

UDK: 658.7:061.1](497.11)

Biblid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 49–50, стр. 51–66

Изворни научни рад

проф. др Бојан МИЛИСАВЉЕВИЋ¹

Саша ВАРИНАЦ²

ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ПРОЦЕСУ ПРЕГОВОРА СРБИЈЕ СЕ ЕВРОПСКОМ УНИЈОМ

ABSTRACT

Within the process of accession of the Republic of Serbia to the European Union, harmonization with EU *acquis* in the field of public procurement is contained in the Negotiation Chapter five of Public Procurement. As a candidate country the Republic of Serbia is obliged to completely harmonize its legislation in the field of public procurement with relevant EU *acquis* as well as to ensure its full implementation at all levels, from the Republic to the local one. Harmonization of the national legal framework with European Union *acquis* will be conducted in such a way that will secure adjustments with new European Union Directives in the field of public procurement along with the adequate time needed for all subjects in the public procurement system to adjust and that will eliminate all unnecessary administrative requirements and obstacles that have negative influence on the efficiency of public procurement procedures.

Key words: Accession of Republic of Serbia, public procurement, negotiation process, acceptance of *acquis communautaire*.

1) УВОД

Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) имала је развијеније односе са тадашњом Европском заједницом (ЕЗ) него било која друга социјалистичка држава. СФРЈ је успоставила дипломатске односе са ЕЗ 1967. године изразивши снажан интерес да ојача односе са заједницом држава

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. Е-маил: bojan@ius.bg.ac.rs

² Аутор је председник Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. e-mail autora svarinac@gmail.com

која је у социјалистичком блоку сматрана још једном „капиталистичком творевином”. „Београдски протокол о односима између СФРЈ и ЕЗ”, потписан 1976. године, прокламовао је као заједнички циљ побољшање и проширење билатералних односа између ЕЗ и СФРЈ, превасходно у области трговине, али не само у овој области.³ Затим је уследило потписивање Споразума о сарадњи из 1980. године који је ступио на снагу 1983. године и који је поред економске увео и политичку сарадњу СФРЈ и Европских заједница.⁴ На овај начин СФРЈ је постигла највиши ниво сарадње који је могао да постоји у том тренутку и била спремна да приступи закључењу споразума о асоцијацији. Такву платформу пореметили су наредни догађаји који су вратили точак сарадње уназад. Да би се исправно разумео однос Европске уније и Србије требало би поменути и санкције које су уведене Србији због тога што је у оквиру Европске уније закључено да се ради о главном одговорном за сукобе на овом подручју, што свакако не би одговарало стварности. Ипак су постепено поправљани поготово економски односи па је „... укупан обим робне размене у 1997. години достигао три милијарде долара, од чега је југословенски извоз износио око 1,1 милијарду, а увоз близу 2 милијарде.”⁵ Крајем деведесетих Европска Унија је припремила посебну стратегију која се односи на земље Западног Балкана.⁶ Тако је започео процес стабилизације и приближавања држава Западног Балкана како међусобно тако и према Европској унији. СР Југославија је примљена у Пакт за стабилност за југоисточну Европу октобра 2000. године. Процес кретања ка Европској унији је и формализован на Загребачком самиту новембра 2000. године.⁷ Од 2001. године постале су јој доступне све мере и инструменти овог процеса, укључујући и сврставање Републике Србије на листу држава које имају могућност бесцаринског извоза највећег броја производа на тржиште Европске уније у оквиру тзв. Аутономних трговинских мера и пре потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.⁸ Потписивањем

³ “Relations between Serbia and EU: History and prospects”, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2008, стр. 10.

⁴ Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, четврто допуњено и измењено издање, Крагујевац, 2006, стр. 547 и даље.

⁵ Д. Лопандић, Уговор о Европској унији, Рим – Мастрихт – Амстердам, Београд, 1999.

⁶ Видети: Dik Leonard, *Vodič kroz Evropsku uniju*, Narodna knjiga 2004.

⁷ Видети: Завршна декларација и анекс о процесу стабилизације и придруживања <http://europa.eu.int-comm-enlargement-see-statement.htm>.

⁸ Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, (Влада Републике Србије усвојила 23.09.2013. године), стр. 3. <http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html>.

Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) 2008. године, Република Србија је започела нову фазу односа са Европском унијом. По први пут, односи са ЕУ се заснивају на уговорној основи. Споразум о стабилизацији и придруживању је коначно ступио на снагу 1. септембра 2013. године када је Европска Унија коначно завршила процес ратификације овог акта.⁹ Потписивањем ССП, Србија се обавезала на постепено усклађивање домаћег законодавства са, раније правним тековинама европских заједница, а данас правним тековинама Европске уније, као и на његову доследну примену. Према члану 72. ССП, Србија је преузела обавезу да у договору са Европском комисијом, припреми посебан Програм за спровођење обавеза из ССП. Европска унија прати усклађивање законодавства и спровођење закона из тог програма. Усклађивање је, на основу члана 72, почело даном потписивања ССП, у складу са договореним транзиционим роковима.¹⁰ Члан 72. ССП одређује да ће се, између осталог, усклађивање, у раној фази, фокусирати на основне елементе правних тековина које се односе на унутрашње тржиште. Један од кључних елемената унутрашњег тржишта Европске уније су, свакако, јавне набавке, те ССП јавне набавке третира у посебном члану (члан 76.). Ступањем на снагу Споразума формирају се органи: Савет придруживања, Комитет придруживања и Парламентарни комитет придруживања чији је задатак да обезбеде спровођење споразума, решавају потенцијалне спорове до којих може да дође у вези њихове примене, припрема одлука за усвајање у Савету министара поводом спровођења ССП-а. На овај начин држава не постаје чланица Уније, али преко ССП-а остварује најближи обим сарадње са Европском унијом на међународном плану.¹¹ Треба рећи да је политика јавних набавки у Србији почела да се спроводи под директним утицајем Европске уније, те су тако формиране и институције потребне за спровођење, као део општег курса који води Србију ка пуноправном чланству у Европску унију.¹² Важност политике јавних набавки огледа се и у чињеници да ће се домаћи прописи о јавним набавкама, усклађени са регулативом Европске уније, примењивати приликом коришћења средстава

⁹ Од држава чланица последња је ССП ратификовала Литванија.

¹⁰ Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, (Влада Републике Србије усвојила 23.09.2013. године), стр. 4. <http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html>

¹¹ Кошутић, Ракић, Милисављевић, Увод у право европских интеграција, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 133.

¹² Политика заштите конкуренције је још један пример.

из фондова Европске уније, након што Србија постане пуноправни члан ове организације.

II) ПОЧЕТАК ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

У марту 2012. године, Србија је од Европског савета добила статус кандидата за чланство у Европској унији, а 21. јануара 2014. године, званично су почели преговори Србије и Европске уније о приступању наше земље овој међународној организацији, када је одржана Међувладина конференција између Србије и Европске уније. Важно је поменути и да је 1. септембра 2013. године ступио на снагу и Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), који, како смо навели, обавезује Републику Србију на усклађивање са законодавством Европске уније. Кад је реч о овом Споразуму, за јавне набавке посебно је важно питање предности за домаће понуђаче у односу на понуђаче из земаља Европске уније – преференцијала. У априлу 2013. године, налазећи да је Србија испунила кључни приоритет предузимања корака ка видљивом и одрживом побољшању односа са Косовом као што је утврђено у њеном мишљењу из 2011. године о захтеву Србије за пријем у чланство, Комисија је препоручила Савету да отвори преговоре о приступању. Европски савет је одлучио да отвори приступне преговоре са Србијом 28. јуна 2013. године. Прихватио је препоруку Савета да Комисија без одлагања достави предлог оквира преговора у складу са закључцима Европског савета из децембра 2006. године и успостављеном праксом која обухвата нови приступ поглављима о правосуђу и основним правима и правди, слободи и безбедности.¹³ У јануару 2014. године је у Бриселу одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу. Истовремено је представљен и преговарачки оквир обе стране са јасним начелима за будуће преговоре. Ради се о потреби испуњења већ познатих „критеријума из Копенхагена“, али и низа посебних задатака које Република Србија треба да испуни у наредном периоду. Овим путем је усвојена и листа поглавља о којима ће се водити преговори у наредном периоду: Слободно кретање роба, слободно кретање радника, право пословног настањивања и слобода пружања услуга, слободно кретање капитала, јавне набавке, право привредних друштава, право интелектуалне својине, политика конкуренције, финансијске услуге, информационо друштво и медији,

¹³ Европска Комисија, Извештај о напредку Републике Србије за 2013. годину, стр. 3–4.

пољопривреда и рурални развој, безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, рибарство, транспортна политика, енергетика, опорезивање, економска и монетарна политика, статистика, социјална политика и запошљавање, предузетничка и индустријска политика, трансевропске мреже, регионална политика и координација структурних инструмената, правосуђе и основна права, правда, слобода и безбедност, наука и истраживање, образовање и култура, животна средина и климатске промене, заштита потрошача и заштита здравља, царинска унија, економски односи са иностранством, спољна, безбедносна и одбрамбена политика, финансијска контрола, финансијске и буџетске одредбе, институције, остала питања.¹⁴ Кад је реч о преговорима са Европском унијом, Влада Републике Србије је на седници одржаној 23. септембра 2013. године усвојила Одлуку о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији. Овом одлуком образоване су преговарачке групе за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, укључујући и Преговарачку групу за јавне набавке (Преговарачка група под бројем 5).¹⁵ Такође, на истој седници Владе усвојени су и други документи неопходни за преговоре са Европском унијом,¹⁶ и то:

- Одлука о образовању преговарачког тима завођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији
- Основа за вођење преговора и закључивање уговора о приступању Републике Србије Европској унији, са предлогом закључка
- Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији
- Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније и њихове имплементације – скрининг (енг. *screening*).

¹⁴ Кошутуић, Ракић, Милисављевић, *op. cit.*, стр. 133.

¹⁵ Треба поменути да су јавне набавке заступљене у још две Преговарачке групе, под бројем 20: Предузетништво и индустријска политика и под бројем 23: Правосуђе и основна права. Носилац активности за преговарачку групу 20 је Министарство привреде, а носилац за преговарачку групу 23 је Министарство правде и државне управе. Управа за јавне набавке учествује у раду обе Преговарачке групе.

¹⁶ <http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html>

III) ПРЕГОВАРАЧКА ГРУПА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Као што је већ наведено, Одлуком о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, формирана је и Преговарачка група за јавне набавке. Први састанак Преговарачке групе за јавне набавке одржан је 24. јануара 2014. године. На састанку је договорена прелиминарна подела најважнијих области по институцијама и представљен је план и начин рада Преговарачке групе. Осим представника Управе за јавне набавке, која именује председника, заменика председника, секретара и заменика секретара Преговарачке групе за јавне набавке чланови ове Преговарачке групе су и представници следећих органа и организација: Министарства финансија; Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација; Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине; Министарства рада, запошљавања и социјалне политике; Министарства унутрашњих послова; Министарства одбране; Министарства привреде; Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки; Државне ревизорске институције; Републичког секретаријата за законодавство и Канцеларије за европске Србије.¹⁷ Такође, у рад Преговарачке групе за јавне набавке, одлуком председника те групе, укључени су и представници Привредне коморе Србије, Народне банке Србије и Комисије за заштиту конкуренције. Други састанак Преговарачке групе за јавне набавке био је посвећен припремама за састанак елспланаторног скрининга, чија суштина ће бити разјашњена у наставку текста, и коначној подели надлежности укључујући и формирање подгрупа/подпоглавља. На састанку су дефинисане следеће подгрупе/подпоглавља (укупно 10), које ће омогућити ефикаснији рад Преговарачке групе:

1. Општи принципи јавних набавки
2. Класични сектор
3. Посебан/комунални сектор
4. Концесије и јавно-приватно партнерство
5. Електронске јавне набавке
6. Социјално одговорне набавке/„зелене“ набавке/МСП и иновације
7. Заштита права понуђача
8. Међународни аспекти јавних набавки
9. Набавке у области одбране
10. Општи речник набавки (ОРН) и стандардни образци

¹⁷ Одлука о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, тачка 7.

IV) АНАЛИТИЧКИ ПРЕГЛЕД И ОЦЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЊИХОВЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ

Аналитички преглед и оцена усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама ЕУ и њихове имплементације – скрининг, представља прву фазу у приступним преговорима и подразумева два састанка експерата Европске комисије и представника делегације Републике Србије из Преговарачке групе за јавне набавке. То су састанци експланаторног и билатералног скрининга (енг. *explanatory and bilateral screening*), након којих Европска комисија израђује Извештај о скринингу (енг. *Screening Report*) на основу којег се отварају преговори у одређеном поглављу или се препоручују мерила за отварање преговарачког поглавља. Експланаторни скрининг представља део скрининга на којем Европска комисија представља Србији правне тековине ЕУ у свакој конкретној области, док билатерални скрининг представља део скрининга на којем Влада Републике Србије представља правни поредак Републике Србије и где се утврђују основне разлике са поретком Европске уније. Циљ скрининга је да се уоче разлике између правних прописа државе кандидата и правних тековина Европске уније. Када се утврде разлике, држава кандидат процењује за свако поглавље посебно да ли је у могућности да преузме обавезу да усклади своје национално законодавство до момента приступања у Европској унији. Уколико није у могућности да то учини у том периоду, онда ће за одређени број прописа или делова прописа, дакле не за цело поглавље, тражити прелазне периоде у којима би то учинила. Другим речима, анализа коју пружа скрининг је основа за израду преговарачких позиција државе кандидата, а нарочито оних где је потребно да се дефинишу прелазни рокови за усклађивање и спровођење одређеног броја прописа Европске уније, док је за Европску комисију то показатељ спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачки поглавља. То у пракси функционише тако што Европска комисија доставља за свако преговарачко поглавље листу прописа који се односе на то поглавље, укључујући и пресуде Суда правде ЕУ, а преговарачке групе – анализирајући домаће законодавство – утврђују колико се домаће законодавство разликује од прописа ЕУ и у којим деловима.¹⁸

У Бриселу је 21. марта 2014. године, одржан састанак експланаторног скрининга за Преговарачко поглавље пет – јавне набавке. На том састанку,

¹⁸ <http://kurs-pregovori.seio.gov.rs/?page=uvod3>

експерти Европске комисије представили су правне тековине у овој области и одговарали на питања колега из делегације Републике Србије. У Бриселу је 13. маја 2014. године, одржан и састанак билатералног скрининга за Преговарачко поглавље пет – јавне набавке. „Известиоци” из институција Републике Србије, представили су законодавни оквир, начин примене прописа, као и стање у 10 области/подпоглавља система јавних набавки у Републици Србији укључујући и концесије и јавно-приватно партнерство. Након оджаних презентације чланови Преговарачке групе за јавне набавке одговарали су на питања представника Европске комисије. Наступ делегације Републике Србије изузетно је повољно оцењен од стране Европске комисије. Као што је већ наведено, након састанка билатералног скрининга, Европска комисија ће израдити Извештај о скринингу, који ће садржати преглед стања у српском систему јавних набавки уз процену да ли је и шта је потребно додатно урадити пре формалног отварања преговора за Поглавље 5. Ако препорука буде да је потребно да се учине додатни напори (нпр. усвајање стратегије, акционог плана и сл.), Европска комисија одређује Републици Србији, мерила за отварање преговора (енг. “*opening benchmarks*”).¹⁹ Тек након што српске институције у области јавних набавки испуне та мерила, могуће је формално отварање преговора за Поглавље 5.

V) РЕВИЗИЈА НАЦИОНАЛНОГ ПРОГРАМА ЗА УСВАЈАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Паралелно са припремама за преговоре, текао је и процес Ревизије Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), и то према оквирним роковима који су наведени у наставку текста. Овако ревидирани докуменат НПАА, омогућава ефикасније вођење процеса преговора, обзиром да су њим дефинисани крајњи рокови за усклађивање са законодавством Европске уније, као и правни акти које је потребно усвојити, укључујући и рокове. Тако су дефинисане следеће активности и рокови:

1. подела надлежности за праћење прописа Европске уније од стране преговарачких група – 10. јануар 2013. године;
2. попуњавање Обрасца за анализу питања релевантних за усклађивање са правним актом Европске уније приликом припреме за састанак

¹⁹ Када је реч о критеријумима за отварање преговора, то су углавном препоруке за усвајање стратегија и акционих планова, испуњавање уговорних обавеза са ЕУ, пре свега спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, усвајање закона и подзаконских аката.

- билатералног скрининга за најважније прописе Европске уније – 14. фебруар 2014. године;
3. дефинисање евентуалних отворених питања и обједињавања ставова у вези са припремом прилога за израду НПАА – 28. фебруар 2014. године;
4. припрема прегледа финансијских аспеката спровођења НПАА – 31. март 2014. године;
5. израда плана хармонизације и припрема прилога за НПАА – 25. април 2014. године;
6. усвајање документа од стране Владе – јун 2014.

На основу наведеног, ревидирани документ Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), званично је усвојен од стране Владе 31.07.2014. године²⁰ и предвиђа усвајање измена и допуна постојећег Закона о јавним набавкама до краја четвртог квартала 2015. године. Поменуте измене и допуне, неће имати за примарни циљ даље усклађивање са директивама и другим правним актима Европске уније, већ преваходно, отклањање уочених недостатака и слабости у примени („фино подешавање“) важећег закона, у циљу стварања још повољнијег правног амбијента за деловање наручилаца и понуђача, што треба да трошење јавних средстава кроз јавне набавке учини још транспарентнијим, ефикаснијим и ефективнијим. Ипак, иако то није примарни циљ измена и допуна Закона о јавним набавкама, где је то могуће и релативно једноставно за транспозицију, биће извршено усклађивање са одређеним одредбама директива Европске уније и то првенствено са:

- Новом директивом која регулише класичан сектор²¹
- Новом директивом која регулише посебан/комунални сектор²²
- Директивом која регулише заштиту права понуђача²³

Ревизијом НПАА предвиђено је да се потпуно усклађивање законодавства у области јавних набавки са релевантним директивама Европске уније изврши најкасније у IV кварталу 2017. године, усвајањем у Скупштини Републике Србије комплетно новог Закона о јавним набавкама или усвајањем измена и допуна Закона о јавним набавкама. Можемо закључити да је у предстојећем периоду, кад је у питању даље усклађивање

²⁰ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/NPAA_2014_2018.pdf.

²¹ 2014/24/EU.

²² 2014/25/EU.

²³ 2007/66/E3.

са правним тековинама Европске уније, нагласак на следећим правним актима ЕУ: нова директива која регулише класичан сектор,²⁴ нова директива која регулише посебан/комунални сектор,²⁵ директива која регулише концесије,²⁶ директива која регулише набавке у области одбране,²⁷ директиве које регулишу правне лекове – заштиту права у поступцима јавних набавки.²⁸

VI) ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ СА КОЈИМА ЋЕ СЕ УСКЛАЂИВАТИ ПРОПИСИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Важно је истаћи да прописи Европске уније који се односе на јавне набавке немају за циљ да ускладе све прописе о јавним набавкама у земљама чланицама Европске уније.²⁹ Циљ је да се успостави један минимални скуп правила, која ће штитити основне принципе садржане у Оснивачким уговорима Европске уније, који се односе на јавне набавке, а који се тичу недискриминације на основу држављанства³⁰ и тзв. „четири слободе”³¹ у овој области.³² Тако се директиве, које представљају најзначајније прописе

²⁴ 2014/24/EU;

²⁵ 2014/25/EU;

²⁶ 2014/23/EU;

²⁷ 2009/81/E3;

²⁸ 89/665/EEЗ, 92/13/EEЗ и 2007/66/EЗ.

²⁹ Vance, P. (2003): Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74 (1), pp. 33–61.

³⁰ Овај вид дискриминације забрањен је у свим поступцима јавних набавки у Европској унији, тако да и уговори о јавним набавкама ниже вредности морају бити отворени за конкуренцију понуђача из других земаља Европске уније и ти понуђачи морају бити третирани на исти начин као и домицилни. Видети: Bell, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2002, Habermas, J., “Citizenship and national identity” in: B. van Steenberg, ed. *The condition of citizenship*, London: SAGE, 1994, Kostakopoulou, D., “Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change”. *The Modern Law Review Limited*, 68 (2), 2005, Kostakopoulou, T., “European citizenship and immigration after Amsterdam”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24 (4), 1998, O’Leary, S., “The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law”, *32 Common Market Law Review*, 1995.

³¹ Слобода кретања људи, капитала, роба и услуга, уз констатацију да кад су у питању јавне набавке највећи значај има слобода кретања роба и слобода давања и примања услуга.

³² Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Министарство финансија, 2009.

Европске уније из области јавних набавки и које ће бити представљене у наставку текста (по областима на које се односе), не примјењују аутоматски у земљама чланицама, већ их треба транспоновати у државно-правни систем земље чланице тако да свака земља мора ускладити свој правни систем и праксу са директивама. Наравно, земље чланице могу наметнути оштрије захтеве својим државним законом, ако та додатна правила немају дискриминишући ефекат тако што ограничавају учешће страних компанија (са седиштем у Европској унији) у односу на домаће тржиште.³³

1. Класични сектор

Директивом Европског парламента и Савета³⁴ утврђују се поступци за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавним набавкама добара, као и уговора о јавним услугама. Европска унија је, у фебруару 2014. године, донела нову директиву, са којом државе чланице морају да се ускладе у року од 24 месеца (осим за електронске набавке код којих је рок 36, односно 54 месеца). Реч је о Директиви Европског парламента и Савета 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ. Неке од најважнијих новина које ова Директива доноси су промовисање економски најповољније понуде као критеријума за доделу уговора, већа флексибилност преговарачких поступака, додатне мере усмерене на олакшавање учешћа малих и средњих предузећа, промовисање „зелених“ набавки и социјалног аспекта у јавним набавкама, скраћивање рокова за подношење понуда, смањивање административних и формалних захтева, појашњења везана за измене уговора, увођење иновативног партнерства, измена режима у односу на врсте услуга и увођење обавезних елемената електронских набавки.

2. Комунални/ “utility” сектор

Директивом Европског парламента и Савета 2004/17/ЕЗ од 31. марта 2004. године уређују се поступци набавки наручилаца из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Европска унија је, у фебруару 2014. године, и у овој области донела нову директиву, са истим роковима за усклађивање за државе чланице ЕУ, као и за класични сектор. То је Директива Европског парламента и Савета 2014/25/ЕУ од 26.

³³ Директиве Европске уније о јавним набавкама, Студија у оквиру Програма подршке Европске уније систему јавних набавки у Босни и Херцеговини, 2007.

³⁴ Одлука од 2004/18/ЕЗ од 31. марта 2004. године.

фебруара 2014. године о набавкама наручилаца који обављају делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ.

Уз новине заједничке са онима које уводи Директива 2014/24/ЕУ, овом Директивом се унапређују и појашњавају механизми изузећа од примене, посебно у делу искључивих и посебних права. Измењен је и обухват делатности из којег је искључено вађење нафте и гаса, јер је установљена изложеност овог сектора тржишној конкуренцији.

3. Концесије

Директива Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о додели уговора о концесији по први пут дефинише јасна и недвосмислена правила за доделу уговора о концесијама на нивоу Европске уније, а у циљу да се осигурају користи које произлазе из ефикасне набавке, уклањање разлика и фрагментације међу националним режимима, те уједначено разумевање начела из Уговора о функционисању ЕУ кроз целу Европску унију.

4. Набавке у области одбране и безбедности

Набавке у области одбране и безбедности уређује Директива 2009/81/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о усклађивању поступака набавки за одређене уговоре о јавним набавкама за радове, добра и услуге које закључују наручиоци у области одбране и безбедности. Директивом се успоставља посебан правни оквир за закључивање уговора који садрже безбедносне захтеве, уз испуњене обавеза које произилазе из Уговора о оснивању ЕУ. Обухват ове директиве се односи на набавку војне и безбедносно осетљиве опреме и њихових делова, набавку добара, услуга и радова повезаних са том опремом, услуге и радове за посебне војне сврхе или осетљиве радове и услуге. Имајући то у виду, одредбе ове Директиве стављају у први план питања заштите података од стране наручиоца, али и од стране понуђача, као и сигурност испоруке.

5. Заштита права

Директивом 2007/66/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године измењене су директиве Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ којима су регулисани правни лекови у области јавних набавки и истом је

унапређена ефикасност заштите права у поступцима јавних набавки. Директивом је уведен бржи и ефикаснији систем заштите права за оне учеснике у поступку јавне набавке који сматрају да су њихова права повређена у том поступку.

VII) ИЗВЕШТАЈИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ О НАПРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у постизању неопходног степена усклађености са критеријумима за чланство из априла 2013. године, везано за побољшање економског и пословног окружења истиче се реформски значај усвајања новог Закона о јавним набавкама крајем 2012. те се наводи да овај закон доприноси усаглашавању законодавства Србије са правним тековинама Европске уније и генерално побољшава ефикасност јавних набавки, кроз централизацију јавних набавки и јачање институција задужене за примену и праћење правила о јавним набавкама.³⁵ У Извештају Европске комисије о напретку Републике Србије из октобра 2013. године наводи се да је новим Законом о јавним набавкама извршено даље усаглашавање законодавства с правним тековинама Европске уније и да су унапређени су поступци јавних набавки, уз препоруку да је потребно јачање координације између најважнијих институција у систему јавних набавки у Србији.³⁶ У Извештају Европске комисије о напретку Србије из октобра 2014. године наводи да је стварен добар напредак у области јавних набавки и да остаје задатак да се ажурира национална стратегија и акциони план за унапређење система јавних набавки. У наставку је представљен део тог извештаја који се односи на јавне набавке:

1. Поглавље 5: Јавне набавке

У области општих принципа, Управа за јавне набавке (УЈН) наставила је да усваја подзаконске акте и моделе докумената потребне за имплементацију новог Закона о јавним набавкама, који је ступио на снагу прошле године. Влада је усвојила је три уредбе и једну одлуку које се односе на централизоване набавке, набавке у области одбране и безбедности и општег речника набавки. УЈН је забележила повећање коришћења унапређеног Портала јавних набавки. Усвојена је већина мера

³⁵ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/2013/izvestaj_ek_april%202913.pdf

³⁶ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_2013.pdf

прописааних новим законом и националном антикорупцијском стратегијом, као и акционим планом за њену примену, које се односе на у повећање транспарентности и спречавања корупције и конфликта интереса. Остаје да се национална стратегија и акциони план за унапређење система јавних набавки ускладе са новим законом. Што се тиче доделе уговора о јавним набавкама, вредност преговарачких поступака без претходне објаве смањила се на 4% од укупне вредности свих јавних набавки у првој половини 2014. године, са 24% колико је износила 2012. Просечан број понуда по једној јавној набавци остао је стабилан, 2,7 у 2013. години и у првој половини 2014. године, у односу на 2,6 у 2012. години. У области јавно-приватног партнерства (ЈПП) и концесија, пет пројеката је одобрено од стране Комисије за ЈПП, а то је исти број као у претходном извештајном периоду. У УЈН је креирано, осам нових радних места, али је потребно даље оснаживање административних капацитета у светлу нових надлежности УЈН. Од ступања на снагу новог Закона о прекршајима, у марту месецу, УЈН је покренула 26 прекршајних пријава против наручилаца. Међуинституционална сарадња у области јавних набавки, укључујући сарадњу са ревизијским, судским и полицијским телима/органима, се побољшава, али треба да се додатно појача. У области заштите права понуђача, број захтева за заштиту права које је примила Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (Републичка комисија) увећан је за 39% рачунајући од почетка примене новог закона у априлу 2013. па до краја 2013. године, у поређењу са истим периодом у 2012. години. Републичка комисија је „достигла“ број од укупно 1.966 одлука у 2013. у поређењу са 1700 у 2012. години. У 909 случајева, захтеви за заштиту права су делимично или потпуно усвојени. У 2013. години, Републичка комисија је додатно ојачала механизам праћења спровођења својих одлука кроз анализу спровођења 635 својих одлука, закључивши да одлуке Републичке комисије нису биле адекватно спроведене од стране наручилаца у 24 случаја. Републичка комисија је наставила да ојачава свој административни и извршилачки капацитетет достизањем броја од 54 запослених.

VIII) ЗАКЉУЧАК

Остварен је добар напредак у области јавних набавки. Капацитете УЈН потребно је даље ојачавати. Остаје задатак да се ажурира национална стратегија и акциони план за унапређење система јавних набавки. Све у свему, у усклађивању у области јавних набавки, постигнут је умерен

напредак.³⁷ Област јавних набавки представља веома важан сегмент усклађивања правних правила са правилима Европске уније јер се ради о располагању буџетским средствима где је потребно направити највеће уштеде и осигурати одговорно поступање свих актера који имају додир са процесом јавних набавки. С тим у вези неопходно је поред прихватања правила у овој области и обезбеђење њихове примене, као и стална едукација актера који су укључени у процедуре везане за јавне набавке. У том правцу је охрабрујуће и укључивање посебних дела која се тичу обезбеђења правилне примене активности контроле везаних за јавне набавке.³⁸ Посебно је важна добра међуинституционална сарадња тела која су укључена у контролу процеса јавних набавки јер се само тако може обезбедити транспарентан и објективан приступ у примени прописа који су на снази. У том правцу је неопходно увести и што бољу електронску базу података и успоставити електронске механизме спровођења процедуре у складу са применом у државама чланицама Европске уније.³⁹

IX) ИЗВОРИ

- Arrowsmith, S. (2004): Public procurement: An appraisal of the UNCITRAL Model Law as a global standard. *International and Competitive Law Quarterly*, vol. 53, January.
- Bance, P. (2003): Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74 (1).
- Bance, P. (2003): Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 74 (1).
- Bell, M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2002, Habermas, J., "Citizenship and national identity" in: B. van Steenberg, ed. *The condition of citizenship*, London: SAGE, 1994,
- Dik Leonard, *Vodič kroz Evropsku uniju*, Narodna knjiga 2004;

³⁷ <http://www.ujn.gov.rs/ci/news.html>

³⁸ Arrowsmith, S. (2004): Public procurement: An appraisal of the UNCITRAL Model Law as a global standard. *International and Competitive Law Quarterly*, vol. 53, January, pp. 17–46.

³⁹ Видети: Edquist, Ch. & Hommen, L. (1999): *Systems of innovation: theory and policy for the demand side*. *Technology in Society*, vol. 21, pp. 63–79, Edquist, Ch., Hommen, L. & Tspouri, L. (ed.) (2000): *Public Technology Procurement and Innovation*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, Edquist, Ch. & Hommen, L. (2000): *Public technology procurement and innovation theory*. In: Edquist et al. (2000) (ed.): *Public Technology Procurement and Innovation*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, Edquist, Ch., Hommen, L. & Tspouri, L. (2000b): *Policy implication*.

- Edquist, Ch. & Hommen, L. (1999): Systems of innovation: theory and policy for the demand side. Technology in Society, vol. 21.
- Edquist, Ch. & Hommen, L. (2000): Public technology procurement and innovation theory. In: Edquist et al. (2000) (ed.): Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Edquist, Ch., Hommen, L. & Tsipouri, L. (2000b): Policy implication
- Edquist, Ch., Hommen, L. & Tsipouri, L. (ed.) (2000): Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Kostakopoulou, D., “Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change”. The Modern Law Review Limited, 68 (2), 2005.
- Kostakopoulou, T., “European citizenship and immigration after Amsterdam”, Journal of Ethnic and Migration Studies, 24 (4), 1998,
- O’Leary, S., “The Relationship between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law”, 32 Common Market Law Review, 1995,
- Relations between Serbia and EU: History and prospects”, Факултет за економију, финансије и административну, 2008.
- Вукадиновић, Радован, *Право Европске уније*, четврто допуњено и измењено издање, Крагујевац, 2006.
- Директиве: 2014/24/EУ, 2014/25/EУ, 2007/66/EЗ, 2014/24/EУ, 2014/25/EУ, 2014/23/EУ, 2009/81/EЗ, 89/665/EEЗ, 92/13/EEЗ и 2007/66/EЗ;
- Европска Комисија, Извештај о напредку Републике Србије за 2013. годину;
- Завршна декларација и анекс о процесу стабилизације и придруживања <http://europa.eu.int-comm-enlargement-see-statement.htm>;
- Кошутин, Ракић, Миљисављевић, Увод у право европских интеграција, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
- Лопандић, Д., Уговор о Европској унији, Рим – Мастрихт – Амстердам, Београд, 1999.
- Основа за вођење преговора и закључивање Уговора о приступању Републике Србије Европској унији, (Влада Републике Србије усвојила 23.09.2013. године), стр. 3. <http://www.ujn.gov.rs/ci/pregovori/dokumenta.html>