projektne dokumentacije. Svaki član komisije koja sprovodi postupak javne nabavke je odgovoran za sadržinu konkursne dokumentacije, shodno poslovima organizacione jedinice iz koje je imenovan.

2.3. IZBOR UČESNIKA I DODELA UGOVORA

2.3.1. Podnošenje ponuda⁴⁵

a) Postupanje sa delovima ponude koji se ne podnose putem Portala

Ponude se od 1. jula 2020. godine pripremaju i podnose elektronskim putem, preko Portala, čime je smanjen prostor za nepravilnosti u pogledu utvrđivanja blagovremenosti/neblagovremenosti i sadržine ponuda. Imajući u vidu da se preko Portala otvaraju ponude i objavljuje zapisnik o otvaranju ponuda, ponuđači su praktično izgubili interes da dolaze kod naručilaca ovim povodom. Taj interes može postojati u situaciji kada se zahtevaju uzorci ili SFO⁴⁶, koji se ne mogu dostavljati putem Portala, a koji utiču na blagovremenost i ocenu kompletne ponude. Ujedno, ponuđači često dostavljaju navedene delove pred istek roka za podnošenje, kako bi se smanjio rizik saznanja o njihovoj ponudi.

Postupak otvaranja ponuda uređen je Pravilnikom o postupku otvaranja ponuda⁴⁷. Ujedno, ZJN zabranjuje davanje informacija o primljenim ponudama do otvaranja, a naručilac je u obavezi da ponude čuva kako ne bi došle u posed neovlašćenih lica⁴⁸.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti:

- Onemogućavanje da predstavnici ponuđača prisustvuju otvaranju delova ponuda koji se ne podnose putem Portala i da eventualno istaknu primedbe.
- Nesačinjavanje beleške sa javnog otvaranja ponuda, što u situaciji kada predstavnici ponuđača nisu prisustvovali otvaranju omogućava favorizovanom ponuđaču dostavljanje ili eventualne korekcije datih delova ponude.
- Na osnovu podnetog SFO/uzoraka, predstavnici naručioca imaju informaciju o potencijalnim ponudama⁴⁹.

Rizične tačke u vezi sa delovima ponude koji se ne podnose putem Portala:

- Nedorečenost Pravilnika o postupku otvaranja ponuda u pogledu načina sprovođenja ove radnje postupka, prava predstavnika ponuđača i evidentiranja delova ponude koji se ne podnose putem Portala.

⁴⁵ Imajući u vidu da informacije prikupljene od 14 JLS ne sadrže dovoljno podataka o rizicima i faktorima rizika u vezi sa podnošenjem ponuda, u ovom segmentu korišćeni su podaci iz prakse naručilaca tokom skoro trogodišnje primene ZJN.

⁴⁶ Sredstva finansijskog obezbeđenja za ozbiljnost ponude (menica, bankarska garancija).

⁴⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 93/20.

⁴⁸ Član 38. stav 1. tačka 2) i 139. stav 4. ZJN.

⁴⁹ Počev od lica koja na pisarnici prima te delove ponude, pa do lica koja su zadužena za čuvanje tih delova ponuda do njihovog otvaranja.

- Nedovoljna preciznost posebnih akata u pogledu postupanja sa delovima ponude koji se ne podnose putem Portala i načina komunikacije za to odgovornih lica naručioca i ponuđača.
- Nedovoljno poznavanje pravila u vezi sa otvaranjem i dokumentovanjem delova ponuda koji se ne podnose putem Portala od strane članova komisije.

b) Zahtev za obilaskom lokacije

ZJN daje mogućnost naručiocu da zahteva obilazak lokacije. Naručilac bi to trebalo da traži ukoliko je obilazak neophodan za pripremu ponude ili je, npr, zbog specifičnosti nabavke neophodan neposredni pregled na licu mesta. U tom slučaju, naručilac je dužan da odredi duži rok za podnošenje ponuda⁵⁰.

DRI je konstatovala u svom izveštaju da je: „ZJN data mogućnost obilaska lokacije, međutim nije uređen zahtev za obilazak lokacije, način podnošenja ovog zahteva⁵¹, niti rok u kome zainteresovani privredni subjekti mogu podneti zahtev za obilazak lokacije, što predstavlja rizik da naručilac odredi neprimereno kratak rok za podnošenje zahteva za obilazak lokacije ili rok koji je znatno kraći od roka za podnošenje ponuda. Usled navedenog zainteresovanim privrednim subjektima koji bi za objavu javnog poziva saznali po isteku roka za podnošenje zahteva za obilazak lokacije, je onemogućeno da obiđu lokaciju i dođu do potrebnih informacija o predmetu nabavke na osnovu kojih bi pripremili ponudu.“

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti u vezi sa zahtevom za obilaskom lokacije:

- Zahtevanje obilaska lokacije kada on nije potreban.
- Skraćivanje roka za obilazak lokacije zainteresovanim privrednim subjektima.
- Zahtevanje obilaska lokacije kao uslova prihvatljivosti ponuda, iako je često takav zahtev mogućnost za ponuđače, ukoliko smatraju da im to može olakšati pripremu ponude.
- Zahtevanje obilaska lokacije u cilju saznanja ko su potencijalni ponuđači.
- Korišćenje zahteva za obilaskom lokacije u cilju ograničavanja konkurencije.

Rizične tačke u vezi sa postavljanjem zahteva za obilaskom lokacije:

- Nedostatak jasnih zakonskih i internih pravila u pogledu postavljanja zahteva za obilaskom lokacije, uključujući tu i produženje roka za podnošenje ponuda od strane naručioca.

⁵⁰ ZJN, član 86. stav 4.

⁵¹ Ažuriranjem verzije Portala omogućeno je podnošenje zahteva za obilazak lokacije putem Portala.

c) Neosnovano označavanje podataka u ponudi kao poverljivih

ZJN propisuje šta ponuđači ne mogu da označe kao poverljivo u ponudi⁵². Za označavanje poverljivosti delova ponude, potrebno je da ponuđač navede pravni osnov i obrazloži razlog poverljivosti. Međutim, u praksi se dešava da ponuđači delove ponude označavaju kao poverljive ili da u dva postupka kod istog naručioca na različit način označavaju poverljivost istog dokumenta.

Rizične tačke u vezi sa označavanjem podataka u ponudi kao poverljivih:

- Nedovoljna preciznost procedura za postupanje članova komisije kako bi prepoznali i razgraničili poverljive podatke u ponudama od njihove zloupotrebe.

d) Komunikacija u vezi sa podnošenjem ponuda

ZJN propisuje da naručilac i privredni subjekti vrše komunikaciju putem Portala⁵³, odnosno putem pošte, kurirske službe i slanjem elektronske pošte, u skladu sa odredbama ZJN i Uputstvom za korišćenje Portala⁵⁴. Prema ZJN, usmena komunikacija u vezi sa podnošenjem i stručnom ocenom ponuda je praktično isključena⁵⁵.

Rizične tačke u vezi sa komunikacijom:

- Nedostatak preciznih pravila o načinu komunikacije u posebnim aktima. Naručioci pretežno samo preuzimaju relevantne zakonske odredbe⁵⁶, umesto da preciziraju kada je moguće slanje putem elektronske pošte, kada putem pošte ili kurirske službe, kao i kakve su obaveze predstavnika naručilaca u vezi komunikacije.
- Nedovoljno jasan način komunikacije u pogledu upućivanja poziva privrednim subjektima prilikom primene člana 52. stav 8. ZJN.

⁵² Član 38. ZJN. S druge strane, nesporno je da se poverljivost podataka može pojaviti u specifičnim vrstama postupka, kao što je npr. konkurentni dijalog, kada ponuđači troše svoje resurse i vreme za razvijanje rešenja za naručioca, a možda neće biti izabrani.

⁵³ U Godišnjem izveštaju za 2022. godinu, KJN je navela da je jedan od najčešćih primera nepravilnosti prilikom sačinjavanja dokumentacije o nabavci propuštanje naručilaca da u zakonom propisanom roku objave odgovor na zahtev potencijalnih ponuđača za dodatnim informacijama ili pojašnjenjima.

⁵⁴ Član 44. ZJN.

⁵⁵ Videti članove 45. i 46. ZJN. Izuzetak predstavljaju: obilazak lokacije, koji je potrebno dokumentovati; pregovaranje u prostorijama naručioca u okviru pregovaračkog postupka, koje se takođe konstatuje zapisnikom, kao i podnošenje sredstva za ozbiljnost ponude ili uzoraka.

⁵⁶ Među takvim naručiocima su i pojedine od 14 JLS.

- Nedovoljno jasan način komunikacije u slučaju primene pregovaračkog postupka na osnovu člana 62. stav 9. ZJN⁵⁷ (u pogledu načina pozivanja privrednih subjekata, podnošenja ponude)⁵⁸.

e) Određivanje minimalnih rokova za podnošenje ponuda

Ukoliko naručilac ne odredi rokove za podnošenje ponuda ili prijava u skladu sa odredbama ZJN, čini prekršaj⁵⁹. Iz godišnjih izveštaja KJN za 2021. i 2022. godinu, se može videti da je to jedna od konstatovanih nepravilnosti. Kraći rokovi za podnošenje ponuda od minimalno propisanih mogu da utiču na dodatno smanjenje konkurencije.

Rizične tačke u vezi sa određivanjem minimalnih rokova za podnošenje ponuda:

- Neusaglašene zakonske odredbe o rokovima za podnošenje ponuda sa drugim relevantnim odredbama ZJN⁶⁰.
- Nedostatak interne kontrole na nivou JLS u pogledu određivanja minimalnih rokova za podnošenje ponuda.

2.3.2. Pregled i stručna ocena ponuda i prijava

Stručna ocena ponuda je jedna od najosetljivijih faza tokom sprovođenja postupka javne nabavke, što pokazuju i informacije prikupljene od 14 JLS. Veliki broj zahteva za zaštitu prava podnet je RK upravo u vezi sa ovom fazom postupka⁶¹. Činjenica da RK usvaja značajan broj zahteva za zaštitu prava govori o postojanju potrebe za intervencijom.

ZJN propisuje da naručilac posebnim aktom bliže uredi način sprovođenja postupka⁶², što omogućava i dodatno regulisanje načina komunikacije, obaveza i odgovornosti lica

⁵⁷ Prema podacima iz Godišnjih izveštaja KJN, takvih ugovora u 2020. godini zaključeno je 418 – prevashodno u vezi sa korona virusom, 255 ugovora u 2021. godini, dok u izveštaju za 2022. nema podataka o takvim ugovorima.

⁵⁸ Dostupno je samo uputstvo na Portalu.

⁵⁹ Član 236. stav 1. tačka 4) ZJN.

⁶⁰ Postoji neusaglašen način posmatranja računanja rokova za podnošenje ponuda od strane KJN, koja posmatra objedinjenu vrednost predmeta javne nabavke u planu, i mnogih naručilaca koji rokove za podnošenje ponuda, i druga pravila u vezi sa daljim sprovođenjem postupka, posmatraju prema procenjenoj vrednosti konkretnog postupka javne nabavke, a ne prema objedinjenoj vrednosti u planu, iz koje naručioci pokreću više postupaka.

⁶¹ Prema podacima na Portalu, u rubrici Zaštita prava/Rešenja Republičke komisije, u vreme pisanja ovog izveštaja, objavljeno je 597 odluka RK koje su se odnosile na fazu pre isteka roka za podnošenje ponuda (što se prevashodno odnosi na osporavanje konkursne dokumentacije), dok je broj odluka koji se odnosi na fazu posle isteka roka za podnošenje ponuda (što prevashodno obuhvata fazu stručne ocene ponuda i donošenje odluka) daleko veći i iznosi 1066 predmeta. U Izveštaju o radu za 2022. godinu, RK je konstatovala da nepravilno sprovedena i neobrazložena stručna ocena ponuda predstavlja jednu od nepravilnosti.

⁶² Član 49. stav 2. ZJN.

i organizacionih jedinica u vezi sa ovom fazom. Međutim, naručioci najčešće to ne čine.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti prilikom sprovođenja faze stručne ocene ponuda na lokalnom nivou:

- Nepravilno utvrđena stručna ocena ponuda. Komisija za javnu nabavku izabere ponudu koja je morala da bude odbijena kao neprihvatljiva⁶³. Ova nepravilnost je još izraženija u postupcima javnih nabavki u kojima je primljena samo jedna ponuda⁶⁴, imajući u vidu da u tim slučajevima nema kontrole drugog ponuđača.
- Neobrazložene ili nedovoljno obrazložene odluke kojima se okončava postupak javne nabavke, što za posledicu ima povećanje troškova naručiocu i prolongira zaključenje potrebnog ugovora. To dodatno otvara pitanja kako u međuvremenu naručilac nabavlja predmet nabavke za koji je potrebno obezbediti kontinuitet.
- Ponuda izabranog ponuđača nije dobro razmotrena u pogledu dostavljenih dokaza (za traženi tehnički odnosno kadrovski kapacitet; za ocenu traženih referenci).
- Kriterijumi za dodelu ugovora nisu definisani u skladu sa ZJN, što za posledicu ima da prvorangirana bude ponuda koja zapravo nije ekonomski najpovoljnija.

Rizične tačke u sprovođenju faze stručne ocene ponuda na lokalnom nivou:

- Posebnim aktima JLS nije konkretizovan način obavljanja pojedinih radnji i komunikacije u vezi sa sprovođenjem stručne ocene ponuda⁶⁵.
- Nije uređeno pod kojim uslovima naručilac može da prihvatiti ponudu koja prelazi iznos procenjene vrednosti⁶⁶.
- Široka diskreciona ovlašćenja članova komisije, imajući u vidu da pojedine odredbe ZJN daju mogućnost za različito tumačenje u pogledu stručne ocene ponuda.

⁶³ Takvi primeri konstatovani su i u radu POSK VJT – komisija za javnu nabavku Opštinske uprave neosnovano odbije ponudu sa najnižom ponuđenom cenom i izabere ponudu sa većom ponuđenom cenom.

⁶⁴ Takvih postupaka u Republici Srbiji, prema podacima iz Godišnjeg izveštaja KJN za 2022. godinu, bilo je čak 51,6%.

⁶⁵ Npr. obavezna provera računске greške; način naplate SFO za ozbiljnost ponude - koja lica, odnosno organizacione jedinice na nivou naručioca su zaduženi za navedeno; ko je zadužen za slanje na objavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora; ko je dužan da isprati eventualne zahteve za uvid u dokumentaciju i da iste odobri.

⁶⁶ Članom 144. stav 2. ZJN je propisano da naručilac može da odbije kao neprihvatljivu ponudu koja prelazi iznos procenjene vrednosti predmeta javne nabavke ili raspoloživih sredstava. S druge strane, članom 146. stav 2. ZJN je propisano da naručilac može da dodeli ugovor ponuđaču čija ponuda sadrži ponuđenu cenu veću od procenjene vrednosti javne nabavke. Obe odredbe imaju svoje razloge i naravno da naručilac ne može prihvatiti ponudu preko procenjene vrednosti ako nema raspoloživih sredstava. Međutim, postavlja se pitanje gde su granice, moguće su zloupotrebe ili eventualni pritisci na članove komisije za javnu nabavku.

- Nedostatak adekvatne kontrole u postupcima u kojima je primljena samo jedna ponuda.
- Nedovoljna stručnost lica koja učestvuju u sprovođenju stručne ocene ponuda, prevashodno članova komisije za javne nabavke.
- Nedovoljno poznavanje rada na Portalu, s obzirom na to da se stručna ocena, u dobrom delu, sprovodi putem Portala.

2.3.3. Izveštaj o postupku javne nabavke i odluka o dodeli ugovora/obustavi postupka

Izrada izveštaja o postupku javne nabavke zasniva se na sprovedenoj stručnoj oceni ponuda. ZJN propisuje sadržinu ovog izveštaja⁶⁷. Nepravilnosti i rizične tačke u vezi sa izradom ovog izveštaja su u direktnoj vezi sa prethodnom tačkom **2.3.2 - Pregled i stručna ocena ponuda i prijava**.

Opis drugih nepravilnosti prilikom donošenja i objavljivanja odluke:

- Neobjavljivanje odluke u roku od tri dana od dana donošenja⁶⁸.
- Neodobravanje uvida u dokumentaciju ponuđačima nakon objavljivanja odluke⁶⁹.

2.3.4. Zaključenje ugovora o javnoj nabavci

Sastavni deo svakog postupka javne nabavke je model ugovora, kojim naručilac unapred saopštava kakav će ugovor biti zaključen sa najpovoljnijim ponuđačem. Ponuđači imaju obavezu da se saglase sa sadržinom modela ugovora, a naručilac je dužan da zaključi ugovor shodno odredbama ovog modela. ZJN zabranjuje bitne izmene ugovora, u cilju sprečavanja potencijalnih zloupotreba i izigravanja pravila sprovedenog postupka javne nabavke⁷⁰.

⁶⁷ Član 145. ZJN.

⁶⁸ Na osnovu Izveštaja o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu, KJN ovo sagledava sa stanovišta postojanja prekršaja iz člana 236. stav 1. tačka 11) ZJN.

⁶⁹ Za navedeno je članom 231. stav 1. tačka 3) ZJN propisana novčana kazna za naručioca i odgovorno lice.

⁷⁰ Član 154. ZJN.

Opis najčešćih slučajeva nepravilnosti prilikom zaključenja ugovora o javnoj nabavci na lokalnom nivou:

- Zaključenje ugovora o javnoj nabavci pre isteka roka za zaštitu prava⁷¹.
- Neobjavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora, obustavi postupka ili poništenju postupka⁷².
- Nedostavljanje ugovora ponuđaču u roku od 10 dana od isteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava⁷³.

Rizične tačke u vezi sa zaključenjem ugovora o javnoj nabavci:

- Neusaglašenost između odredaba člana 152. st. 3-4. ZJN (u vezi sa situacijama kada prvobitno izabrani ponuđač odustaje od zaključenja ugovora i naručilac bira sledećeg, i načina funkcionisanja Portala), što dovodi do različitog postupanja naručilaca u praksi i potencijalno različitih informacija u objavljenom obaveštenju o dodeli ugovora.
- Nedostatak preciznih pravila u posebnom aktu o obavezama i odgovornosti u vezi sa zaključenjem ugovora.

⁷¹ Dozvoljeni izuzeci su propisani članom 151. stav 2. ZJN. S druge strane, prema Izveštaju o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu, može se konstatovati da je KJN podnela više zahteva za pokretanje prekršajnog postupka upravo iz razloga što naručioci nisu sačekali istek roka za zaštitu prava, u situaciji kada su imali više ponuda.

⁷² Iz Izveštaja o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu proizlazi da je KJN u više slučajeva, zbog navedenih propusta naručilaca, podnela nadležnim prekršajnim sudovima zahteve za pokretanje prekršajnog postupka (član 236. stav 1. tačka 8) ZJN). U Izveštaju SIGMA iz 2021. godine konstatovano je da: upravljanje ugovorima nije regulisano ZJN ili podzakonskim aktima; da nisu donete posebne smernice ili uputstva, kao i da ne postoje dokazi da naručioci vrše *ex post* evaluaciju, već upravljanje ugovorima zavisi od znanja i veština zaposlenih kod naručilaca.

⁷³ Navedeno može da dovede do zloupotrebe (ukoliko naručilac želi da izbegne potpisivanje ugovora sa tim ponuđačem), ali i da onemogući naplatu SFO za ozbiljnost ponude, jer se ponuđač kasnije može pozivati na osnovano odbijanje zaključenja ugovora koji mu je dostavljen nakon propisanog roka. Ukoliko ne dođe do zaključenja ugovora ne može se ni objaviti obaveštenje o dodeli ugovora.

2.4. IZVRŠENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI

2.4.1. Praćenje izvršenja ugovora

Izvršenje ugovora predstavlja najmanje transparentnu fazu procesa javne nabavke, koja je posebno podložna nepravilnostima⁷⁴. ZJN propisuje da se ugovor o javnoj nabavci izvršava u skladu sa uslovima koji su određeni u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom⁷⁵ i da kršenje ovog pravila predstavlja prekršaj⁷⁶. Ujedno, naručilac je dužan da kontroliše izvršenje ugovora o javnoj nabavci⁷⁷. Naručioci imaju obavezu da posebnim aktom⁷⁸ bliže urede praćenje izvršenja ugovora o javnoj nabavci⁷⁹, uključujući i način komunikacije, pravila, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica.

Ministarstvo finansija vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.⁸⁰ BI je izradila Metodologiju kojom su bliže uređeni postupak i radnje za vršenje ovog nadzora⁸¹. Ujedno, sačinjena je *Instrukcija o postupanju BI u vršenju izbora korisnika javnih sredstava kod kojih se vrši inspekcijski nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama*⁸², odnosno definisani su kriterijumi za razvrstavanje⁸³ na osnovu kojih će se vršiti ovaj izbor. Za naručioce je značajna i Kontrolna lista za javne nabavke⁸⁴, na osnovu koje se procenjuje stepen rizika kontrolisanog subjekta (naručioca). Imajući u vidu da se od 1. januara 2023. godine primenjuje Zakon o budžetskoj inspekciji⁸⁵, u

⁷⁴ Praksa POSK VJT ukazuje na primere kada naručioci sprovedu rezervisane javne nabavke, a zatim ponuđač iz grupacije privrednih subjekata za zapošljavanje invalidnih lica, koji dobije posao, ustupa dalje izvršenje takvih ugovora ponuđačima koji ne pripadaju toj grupaciji.

⁷⁵ Član 154. ZJN.

⁷⁶ Član 236. stav 1. tačka 13) ZJN.

⁷⁷ Član 154. ZJN.

⁷⁸ Član 49. stav 2. ZJN.

⁷⁹ Na osnovu informacija prikupljenih u vezi sa 14 JLS, konstatovano je da postoji uređenost (u većoj ili manjoj meri posebnim aktom) u pogledu postupanja u vezi sa upravljanjem i nadzorom nad izvršenjem ugovora. Pojedina od tih rešenja mogu poslužiti i drugim naručiocima, kao što su: sačinjavanje izveštaja o izvršenju ugovora; obaveza internog izveštavanja o izvršenju ugovora, što obuhvata i informacije o zastojeima, nepravilnostima; mogućnost kontrole od strane internog revizora; sačinjavanje reklamacionih zapisnika; implementiranje softvera za praćenje izvršenja ugovora. Sve JLS navode obavezu kvantitativnog i kvalitativnog prijema dobara, usluga i radova i dokumentovanja navedenog putem odgovarajućih zapisnika.

⁸⁰ Član 154. ZJN.

⁸¹ <https://mfin.gov.rs/sr/kontrola-javnih-sredstava-1/metodologija-za-vrenje-nadzora-nad-izvrenjem-ugovora-o-javnim-nabavkama-1>

⁸² <https://mfin.gov.rs/sr/kontrola-javnih-sredstava-1/instrukcija-o-postupanju-budzetske-inspekcije-u-vrenju-izbora-korisnika-javnih-sredstava-kod-kojih-se-vri-inspekcijski-nadzor-nad-izvrenjem-ugovora-o-javnim-nabavkama-1>

⁸³ Izbor subjekata se vrši na osnovu uvida u registre i podatke koji su dostupni BI. Nadzor se vrši za ugovore o javnim nabavkama koji su zaključeni u godini koja prethodi godini nadzora, i to za svaki tip korisnika javnih sredstava. Ujedno, sagledava se broj i vrednost svih zaključenih ugovora o javnim nabavkama kod korisnika, i to na način da jednu grupu čine ugovori čija je procenjena vrednost do 15.000.000 dinara, dok drugu grupu čine ugovori preko te vrednosti. Izbor subjekata utvrđuje se metodom slučajnog izbora iz svake grupe korisnika javnih sredstava, razvrstanih po tipovima korisnika i vrednosti ugovora o javnim nabavkama.

⁸⁴ BI je objavila Kontrolnu listu za javne nabavke u skladu sa Metodologijom svog rada. Dostupno na https://www.mfin.gov.rs/upload/media/1kiB2c_633aa34b7cd48.pdf

⁸⁵ Sl. glasnik RS, br. 118/2021

ovoj godini je planirana izrada Metodologije o proceni rizika u vršenju nadzora u oblasti javnih nabavki.

DRI, takođe, prilikom revizija kontroliše ovaj segment procesa javnih nabavki⁸⁶. U Izveštaju o radu za 2022. godinu, DRI je konstatovala sledeće nepravilnosti kod izvršenja ugovora o javnoj nabavci:

- Rashodi i izdaci nisu u skladu sa uslovima iz dokumentacije o nabavci i izabranom ponudom.
- Nisu evidentirane i dokumentovane sve radnje i akti tokom izvršenja ugovora, nisu vođene evidencije izvršenja ugovora po količini, vrednosti i rokovima isporuke.
- Izvršena je izmena ugovornih uslova tokom realizacije bez donošenja odluke o izmeni⁸⁷.
- Naručilac je prilikom izvršenja ugovora o javnoj nabavci omogućio privrednom subjektu da poveća ponudenu, odnosno prvobitno ugovorenu cenu, iako konkursnom dokumentacijom nije predvideo promenu odnosno usklađivanje cene sa unapred jasno definisanim parametrima.
- Obim i količina izvedenih radova značajno odstupaju u odnosu na obim radova koji je zahtevan konkursnom dokumentacijom.
- Nastanak poslovnih promena uz nepoštovanje internih akata.

Opis drugih slučajeva nepravilnosti prilikom praćenja izvršenja ugovora na lokalnom nivou⁸⁸:

- Naručioci nisu vršili praćenje realizacije ugovora o javnoj nabavci u skladu sa svojim posebnim aktima.
- Nisu za sve nabavke uspostavljene adekvatne evidencije koje obezbeđuju detaljne podatke o izvršenju ugovora po svim sprovedenim nabavkama.
- Naručilac nije doneo rešenja kojima bi zadužio lica za praćenje realizacije ugovora.
- Nisu sačinjavani zapisnici o kvantitativnom i kvalitativnom prijemu dobara, usluga i radova, čime je onemogućeno praćenje realizacije ugovora i poređenje da li nabavljena dobra, usluge ili radovi, po količini i kvalitetu, odgovaraju ugovorenim.
- Ne vrši se u dovoljnoj meri praćenje realizacije okvirnih sporazuma i izvršenja ugovora pojedinačnih naručilaca, narudžbenice se izdaju nakon isteka okvirnog sporazuma.
- Izvršeno je plaćanje u većem iznosu od ugovorenog.

⁸⁶ U godišnjem Izveštaju o napretku za 2022. godinu, EK je istakla da veliki broj uočenih nepravilnosti u ugovorima o javnim nabavkama koje je utvrdila DRI izaziva ozbiljnu zabrinutost, što sa sve većim brojem izuzeća od primene ZJN rizikuje nazadovanje u oblasti javnih nabavki.

⁸⁷ Navedeno se odnosilo na izmene po prethodnom ZJN-u, s obzirom na to da je taj zakon zahtevao donošenje odluke o izmeni.

⁸⁸ Neke od navedenih nepravilnosti konstatovane su i na nivou pojedinih JLS uključenih u okviru USAID-ovog Projekta.

- Plaćanje je realizovano u dve budžetske godine, iako model ugovora ne sadrži odredbu da će obaveze koje dospevaju u narednoj budžetskoj godini biti realizovane najviše do iznosa sredstava koja će im za tu namenu biti odobrena u toj budžetskoj godini⁸⁹.
- Nije obezbeđeno dostavljanje ugovorenih sredstava obezbeđenja (bankarskih garancija, menica). Konkursnom dokumentacijom je predviđeno avansno plaćanje, ali naručilac nije zahtevao sredstvo obezbeđenja za povraćaj avansa.
- Ne realizuje se sredstvo obezbeđenja za dobro izvršenje ugovora (ili za garantni rok), a ispunjeni su uslovi za njihovu naplatu.
- U više postupaka javnih nabavki radova dozvoljeno je izvođenje viškova radova u većem iznosu od određenog ugovorom o javnoj nabavci. U jednoj od partija viškovi radova su iznosili i 70% ugovorene vrednosti.
- Tokom izvođenja radova vršena je isplata bez primopredaje izvršenih radova, bez potvrđivanja od strane nadzornog organa da su radovi izvedeni u ugovorenim količinama i odgovarajućeg kvaliteta, bez kontrole da li su izvedeni radovi obračunati po ugovorenim jediničnim cenama, pa čak i za radove koji nisu izvedeni, odnosno bez računovodstvene dokumentacije.

Rizične tačke u fazi praćenja izvršenja ugovora na lokalnom nivou:

- Neadekvatna uređenost praćenja izvršenja ugovora⁹⁰.
- Ne vrši se dovoljno dokumentovanje realizacije ugovora.
- Netransparentnost podataka o izvršenju ugovora⁹¹.
- Nedostatak interne kontrole, koji omogućava da predstavnici naručioca ne postupaju u svemu na način predviđen posebnim aktom.
- Nedostatak dovoljne eksterne kontrole izvršenja ugovora.

⁸⁹ Što nije u skladu sa članom 7. stav 2. Uredbe o kriterijumima za utvrđivanje prirode rashoda i uslovima i načinu pribavljanja saglasnosti za zaključivanje određenih ugovora koji, zbog prirode rashoda, zahtevaju plaćanje u više godina („Sl. glasnik RS“, br. 21/14 i 18/19).

⁹⁰ Npr. način provere da li je ponuđač u propisanom roku izvršio plaćanje podizvođaču, kako se naručilac ne bi našao u prekršaju propisanim članom 236. stav 1. tačka 10) ZJN; način komunikacije, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica naručioca u vezi sa pribavljanjem i naplatom sredstava obezbeđenja za izvršenje ugovora; vođenje određenih evidencija – npr. o tzv. negativnim referencama.

⁹¹ Problem nedovoljnog dokumentovanja realizacije ugovora i nedovoljne transparentnosti podataka o izvršenju ugovora uočen je i u planovima integriteta većine JLS, koji su izrađeni u okviru aktuelnog trećeg ciklusa primene ovog antikorupcijskog mehanizma u Srbiji. Više JLS je u svojim planovima integriteta predvidelo sledeću meru: *Na internet prezentaciji institucije objaviti obaveštenje o realizaciji /izvršenju ugovora o javnoj nabavi (koje bi sadržalo - da li je ponuđač ispoštovao rok izvršenja, da li je bilo problema u realizaciji ili odstupanja od ugovora, reklamacija i sl.)*

2.4.2. Izmene ugovora

Zabranjeno je da naručilac vrši bitne izmene ugovora o javnoj nabavci⁹². Dozvoljene izmene ugovora su taksativno propisane⁹³ i primenjuju se i na okvirne sporazume. Ukoliko se izmena ugovora vrši suprotno propisanim odredbama, to predstavlja prekršaj⁹⁴.

Naručioci ne objavljuju podatke o realizaciji i svim izvršenim izmenama ugovora. Prema ZJN, naručioci jedino imaju obaveza da u slučaju izmene ugovora po dva osnova⁹⁵ objave obaveštenje o tome u roku od 10 dana na Portalu. Neobjavljivanje ovih oglasa predstavlja prekršaj⁹⁶.

Opis slučajeva nepravilnosti prilikom izmena ugovora na lokalnom nivou:

- Neobjavljivanje obaveštenja o izmenama ugovora.
- Neosnovano produženje ugovora zato što naručilac nije blagovremeno zaključio novi ugovor⁹⁷.
- Izmene ugovora izvršene bez osnova, odnosno na način da nisu ispunjeni (svi) propisani uslovi.
- Vršene nedozvoljene bitne izmene ugovora.

Rizične tačke u vezi sa izmenom ugovora na lokalnom nivou:

- Nedostatak detaljnijih pravila u posebnim aktima o načinu postupanja u slučaju izmene ugovora.
- Ne vrši se dovoljno dokumentovanje izmena ugovora.
- Netransparentnost podataka o izmenama ugovora.
- Nedostatak (dovoljne) interne i eksterne kontrole u pogledu izmena ugovora.

⁹² Član 154. ZJN.

⁹³ Čl. 156-162. ZJN.

⁹⁴ Član 236. stav 1. tačka 14) ZJN.

⁹⁵ Čl. 157. i 158. ZJN. U vreme pisanja ovog izveštaja na Portalu je bilo objavljeno ukupno 9272 obaveštenja o izmeni ugovora.

⁹⁶ Član 236. stav 1. tačka 8) ZJN.

⁹⁷ Primetno je u praksi da naručioci često iz navedenog razloga koriste izmenu po osnovu člana 160. ZJN, pozivajući se na povećanje obima.

3. KONTROLNE LISTE

Kontrolne liste predstavljaju tabelarni prikaz za svaku pojedinačnu fazu u procesu javnih nabavki na lokalnom nivou:

- 1) faktora rizika - okolnosti na različitim nivoima koje podstiču, izazivaju ili omogućavaju da dođe do manifestovanja rizika od nepravilnosti, detaljnije opisanih u Poglavlju 2. Izveštaja;
- 2) smernica za formulisanje mera za upravljanje identifikovanim rizicima, tj. otklanjanje ili smanjenje prikazanih faktora rizika;
- 3) subjekata koji bi bili odgovorni za realizaciju mera za upravljanje identifikovanim rizicima.

PRIPREMA ZA SPROVOĐENJE POSTUPAKA JAVNE NABAVKE

1. PLANIRANJE JAVNIH NABAVKI

Faktori rizika	Smernice za mere za upravljanje rizicima	Odgovorni subjekt/i
<p>1.1. Neadekvatne interne procedure za vršenje analize potreba naručioca i/ili vršenje ove analize na način koji je više orijentisan na proizvod nego na stvarne potrebe i razmatranje drugih mogućih rešenja za zadovoljavanje iste potrebe.</p> <p>1.2. Neadekvatne interne procedure za utvrđivanje procenjene vrednosti koje omogućavaju da se procenjena vrednost uglavnom zasniva na prethodnim nabavkama, a ne na realnim tržišnim procenama.</p> <p>1.3. Nedostatak komunikacije i koordinacije između organizacionih jedinica koje su predlagači nabavki i organizacionih jedinica za javne nabavke /timova za planiranje.</p>	<p>1.1-1.3. Doneti/unaprediti internu proceduru (posebni akt) koja bi detaljno uredila proces planiranja javnih nabavki. Pored ostalog, ova procedura treba da sadrži: smernice za vršenje analiza potreba, tako da budu orijentisane ka stvarnim potrebama naručioca i razmatranju drugih mogućih rešenja za zadovoljavanje iste potrebe, kao i način utvrđivanja realnih tržišnih procena vrednosti nabavki. Dodatno, ovom procedurom potrebno je propisati i dužnost saradnje organizacionih jedinica koje su predlagači nabavki sa organizacionim jedinicama za javne nabavke/timovima za planiranje.</p>	JLS

1.4. Nemogućnost adekvatne kontrole primene pojedinih kriterijuma za utvrđivanje stvarnih potreba za dobrima, uslugama i radovima prilikom planiranja javnih nabavki.	1.4.1. Revidirati kriterijume za utvrđivanje stvarnih potreba za dobrima, uslugama i radovima prilikom planiranja javnih nabavki i prilagoditi ih organizacionoj strukturi u JLS, kako bi se obezbedila njihova dosledna primena u praksi. 1.4.2. Uspostaviti adekvatne interne kontrolne mehanizme primene prethodno revidiranih kriterijuma za utvrđivanje stvarnih potreba za dobrima, uslugama i radovima prilikom planiranja javnih nabavki.	JLS
1.5. Nedostatak odgovarajućih kontrolnih mehanizama u pogledu dostupnosti informacija o procesu utvrđivanja procenjene vrednosti koji dovodi do otkrivanja informacija o procenjenoj vrednosti favorizovanim ponuđačima.	1.5. Uspostaviti kontrolne mehanizme za upravljanje sukobom interesa za sva lica kojima su dostupne informacije o procesu utvrđivanja procenjene vrednosti, kao i informacije o procenjenoj vrednosti koje nisu objavljene na Portalu.	JLS
1.6. Nedostatak preciznih pravila o angažovanju nezavisnih stručnjaka za savet u vezi sa pripremom i sprovođenjem javne nabavke.	1.6. Propisati internom procedurom ili posebnim aktom kriterijume i način angažovanja nezavisnih stručnjaka za savet u vezi sa pripremom i sprovođenjem javne nabavke, koji bi bili usmereni na sprečavanje sukoba interesa i poštovanje načela javnih nabavki.	JLS
1.7. Nedostatak dodatnih mehanizama praćenja u pogledu korišćenja razloga hitnosti i drugih osnova pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.	1.7. Uspostaviti dodatne interne i spoljašnje mehanizme za praćenje sprovođenja i realizacije nabavki nakon negativnog mišljenja KJN, kao i drugih osnova pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva.	KJN JLS

1.8. Nedostatak dodatnih zakonskih i internih pravila i mehanizama kontrole i praćenja za sprečavanje zloupotreba u pogledu izuzeća od primene ZJN prilikom nabavke dobara, usluga ili radova.	1.8.1. Dopuniti ZJN i posebne akte pravilima koja će propisati zabranu nabavki dobara, usluga ili radova, ukoliko one nisu propisane u planu javnih nabavki ili planu nabavki na koje se ZJN ne primenjuje (osim u slučaju opravdanih hitnih nabavki koje ne mogu unapred da se planiraju). 1.8.2. Uspostaviti dodatne interne i spoljašnje mehanizme za kontrolu i praćenje opravdanosti slučajeva izuzeća od primene ZJN prilikom nabavki dobara, usluga ili radova.	MF KJN JLS
1.9. Nedostatak dodatnih internih pravila o postupcima sprovođenja nabavki na koje se ZJN ne primenjuje.	1.9. Doneti/unaprediti internu proceduru kojom se bliže uređuju način postupanja, pravila, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica u postupcima sprovođenja nabavki na koje se ZJN ne primenjuje, kao i kriterijumi za planiranje ovih nabavki, uz obezbeđenje poštovanja načela javnih nabavki.	JLS
2. ISTRAŽIVANJE TRŽIŠTA		
2.1. Široka diskreciona ovlašćenja naručioca u pogledu odlučivanja o tome da li će sprovesti istraživanje tržišta radi pripreme postupka javne nabavke, usled nedovoljno preciznih zakonskih i internih pravila.	2.1-2.2. Doneti/unaprediti proceduru (posebni akt) za sprovođenje istraživanja tržišta, koja treba da propiše: dužnost naručioca da sprovede istraživanje tržišta radi pripreme postupka javne nabavke, te način sprovođenja i dokumentovanja istraživanja tržišta za svaki pojedinačni metod propisan posebnim aktom, uključujući i primenu internih kontrolnih mehanizama.	JLS

2.2. Nedostatak adekvatnih procedura za način sprovođenja istraživanja tržišta.		
2.3. Nedostatak odgovarajućih mehanizama interne kontrole u pogledu sprovođenja istraživanja tržišta.	2.3. Uspostaviti interne kontrolne mehanizme za sprovođenje istraživanja tržišta u skladu sa prethodno donetom/unapređenom procedurom.	JLS

POKRETANJE I SPROVOĐENJE POSTUPAKA JAVNE NABAVKE

1. PRIPREMANJE POSTUPKA

Faktori rizika	Smernice za mere za upravljanje rizicima	Odgovorni subjekt/i
1.1. Neusaglašenost posebnih akata JLS sa ZJN u pogledu pravila o načinu određivanja vrste postupka.	1.1. Usaglasiti posebne akte JLS sa ZJN u pogledu načina određivanja vrste postupka, s obzirom na to da je postupak javne nabavke male vrednosti ukinut.	JLS
1.2. Nedostatak odgovarajućih internih smernica i procedura u pogledu određivanja procenjene vrednosti predmeta javne nabavke i opredeljivanje naziva samog predmeta javne nabavke (utvrđivanja da li je bilo osnova da se ne sprovede postupak javne nabavke, da li se opredeljivanjem naziva predmeta stvara privid da je reč o različitim predmetima nabavke, da li je vrednost nabavke na koju se ZJN ne primenjuje objektivno određena).	1.2. Doneti/unaprediti interne procedure (posebni akt) u cilju određivanja jasnih kriterijuma za izbor procedure, odnosno postupka javne nabavke, koji obuhvataju i način određivanja procenjene vrednosti i opredeljivanje naziva samog predmeta nabavke. Ove procedure mogu uključiti i utvrđivanje standardnih kriterijuma za određivanje odgovarajućih postupaka na osnovu prirode i obima nabavke, te uspostavljanje jasnih smernica za proces izbora.	JLS

1.3. Nedostatak odgovarajućih internih smernica i procedura u pogledu određivanja da li je potrebno sprovesti okvirni sporazum umesto zaključivanja ugovora, kao i da li je potrebno predmet javne nabavke oblikovati po partijama.	1.3. Posebnim aktom urediti kriterijume za sprovođenje okvirnog sporazuma i oblikovanje predmeta javne nabavke u više partija.	JLS
1.4. Neadekvatna pravila (nedovoljna uređenost) iniciranja postupka, ukoliko javna nabavka nije predviđena godišnjim planom naručioca.	1.4. Posebnim aktom detaljnije urediti iniciranje postupka, ukoliko javna nabavka nije predviđena godišnjim planom naručioca.	JLS
1.5. Nedostatak dodatnih internih pravila u pogledu provere validnosti procenjene vrednosti predmeta javne nabavke u vreme pokretanja postupka (na primer, ukoliko je od procene prilikom planiranja do samog pokretanja postupka konkretne javne nabavke prošlo više meseci).	1.5. Doneti/unaprediti internu proceduru (posebni akt) koja bi detaljno uredila način provere validnosti procenjene vrednosti predmeta javne nabavke u vreme pokretanja postupka.	JLS
1.6. Nedostatak adekvatnih internih kontrolnih mehanizama u pogledu provere validnosti procenjene vrednosti predmeta javne nabavke u vreme pokretanja postupka	1.6. U skladu sa donetom/unapređenom procedurom (posebnim aktom) koja uređuju i način provere validnosti, uspostaviti interne kontrolne mehanizme za utvrđivanje procenjene vrednosti predmeta javne nabavke u vreme pokretanja postupka.	JLS

2. KOMISIJA ZA JAVNE NABAVKE		
<p>2.1. Nepostojanje jasnih smernica i procedura za formiranje komisije za javnu nabavku, koje bi obezbedile da njeni članovi imaju neophodna odgovarajuća stručna znanja.</p> <p>2.2. Nedostatak stručnosti članova komisije za javnu nabavku.</p>	<p>2.1.1. Doneti/unaprediti proceduru (posebni akt) sa kriterijumima za imenovanje članova komisije za javnu nabavku, koji bi uključili i stručno znanje vezano za predmet javne nabavke/oblast u okviru koje je predmet javne nabavke.</p> <p>2.1.2. Doneti/unaprediti internu proceduru (posebni akt ili poslovnik) o radu komisije za javnu nabavku, koji bi obuhvatio i transparentnost njihovog rada.</p> <p>2.2. Omogućiti redovne i posebne obuke o javnim nabavkama, sukobu interesa i pravilima rada za članove komisije za javne nabavke.</p>	JLS
<p>2.3. Nedostatak adekvatnih zakonskih i internih pravila u pogledu upravljanja sukobom interesa članova komisije za javne nabavke, lica koje sprovodi postupak javne nabavke, kao i svih drugih lica koja učestvuju u svim pojedinačnim</p>	<p>2.3.1. Izmeniti odredbe ZJN o sukobu interesa, tako što će se definicija povezanih lica proširiti i usaglasiti sa definicijom ovog pojma iz Zakona o sprečavanju korupcije i drugih propisa koji uređuju upravljanje sukobom interesa.</p>	MF KJN

<p>fazama procesa javnih nabavki (Odredbe ZJN o sukobu interesa sužavaju definiciju <i>povezanih lica</i> u odnosu na druge propise koji uređuju ovo pitanje).</p> <p>2.4. Nedostatak adekvatnih mehanizama interne kontrole u pogledu upravljanja sukobom interesa članova komisije za javne nabavke, lica koje sprovodi postupak javne nabavke, kao i svih drugih lica koja učestvuju u svim pojedinačnim fazama procesa javnih nabavki.</p>	<p>2.3.2. Doneti/unaprediti interne procedure o upravljanju sukobom interesa za članove komisije za javne nabavke, lica koje sprovodi postupak javne nabavke, kao i za sva druga lica koja učestvuju u svim pojedinačnim fazama procesa javnih nabavki. Ove procedure treba da obuhvate i pravila o internim kontrolnim mehanizmima i praćenju primene upravljanja sukobom interesa članova komisije za javne nabavke, lica koje sprovodi postupak javne nabavke, kao i svih drugih lica koja učestvuju u svim pojedinačnim fazama procesa javnih nabavki</p> <p>2.4. Uspostaviti interne kontrolne mehanizme za upravljanju sukobom interesa za članove komisije za javne nabavke, lica koja sprovode postupak javne nabavke, kao i u skladu sa prethodno donetom/unapređenom procedurom.</p>	<p>JLS</p> <p>JLS</p>
<p>2.5. Nedostatak zakonskih i internih pravila kojima se definišu uslovi ili kriterijumi po kojima će biti imenovatno lica koje će sprovesti postupak javne nabavke ukoliko procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000 dinara.</p>	<p>2.5. Dopuniti ZJN i posebne akte pravilima koja će sadržati precizne uslove i kriterijume za imenovanje lica koje će sprovesti postupak javne nabavke ukoliko procenjena vrednost javne nabavke ne prelazi iznos od 3.000.000 dinara. Posebnim aktom definisati način komunikacije lica koje sprovodi postupak javne nabavke sa korisnikom nabavke, kao i drugim organizacionim jedinicama koje daju potrebne podatke za sprovođenje postupka javne nabavke.</p>	<p>MF KJN JLS</p>
<p>2.6. Neadekvatno funkcionisanje sistema za prijavu nepravilnosti (uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača) i nedostatak smernica za etiku i integritet za članove komisije,</p>	<p>2.6.1. Razmotriti izmene i dopune procedure za prijavu sumnji na nepravilnosti u radu komisija za javne nabavke (uzbunjivanje i zaštita uzbunjivača), u cilju uspostavljanja efikasnijeg mehanizma za reagovanje na nepravilnosti.</p>	<p>KJN</p>

službenike za javne nabavke i sva druga lica koja učestvuju u svim pojedinačnim fazama procesa javnih nabavki	2.6.2. Izraditi smernice za etičko postupanje članova komisije za javnu nabavku, službenika za javne nabavke i svih drugih lica koja učestvuju u svim pojedinačnim fazama procesa javnih nabavki.	
3. KONKURSNA DOKUMENTACIJA		
3.1. Konkursna dokumentacija ne sadrži sve obavezne elemente propisane ZJN i podzakonskim aktima.	3.1. Organizovati posebne obuke u vezi pripreme konkursne dokumentacije za zaposlene u JLS koji učestvuju u postupcima kao članovi komisije za javne nabavke.	JLS
3.2. Nedostatak odgovarajućih internih kontrolnih mehanizama u pogledu načina pripreme konkursne dokumentacije.	3.2. Doneti/unaprediti internu proceduru (posebni akt) kako bi se uspostavili odgovarajući kontrolni mehanizmi za sprečavanje bilo kakvog učešća favorizovanog ponuđača u pripremi sadržaja konkursne dokumentacije.	JLS
4. KRITERIJUMI ZA IZBOR PONUĐAČA		
4.1. Nedovoljno precizno određeni kriterijumi za izbor ponuđača i neadekvatan način njihovog dokazivanja.	4.1. Jačanje internih kontrolnih mehanizama kojima bi se proveravala postavka i obrazloženje kriterijuma za izbor ponuđača.	JLS
4.2. Zahtevanje kriterijuma za izbor privrednog subjekta koji nisu u skladu sa ZJN i logičkoj vezi sa predmetom	4.2. Omogućiti obuke o javnim nabavkama, koje uključuju i stavove nadležnih institucija (KJN, RK i DRI) u vezi sa primerima nepravilne primene kriterijuma za	JLS

javne nabavke, kao i izvršenjem ugovora o javnoj nabavci.	kvalitativni izbor privrednog subjekta i metodologije za dodelu ugovora.	
4.3. Isključivo korišćenje kriterijuma najniže cene za dodelu ugovora o javnoj nabavci može dovesti do povrede načela vrednosti za novac.	4.3. Podizanje nivoa znanja o primeni kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, koji pored cene obuhvataju i one koji se boduju u cilju primene načela vrednosti za novac (kvalitet, troškovi životnog ciklusa, i slično) putem priručnika/smernica i drugih edukativnih materijala.	KJN
5. TEHNIČKE SPECIFIKACIJE		
5.1. Nedostatak adekvatnih procedura za: vršenje kontrole načina sačinjavanja tehničkih specifikacija, uz detaljno i dokumentovano istraživanje tržišta i obezbeđivanje konkurencije prema stvarnim potrebama naručioca; definisanje odgovornosti za izradu tehničkih specifikacija, te određivanje u kojim slučajevima komisija za javnu nabavku može menjati tehničke specifikacije.	5.1. Doneti/unaprediti proceduru (posebni akt) za izradu i vršenje kontrole načina sačinjavanja tehničkih specifikacija. Pored ostalog, ova procedura treba da propiše: obavezno i detaljno dokumentovanje istraživanja tržišta; obezbeđivanje konkurencije; obezbeđivanje da tehnička specifikacija odgovara stvarnim potrebama naručioca; odgovornost za izradu tehničkih specifikacija; obavezu da se za sačinjavanje tehničkih specifikacija određuju lica koja poseduju stručna znanja povezana sa predmetom javne nabavke, te slučajeve u kojima komisija za javnu nabavku može menjati tehničke specifikacije.	JLS
5.2. Nedostatak adekvatnih mehanizama interne kontrole u pogledu sačinjavanja i izmena tehničkih specifikacija.	5.2. Uspostaviti interne kontrolne mehanizme za sačinjavanje i izmene tehničkih specifikacija, u skladu sa prethodno donetom/unapređenom procedurom.	JLS

5.3. Nedostatak stručnog znanja povezanih sa predmetom javne nabavke lica koja sastavljaju tehničke specifikacije.	5.3. Organizovati kontinuirane obuke o izradi tehničkih specifikacija za zaposlene u JLS koji učestvuju u procesu planiranja i sprovođenja javnih nabavki.	KJN
--	--	-----

IZBOR UČESNIKA I DODELA UGOVORA

1. PODNOŠENJE PONUDA

Faktori rizika	Smernice za mere za upravljanje rizicima	Odgovorni subjekt/i
1.1. Nedorečenost Pravilnika o postupku otvaranja ponuda u pogledu načina sprovođenja ove radnje postupka, prava predstavnika ponuđača i evidentiranja delova ponude koji se ne podnose putem Portala.	1.1. Precizirati Pravilnik o postupku otvaranja ponuda tako da se dodatno definišu koraci u postupku i naglasi značaj izrade beležaka sa otvaranje ponuda.	KJN
1.2. Nedovoljna preciznost posebnih akata u pogledu postupanja sa delovima ponude koji se ne podnose putem Portala i načina komunikacije odgovornih lica.	1.2. Posebnim aktom detaljnije urediti postupanje sa delovima ponude koji se ne podnose putem Portala i način komunikacije za to odgovornih lica naručioca i ponuđača.	JLS
1.3. Nedovoljno poznavanje pravila o otvaranju i dokumentovanju delova ponuda koji se ne podnose putem Portala.	1.3. Do preciziranja Pravilnika o postupku otvaranja ponuda, dodatno informisati članove komisija za javne nabavke o pravilima vezanim za otvaranje i dokumentovanje delova ponuda koji se ne podnose putem Portala.	JLS
1.4. Nedostatak jasnih zakonskih i internih pravila u pogledu	1.4.1. Precizirati odredbe ZJN o obilasku lokacije.	

postavljanja zahteva za obilaskom lokacije, uključujući tu i produženje roka za podnošenje ponuda od strane naručioca.	1.4.2. Posebnim aktom precizirati kriterijume za utvrđivanje kada je neophodan obilazak lokacije i propisati dodatna pravila, u skladu sa prethodno izmenjenim odredbama ZJN. Do izmena odredaba ZJN, JLS mogu precizirati u posebnim aktima pravila u vezi sa obilaskom lokacije, tako što će propisati da se obilazak lokacije može: a) zahtevati samo kada je to neophodno za pripremu ponude i kasnije izvršenje ugovora; b) omogućiti tokom čitavog trajanja roka za podnošenje ponuda, uz obavezu čuvanja podataka o privrednim subjektima koji su izvršili taj obilazak.	MF KJN JLS
1.5. Nedovoljno precizne procedure za postupanje članova komisije, kako bi prepoznali i razgraničili poverljive podatke u ponudama od njihove zloupotrebe.	1.5. Precizirati odredbe ZJN o označavanju poverljivih podataka u ponudama, kako bi se smanjila mogućnost da ponuđači zloupotrebom tog prava onemoguće uvid, u podatke označene kao poverljive, od strane drugih ponuđača.	MF KJN
1.6. Nedostatak preciznih pravila o načinu komunikacije u posebnim aktima (kada je moguće slanje putem elektronske pošte, pošte ili kurirske službe, kao i kakve su obaveze predstavnika naručilaca u vezi komunikacije).	1.6. U posebnim aktima JLS precizirati pravila o načinu komunikacije, tako da se detaljnije propiše kada je moguće slanje putem elektronske pošte, kada putem pošte ili kurirske službe, kao i kakve su obaveze predstavnika JLS u vezi komunikacije sa potencijalnim ponuđačima.	JLS
1.7. Nedovoljno jasan način komunikacije u pogledu upućivanja poziva privrednim subjektima prilikom primene člana 52. stav 8. ZJN.	1.7. Unapređenjem funkcionalnosti Portala, omogućiti da se prilikom primene člana 52. stav 8. ZJN komunikacija vrši putem Portala.	KJN
1.8. Nedovoljno jasan način komunikacije u slučaju primene	1.8. Precizirati odredbe ZJN o načinu komunikacije u slučaju primene pregovaračkog postupka na osnovu	MF

pregovaračkog postupka na osnovu člana 62. stav 9. ZJN (u pogledu načina pozivanja privrednih subjekata i podnošenja ponude).	člana 62. stav 9. ZJN, s obzirom na to da nije propisano kako naručilac postupka (propisano je samo šta se ne primenjuje).	KJN
1.9. Neusaglašenost zakonskih odredaba o rokovima za podnošenje ponuda sa drugim relevantnim odredbama ZJN.	1.9. Usaglasiti odredbe ZJN o primeni rokova za podnošenje ponuda sa odredbama o vrednosti iz plana javnih nabavki, u situaciji kada se iz jedne pozicije u planu pokreće više postupaka javnih nabavki.	MF KJN
1.10. Nedostatak interne kontrole na nivou JLS u pogledu određivanja minimalnih rokova za podnošenje ponuda.	1.10. Uspostaviti interne kontrolne mehanizme u pogledu određivanja minimalnih rokova za podnošenje ponuda.	JLS
2. PREGLED I STRUČNA OCENA PONUDA I PRIJAVA		
2.1. Posebnim aktima JLS nije konkretizovan način obavljanja pojedinih radnji i komunikacije u vezi sa sprovođenjem stručne ocene ponuda. 2.2. Nije uređeno pod kojim uslovima naručilac može da prihvati ponudu koja prelazi iznos procenjene vrednosti. 2.3. Široka diskreciona ovlašćenja članova komisije u pogledu stručne ocene ponuda.	2.1-2.3. Posebnim aktom detaljno urediti sprovođenje određenih radnji u vezi sa stručnom ocenom ponuda, kao što su: uslovi pod kojima naručilac može da prihvati ponudu koja prelazi iznos procenjene vrednosti; obavezna provera računске greške; kriterijumi kojima komisija za javnu nabavku treba da se rukovodi prilikom omogućavanja dopune ponude u skladu sa članom 142. ZJN, te interni kontrolni mehanizmi u postupcima u kojima je primljena samo jedna ponuda. 2.4. Uspostaviti interne kontrolne mehanizme za stručnu ocenu ponuda u postupcima u kojima je primljena samo jedna ponuda, u skladu sa prethodnim dopunama posebnog akta.	JLS

2.4. Nedostatak adekvatne kontrole u pogledu stručne ocene ponuda u postupcima u kojima je primljena samo jedna ponuda.		
2.5. Nedovoljna stručnost lica koja učestvuju u sprovođenju stručne ocene ponuda, prevashodno članova komisije za javne nabavke. 2.6. Nedovoljno poznavanje rada na Portalu, putem kojeg se, u dobrom delu, sprovodi stručna ocena.	2.5-2.6. Organizovati dodatne obuke za lica koja učestvuju u sprovođenju stručne ocene ponuda. Ove obuke treba da obuhvate i rad na Portalu, u delu sprovođenja stručne ocene ponuda.	JLS
3. ZAKLJUČENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI		
3.1. Neusaglašenost između odredaba člana 152. st. 3-4. ZJN (u vezi sa situacijama kada prvobitno izabrani ponuđač odustaje od zaključenja ugovora i naručilac bira sledećeg) i načina funkcionisanja Portala, što dovodi do različitog postupanja naručilaca u praksi i potencijalno različitih informacija u objavljenom obaveštenju o dodeli ugovora.	3.1. Usaglasiti odredbe ZJN i način funkcionisanja Portala u situacijama kada prvobitno izabrani ponuđač odustaje od zaključenja ugovora.	MF KJN
3.2. Nedostatak preciznih pravila u posebnom aktu o obavezama i odgovornosti u vezi sa zaključenjem ugovora.	3.2. Dopuniti posebni akt pravilima o obavezama i odgovornosti predstavnika JLS u vezi sa zaključenjem ugovora o javnoj nabavci.	JLS

IZVRŠENJE UGOVORA O JAVNOJ NABAVCI

1. PRAĆENJE IZVRŠENJA UGOVORA

Faktori rizika	Smernice za mere za upravljanje rizicima	Odgovorni subjekt/i
<p>1.1. Neadekvatna uređenost praćenja izvršenja ugovora.</p> <p>1.2. Nedovoljno dokumentovanje realizacije ugovora.</p> <p>1.3. Netransparentnost podataka o izvršenju ugovora.</p>	<p>1.1–1.3. osebnim aktom urediti: način provere da li je ponuđač u propisanom roku izvršio plaćanje podizvođaču; način komunikacije, obaveze i odgovornosti lica i organizacionih jedinica naručioca u vezi sa pribavljanjem i naplatom sredstava obezbeđenja za izvršenje ugovora; vođenje određenih evidencija (npr, o tzv. negativnim referencama); dokumentovanje podataka o izvršenju ugovora, kao i izradu i objavljivanje na internet stranici JLS obaveštenja o izvršenju ugovora (do dopuna ZJN, posle kojih bi se ova obaveštenja objavljivala na Portalu). Ova obaveštenja bi obavezno trebalo da sadrže podatke o tome da li je ponuđač izvršio ugovorne obaveze u roku, da li je bilo problema u izvršenju ili odstupanja od ugovora, reklamacija, i slično.</p>	<p>JLS</p>

	1.3.1. Izmenama i dopunama ZJN propisati obavezu da naručioci na Portalu objavljuju podatke o izvršenju ugovora.	MF KJN
1.4. Nedostatak interne kontrole, koji omogućava da predstavnici naručioca ne postupaju u svemu na način predviđen posebnim aktom.	1.4. U skladu sa izmenama i dopunama posebnog akta, unaprediti mehanizme za internu kontrolu i utvrđivanje odgovornosti u slučaju kršenja pravila o praćenju izvršenja ugovora.	JLS
1.5. Nedostatak dovoljne eksterne kontrole izvršenja ugovora.	1.5. Unaprediti mehanizam eksterne kontrole izvršenja ugovora i povećati broj ovih kontrola.	BI
2. IZMENA UGOVORA		
2.1. Nedostatak detaljnijih pravila u posebnim aktima o načinu postupanja u slučaju izmena ugovora.	2.1-2.3. Posebnim aktom urediti način postupanja u slučaju izmene ugovora, koji će obuhvatiti i dokumentovanje osnovanosti izmene i objavljivanje podataka o izmenama svih ugovora (do dopuna ZJN,	JLS

2.2. Nedovoljno dokumentovanje izmena ugovora. 2.3. Netransparentnost podataka o izmenama ugovora.	posle kojih bi se ova obaveštenja objavljivala na Portalu).	
	2.3.1. Izmenama i dopunama ZJN propisati obavezu objavljivanja na Portalu podataka o izmenama ugovora i u drugim slučajevima, a ne samo u slučajevima primene čl. 157. i 158. ZJN.	MF KJN
2.4. Nedostatak dovoljne interne kontrole u pogledu izmena ugovora.	2.4. U skladu sa izmenama i dopunama posebnog akta, unaprediti mehanizme za internu kontrolu i utvrđivanje odgovornosti, u slučaju kršenja pravila o izmenama ugovora.	JLS
2.5. Nedovoljna eksterna kontrola u pogledu izmena ugovora.	2.5. Merom koja se tiče unapređenja mehanizma eksterne kontrole izvršenja ugovora i povećanja broja ovih kontrola (1.5), potrebno je obuhvatiti i pitanje izmena ugovora.	BI

LEGENDA:

Boja	Nazivi odgovornih subjekata
	Jedinice lokalne samouprave (JLS)
	Kancelarija za javne nabavke (KJN)
	Budžetska inspekcija (BI)
	Kancelarija za javne nabavke (KJN) i jedinice lokalne samouprave (JLS)
	Ministarstvo finansija (MF) i Kancelarija za javne nabavke (KJN)
	Ministarstvo finansija (MF), Kancelarija za javne nabavke (KJN) i jedinice lokalne samouprave (JLS)