

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 6

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2016

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Priprema
Dosije studio, Beograd

Štampa
JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-688-6

Tiraž
100

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 6 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 330 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-688-6

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутордодатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 229752844

КОНТРОЛА ЗАКОНИТОГ И НАМЕНСКОГ ТРОШЕЊА БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА У СМИСЛУ ПРИМЕНЕ ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Апстракт

Законом о буџету Републике Србије, одлукама о буџету и финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање и правним лицима основаним са циљем задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, са изданим условима члана 2, став 1 Закона о јавним набавкама, утврђена су права на трошење буџетских средстава – јавних средстава. У поступку трошења буџетских – јавних средстава директни и индиректни буџетски корисници и поменути правна лица основана са циљем задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, закључују уговор о јавној набавци добара, финансијске имовине, услуга или извођењу грађевинских радова, који морају бити закључени у складу са прописима којима се регулишу јавне набавке (члан 57 Закона о буџетском систему). Контрола законитој и наменској коришћења буџетских – јавних средстава која се састоји у томе да контролни органи (Државна ревизорска инспекција, Буџетска инспекција, Интерна ревизија и др.) врше контролу код корисника поменутих средстава у смислу правилности примене одредаба основних прописа (Закона о буџетском систему, Закона о јавним набавкама и њихових подзаконских аката и др.) и у случају утврђених неправилности предузимају одговарајуће мере прописане тим законима. Такав начин контроле и предузимања мера прошив правних и физичких одговорних лица код директних и индиректних буџетских корисника, као и поменутих правних лица основаних са циљем задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, врши се због тога да би се приближком трошења средстава буџета – јавних средстава кроз набавку добара, услуга и радова постигли ефекти да се са што мање утрошених средстава набави што више квалитетнијих добара, услуга и радова.

Кључне речи: Контрола законитој и наменској коришћења буџетских средстава – јавних средстава. Корисници буџетских средстава. Уговори о јавним набавкама. Прописи којима се регулишу јавне набавке.

* Др Надежда Тошић. Овај чланак је настао у оквиру истраживања контроле законитог и наменског трошења буџетских средстава у смислу примене одредаба Закона о јавним набавкама, након одбрањене докторске дисертације на Правном факултету у Београду на тему Буџетска инспекција са посебним освртом на буџетски систем и уједна о влашћења.

1. ДОНОШЕЊЕ АКТА – ЗАКОНА О БУЏЕТУ, ОДЛУКА О БУЏЕТУ И ФИНАНСИЈСКИХ ПЛАНОВА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ОБАВЕЗНО СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ (ООСО)

Приликом разматрања проблематике наменског и законитог трошења буџетских средстава у области јавних набавки фокус проучавања ћемо пре свега усмерити на кључне одредбе Закона о буџетском систему (Сл. гласник РС, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 13/15), Закона о јавним набавкама (Сл. гласник РС, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) и појединих подзаконских аката тих закона који су релевантни за ову тему.

Имајући у виду да је трошење буџетских, односно јавних средстава регулисано Законом о буџету Републике Србије, одлукама о буџету органа јединица локалне самоуправе и финансијским плановима организација обавезног социјалног осигурања, треба истаћи да се до ових најважнијих правно-финансијских докумената – аката долази у процедури усвајања предлога финансијских планова корисника јавних, односно буџетских средстава. Чланом 2, тачка 5) Закона о буџетском систему утврђен је појам корисника јавних средстава, а то су: „директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава ООСО и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама”.

Чланом 2, тачком 6) Закона о буџетском систему утврђени су директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике Србије, односно локалне власти, док је тачком 7) истог члана такође утврђено да су директни корисници буџетских средстава органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти.

Важно је такође напоменути да је тачком 8) истог члана утврђено да су индиректни корисници буџетских средстава:

- правосудни органи;
- буџетски фондови;
- месне заједнице;
- установе које је основала Република Србија, односно локална власт, над којима оснивач, посредством директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.

Утврђени су и корисници средстава ООСО, које сачињавају, како је наведено: организације за обавезно социјално осигурање и корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање – здравствене и апотекарске установе чији је оснивач Република Србија, односно локална власт (члан 2, став 1, тачка 9 Закона о буџетском систему).

Директним и индиректним буџетским корисницима се право на коришћење буџетских средстава ради покрића њихових потреба у току буџетске године утврђује Законом о буџету – на републичком нивоу, Одлуком о буџету – на нивоу локалне самоуправе, и финансијским плановима које усвајају организације за обавезно социјално осигурање (Фонд пензијског и инвалидског осигурања, Републички фонд за здравствено осигурање и Републички завод за запошљавање).

Законом о буџету Републике Србије за буџетску годину на основу утврђених и објављених апропријација по економским класификацијама утврђује се право на трошење буџетских, односно јавних средстава директним и индиректним буџетским корисницима, који се налазе на Списку корисника јавних средстава у консолидованом рачуну трезора, који утврђује министар финансија за сваку буџетску годину, а објављује се и на сајту Министарства финансија, на основу претходно достављених предлога финансијских планова директних, односно њихових индиректних буџетских корисника.

На локалном нивоу, процедура усвајања предлога финансијских планова буџетских корисника резултира доношењем одлуке о буџету, којима се такође утврђују апропријације по економским класификацијама буџетским корисницима јединице локалне самоуправе.

Појам финансијских планова као аката везује се за ООСО и њихове директне и индиректне кориснике, који се доноси за буџетску годину на основу претходно достављених предлога финансијских планова директних, односно њихових индиректних буџетских корисника, са напоменом да у складу са одредбама члана 31 Закона о буџетском систему, 15. децембра, Народна скупштина доноси Закон о буџету Републике Србије и одлуке о давању сагласности на финансијске планове ООСО.

Треба напоменути да су подаци о одобреним апропријацијама по економским класификацијама директним и индиректним буџетским корисницима у Закону о буџету, одлукама о буџету и финансијским плановима ООСО за буџетску годину груписани и исказани у складу са одредбама Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем (*Службени гласник РС*, бр. 16/16, 49/16), односно по економским класификацијама контног оквира за буџетске кориснике и по изворима финансирања.

Сагласно члану 2, тачка 3) Закона о буџетском систему (*Сл. гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 13/15) утврђено је: „Финансијски план јесте акт директног или индиректног корисника буџетских средстава, као и акт

организације за обавезно социјално осигурање, који укључује и финансијске планове индиректних корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, израђен на основу упутства за припрему буџета, у складу са смерницама за израду средњорочних планова и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених Фискалном стратегијом, који садржи процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за период од једне или три године (капитални издаци исказују се за три године).”

Финансијски план стога представља синтезу финансијских података из свих појединачних планова исказаних у финансијским износима, са напоменом да ти финансијски износи треба да чине резултат планираних расхода за плате запослених и расходе и издатке за набавке добара, услуга и радова са исказаном количином, структуром и пројектованом вредношћу тих утрошака. Ти подаци треба да постоје у радном материјалу који је настао у поступку утврђивања тих финансијских планова.

Треба посебно нагласити да су ти подаци изузетно важни тим пре што је реч о изворним подацима који служе као основ у поступку доношења годишњих планова набавки директних и индиректних буџетских корисника.

Чланом 31, став 1, тач. 12), 15), 16) и 17) Закона о буџетском систему утврђен је *доследан и припрема предлога финансијских планова директних буџетских корисника и доношења буџета и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање:*

1. септембар – директни корисници средстава буџета Републике Србије и организације за обавезно социјално осигурање достављају предлог средњорочног и финансијског плана Министарству;

15. октобар – министар доставља Влади нацрт закона о буџету Републике Србије, нацрте одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање са финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање;

1. новембар – Влада усваја предлог закона о буџету Републике Србије и доставља га Народној скупштини, заједно са предлозима одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и финансијским плановима ООСО;

15. децембар – Народна скупштина доноси закон о буџету Републике Србије и одлуке о давању сагласности на финансијске планове ООСО.

Директни корисници буџетских средстава, како је прописано чланом 37 Закона о буџетском систему, на основу упутства за припрему нацрта буџета Републике и средњорочних планова, израђују *предлог средњорочног и финансијског плана.*

Предлог финансијског плана из става 1 овог члана обухвата:

- 1) расходе и издатке исказане по буџетској класификацији за трогодишњи период;
- 2) детаљно писано образложење расхода и издатака, као и извора финансирања.

Предлог финансијског плана корисника буџета подноси се у износу који је једнак износу обима средстава прве године средњорочног оквира расхода, који је дефинисан у Извештају о фискалној стратегији.

Делови предлога финансијског плана састоје се из писаног објашњења, које обухвата и образложење, средњорочну квантификацију и процену ефеката нових политика и инвестиционих приоритета, на основу Упутства за припрему буџета Републике и средњорочних планова корисника средстава Републике Србије и финансијског захтева.

У складу са смерницама и у одређеним роковима, директни буџетски корисници су обавезни да траже од индиректних корисника буџетских средстава за које су у буџетском смислу одговорни да им достављају податке у облику предлога њихових финансијских планова који су неопходни за израду предлога финансијског плана директног корисника буџетских средстава.

Према одредбама члана 38, став 7 Закона о буџетском систему, предлози финансијских планова индиректних корисника средстава буџета Републике Србије припремају се на основу смерница утврђених у Извештају о фискалној стратегији, а индиректни корисници су обавезни да припреме предлог финансијског плана на основу смерница које се односе на буџет.

Директни буџетски корисник благовремено доставља упутство за припрему и израду предлога финансијског плана својим индиректним буџетским корисницима, а тај план се састоји из писменог објашњења и финансијског захтева:

1. за текућим расходима и издацима уз детаљно образложење,
2. за додатним средствима уз детаљно образложење,
3. за основним средствима такође уз детаљно образложење.

За набавку добара, услуга и радова, осим прецизно утврђених расхода и издатака, сходном применом Правилника и утврђених норматива, директни и његови индиректни буџетски корисници за актуелну буџетску годину утврђују и укупне приходе и примања, који су потребни за измирење поменутих расхода и издатака, а који се састоје из:

- буџетских прихода (01) и
- додатних прихода.

Према Законом о буџету, додатни приходи су:

- 02 трансфери између корисника на истом нивоу;
- 03 социјални доприноси;
- **04 сојсџивени ѣриходи;**

- 05 донације од иностраних земаља;
- 06 донације од међународних организација;
- 07 донације од осталих нивоа власти;
- 08 донације од невладиних организација и појединаца;
- 09 примања од продаје нефинансијске имовине;
- 10 примања од домаћих задуживања;
- 11 примања од иностраних задуживања;
- 12 примања од отплата датих кредита и продаје финансијске имовине;
- 13 нераспоређени вишак прихода из ранијих година;
- 14 неутрошена средства из приватизације из претходних година;
- 15 неутрошена средства из донација;
- 16 родитељски динар за ванредне активности,
- 17 финансијска помоћ ЕУР – извор 56.

Важно је напоменути, у вези са сопственим приходима (04), да је чланом 47(с3), став 1 Закона о бюджетском систему (*Сл. гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр. и 103/15) утврђено да: „Даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе закона и других прописа којима се уређује припадност сопствених прихода корисника бюджетских средстава и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање.”

Међутим у ст. 2 и 3 истог члана такође је утврђено: „Изузетно од става 1. овог члана, одредбе закона којима се уређује коришћење и расподела сопствених прихода које остваре установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника бюджетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, укључујући и заводе за извршење кривичних санкција, као и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, престају да важе **кад се** за то створе технички услови.”

„Изузетно од ст. 1. и 2. овог члана, приходи по основу наплате судских такси, као и приходи које својом делатношћу остваре високообразовне и научне установе, задржавају карактер сопствених прихода и користе се за намене утврђене посебним законом.”

Директни и индиректни корисници бюджетских средстава подношењем предлога финансијских планова за наредну бюджетску годину поступају у складу са бюджетским календаром утврђеним у члану 31 Закона о бюджетском систему, који прописује поступак припреме и доношења буџета и финансијских планова ООСО.

У складу са поменутиим чланом који регулише Календар за ниво Републике, на основу инструкције министра, директни корисници буџета подносе Министарству предлоге за утврђивање приоритетних области

финансирања за буџетску и наредне две фискалне године. Директни буџетски корисници Републике Србије 15. септембра достављају предлог средњорочног и финансијског плана Министарству, у складу са добијеним упутством за израду средњорочних и финансијских планова добијених од надлежног органа за финансије, а по доношењу Извештаја о фискалној стратегији сходно члану 35 Закона о буџетском систему.

Надлежна министарства обавештавају индиректне буџетске кориснике о основним економским претпоставкама и смерницама за припрему буџета Републике Србије, сагласно члану 36 Закона о буџетском систему, а директни корисници сачињавају предлоге финансијских планова и структуру извора финансирања за специфициране потребе изражене у предлозима финансијских планова сходно члану 37 истог закона.

Законом о буџетском систему је у складу са чланом 38 такође регулисано да се предлози финансијских планова индиректних корисника средстава буџета Републике Србије припремају на основу смерница утврђених Извештајем о фискалној стратегији.

Директни буџетски корисник који у свом саставу има индиректне буџетске кориснике доставља предлог финансијског плана консолидован на нивоу директног корисника за себе и за своје индиректне кориснике, који, осим планираних расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине, садрже и планиране изворе за финансирање тих расхода и издатака за буџетску годину.

Директни корисници буџетских средстава предлоге финансијског и средњорочног плана достављају Министарству. Министар финансија Републике Србије 15. октобра доставља нацрт закона о буџету Републике Србије Влади, која 1. новембра усваја предлог закона о буџету Републике Србије, а затим га даље према утврђеној процедури доставља Народној скупштини, која 15. децембра доноси Закон о буџету Републике Србије.

Како је прописано чланом 43 Закона о буџетском систему, Народна скупштина такође доноси одлуке о давању сагласности на финансијске планове ООСО.

Као што је раније наведено, у закону, одлукама и финансијским плановима установљено је право на трошење средстава на основу апропријација на одређеним економским класификацијама до одређених износа и за одређене намене.

Према члану 2, став 1, тачка 31), „Апропријација је од стране Народне скупштине, односно скупштине локалне власти, Законом о буџету Републике Србије, односно одлуком о буџету локалне власти, дато овлашћење Влади, односно надлежном извршном органу локалне власти, за трошење јавних средстава до одређеног износа и за одређене намене за буџетску годину, односно износ средстава утврђен у финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање за одређене намене; стална апропријација је апропријација у буџету којом се обавезно утврђују средства на име отплате дуга и датих гаранција; апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава се исказују збирно по

врстама индиректних корисника и наменама средстава у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава.”

Пре израде нацрта буџета, сходно члану 39 Закона о буџетском систему, министар извештава директне кориснике буџетских средстава о предложеним износима прихода и примања и расхода и издатака, а организације за обавезно социјално осигурање обавештава о предлогу финансијског плана који није усаглашен са смерницама утврђеним Фискалном стратегијом. Директни корисници буџетских средстава достављају мишљење министру на висину средстава и обавештења из члана 39, став 2 Закона.

Уколико су предлози финансијских планова директног буџетског корисника и његових индиректних буџетских корисника потпуно усвојени, то се на крају процедуре потврђује у Народној скупштини Републике Србије и објављује у Закону о буџету за ту буџетску годину, где су коначно утврђене апропријације по економским класификацијама и извори финансирања, са структуром финансирања расхода и издатака (само из буџета или евентуално из додатних прихода, а у оквиру њих евентуално из сопствених, прихода из донација, дотација итд.).

2. УТВРЂИВАЊЕ ПРАВА НА ТРОШЕЊЕ ЈАВНИХ, ОДНОСНО БУЏЕТСКИХ СРЕДСТАВА У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, ОДЛУКОМ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ, ОДЛУКАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ФИНАНСИЈСКИМ ПЛАНОВИМА ООСО

После 12. децембра, када Народна скупштина Републике Србије донесе Закон о буџету, а након ступања на снагу тог закона, директни буџетски корисник који у свом саставу има индиректне кориснике за чији рад је у буџетском смислу одговоран има обавезу да примени члан 50 Закона о буџетском систему којим је прописано: „У року од 15 дана од дана ступања на снагу закона, односно одлуке о буџету, директни корисници буџетских средстава, који су у буџетском смислу, одговорни за индиректне кориснике буџетских средстава, врше расподелу средстава индиректним корисницима у оквиру својих одобрених апропријација и о томе обавештавају сваког индиректног корисника, по добијеној сагласности Управе за трезор, односно трезора локалне власти. За директне кориснике који исказују расходе и издатке у програмском делу буџета рок је 30 дана.”

Директном кориснику буџетских средстава, који не поступи у складу са одредбама става 1 и 2 овог члана неће се дозволити коришћење апропријација.

Расподела апропријација и извора финансирања утврђених у Закону о буџету за ту годину између поменутог директног буџетског корисника и његових индиректних буџетских корисника треба да се спроведе у прописаном року, у складу са већ раније утврђеним критеријумима.

Законским поступањем директног буџетског корисника омогућује се индиректним буџетским корисницима, који се налазе у оквиру једног директног буџетског корисника, да имају увид у износе одобрених апропријација по економским класификацијама којим могу располагати, и у укупној вредности и по утврђеној структури извора финансирања.

Податак о одобреним износима апропријација по економским класификацијама којим могу располагати индиректни буџетски корисници неопходан је када индиректни буџетски корисници, као што су, на пример, различите установе образовања, у складу са одредбама *lex specialis* (Закон о високом образовању, Закон о ученичком и студентском стандарду, Закон о средњошколском образовању...), доносе финансијске планове, на предлог својих надлежних органа за буџетску годину. Треба напоменути да су у том случају у обавези да поступају према одредбама члана 50, став 4 Закона о буџетском систему, којима је прописано да директни и индиректни корисници буџетских средстава који су дужни да доносе финансијске планове на основу закона имају обавезу да своје финансијске планове ускладе са одобреним апропријацијама у акту о буџету за буџетску годину.

У пракси се дешава да директни корисници буџетских средстава, који су у буџетском смислу одговорни за своје индиректне буџетске кориснике, не врше расподелу средстава индиректним корисницима у оквиру својих одобрених апропријација у законски прописаном року и на начин да индиректни корисници имају прецизно утврђене податке како би могли да донесу план јавних набавки за буџетску годину, и то пре започињања поступака јавних набавки у складу са одредбама члана 52, став (1) Закона о јавним набавкама (*Сл. гласник РС*, бр. 124/12, 14/15 и 68/15), који гласи: „Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.”

У таквим случајевима често индиректни буџетски корисници сачињавају своје планове јавних набавки уношењем података који немају основ у поменутих одредбама закона, тако да планови сачињени на тај начин имају озбиљан недостатак, а самим тим су донети супротно одредбама члана 53, став 1, тачка 7. Закона о јавним набавкама.

Појам наручиоца је утврђен у члану 2, став 1, тачка (1) и (2) Закона о јавним набавкама и гласи:

„(1) Наручилац у смислу овог Закона је:

- 1) државни орган, орган аутономне покрајине и орган локалне самоуправе;
- 2) правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, уколико је испуњен неки од следећих услова:

- 1) да се више од 50% финансира из средстава наручиоца;
- 2) да надзор над радом тог правног лица врши наручилац;
- 3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тог правног лица именује наручилац.”

Одредбе тог члана су измењене последњом изменом Закона о јавним набавкама и на снази су од 12. августа 2015. године, о чему ће бити више речи у овом тексту.

Индиректни корисници буџетских средстава – установе образовања и културе на почетку буџетске године, посредством овлашћених органа, доносе финансијске планове који представљају акте о буџету којим су утврђене потребе за обављање регистроване делатности, а то се исказује кроз економске класификације утврђене у прописаном контном оквиру за буџетски систем у Правилнику о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем (*Службени гласник РС*, бр. 16/16, 49/16).

Треба нагласити да економске класификације из финансијског плана индиректних буџетских корисника – установа образовања, културе итд., морају одговарати подацима из утврђених апропријација по економским класификацијама одобрених у актима о буџету, Закону или одлукама о буџету донетим за буџетску годину.

То је утврђено одредбом члана 50, став 4 Закона о буџетском систему који гласи: „Директни и индиректни корисници буџетских средстава који доносе финансијске планове на основу закона, дужни су да своје финансијске планове ускладе са одобреним апропријацијама у буџету”, што указује на то да планирани расходи и издаци утврђени по економским класификацијама који су прописани Правилником о контном оквиру за буџетски систем као подзаконским актом донетим на основу одредаба Закона о буџетском систему, морају бити усклађени са одобреним апропријацијама по економским класификацијама утврђеним у Закону о буџету на нивоу Републике, одлукама о буџету – на нивоу локалних самоуправа.

Законом о буџетском систему, чланом 54, став (1) прописано је да „обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години”.

Ставом (4) истог члана прописано је: „Изузетно од става 1. овог члана, корисници из става 1. овог члана могу преузети обавезе по уговору који се односи на капиталне издатке и захтева плаћање у више година, на основу предлога министарства надлежног за послове финансија, односно органа надлежног за послове финансија, уз сагласност Владе, надлежног извршног органа локалне власти односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које се финансирају из средстава обавезног социјалног осигурања.”

Ставом (3) истог члана прописано је: „У случају из става 2. овог члана корисници могу преузети обавезе по уговору само за капиталне пројекте у складу са предвиђеним средствима из прегледа планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године у општем делу буџета за текућу годину, односно финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање, укључујући и потребна средства до завршетка капиталних пројеката, односно након три фискалне године.”

Последњим ставом (7) истог члана утврђено је да ће Влада, на предлог Министарства (финансија), ближе уредити критеријуме за утврђивање природе расхода и услове и начин прибављања сагласности из става 6. истог члана, који гласи: „Изузетно од става 1. овог члана, корисници из тог става могу преузети обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године.”

С тим у вези је донета и Уредба о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (*Службени гласник РС*, бр. 21/14), а која се примењује од 23. фебруара 2014. године.

Поменути акти о буџету на различитим нивоима се доносе сходном применом прописане процедуре која је регулисана одредбама Закона о буџетском систему, која се пре свега односи на:

- утврђени Календар поступка припреме и доношења буџета и финансијских планова ООСО (члан 31. „Буџетски календар”);
- припрему и достављање предлога финансијских планова ООСО и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије (члан 38);
- припрему и достављање предлога финансијских планова корисника средстава буџета локалне власти (члан 41).

Дакле, уколико директни буџетски корисници у прописаном року достављају извештај о расподели припадајућих апропријација по економским класификацијама заједно са исказаном структуром припадајућих извора финансирања (издаци из буџета и издаци из додатних прихода), сваком појединачном индиректном кориснику буџетских средстава који се налази у оквиру директног буџетског корисника за буџетску годину на поменути законом регулисани начин, уз додатна писмена образложења и упутства, омогућена је неопходна комуникација и могућност примене позитивних прописа у поступку несметаног законитог трошења јавних средстава.

На тај начин се омогућује комплетно праћење износа средстава која индиректни буџетски корисник може да потроши, као и вредносно учешће извора финансирања из буџета и из додатних прихода у актуелној буџетској години.

Таквим поступањем обезбеђују се поуздани подаци, који буџетском кориснику дају могућност да правовремено, пре започињања јавних набавки, на почетку буџетске године, сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, донесе одговарајући годишњи план јавних набавки, користећи при томе податке о количинама, обиму и вредности појединих добара, услуга и радова који су планирани у прихваћеним предлозима финансијских планова, а затим и према одобреним апроприацијама по економским класификацијама од Скупштине Републике Србије, скупштине јединице локалне самоуправе и надлежног органа ООСО.

3. ДОНОШЕЊЕ ПЛАНА ЈАВНИХ НАБАВКИ КОД БУЏЕТСКИХ КОРИСНИКА

Законом о јавним набавкама (*Службени гласник РС*, бр.124/12, 14/15 и 68/15) чланом 51 прописано је:

- 1) Наручилац је дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке:
 - (1) редни број јавне набавке;
 - (2) предмет јавне набавке;
 - (3) процењену вредност јавне набавке;
 - (4) врсту поступка јавне набавке;
 - (5) оквирни датум покретања поступка;
 - (6) оквирни датум закључења уговора;
 - (7) оквирни рок трајања уговора.
- 2) Наручилац у плану јавних набавки из става 1. овог члана наводи уколико набавку спроводи преко тела за централизоване набавке.
- 3) План јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.
- 4) Изменом и допуном плана јавних набавки сматра се измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке.
- 5) Ако поједини подаци из плана јавних набавки представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, ти подаци из плана се неће објавити.
- 6) У случају из става 5 овог члана план јавних набавки се у изворном облику доставља Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

7) Форму плана јавних набавки као и начин објављивања на Порталу јавних набавки, ближе уређује Управа за јавне набавке.

Тим чланом, у ставовима (2) до (7) прописане су одредбе које наручилац треба да има у виду, односно да их испуни у поступку планирања:

- да посебно образложи у плану јавних уколико набавку спроводи преко тела за централизоване набавке;
- да План јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења;
- изменом и допуном плана јавних набавки сматра се измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке;
- да ако поједини подаци из плана јавних набавки представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, ти подаци из плана се неће објавити, а у том случају се план јавних набавки у изворном облику доставља Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији;
- да форму плана јавних набавки и начин објављивања на Порталу јавних набавки ближе уређује Управа за јавне набавке.

Из тих одредаба Закона о јавним набавкама јасно је да се законодавац у прописивању услова за покретање поступка јавних набавки ослања на поменути Закон о буџетском систему. Процес планирања се, наиме, односи на фискалну годину за коју се доноси буџет, уз изузетак да се буџет може донети и за период од три фискалне године. Став (3) члана 52 Закона о јавним набавкама у вези је са одредбама члана 46 Закона о буџетском систему, у којем су утврђени услови за вршење привременог финансирања, у случају да Народна скупштина, односно скупштина локалне власти, не донесе буџет у року утврђеном буџетским календаром. У том случају се финансирање врши најдуже прва три месеца фискалне године, с тим што се изузетно може продужити за још три месеца, тако да траје шест месеци. По истеку привременог финансирања плаћене и преузете обавезе у том периоду, у складу са актом о привременом финансирању, укључују се у буџет, односно финансијски план организације за обавезно социјално осигурање (члан 46, став 9).

Донети план јавних набавки представља гаранцију понуђачима да ће им бити исплаћен уговорени износ за испоручено добро, извршену услугу или изведене радове. План јавних набавки представља акт директних и индиректних корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања и осталих наручилаца, који је донет у складу са утврђеним апропријацијама у Закону о буџету Републике Србије, одлукама о буџету и финансијским пла-

новима организација обавезног социјалног осигурања. У план јавних набавки добара, услуга и радова уносе се вредности апропријација по економским класификацијама утврђени у поменутих актима, у смислу Закона о буџетском систему.⁴⁴

Донесени план јавних набавки на нивоу наручиоца, односно поменутог директног корисника, консолидован уз коришћење утврђених назива утрошака препознатљивих у трошковима из књиговодствених аналитичких евиденција, усаглашених са називима и бројевима конта из Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, требало би да садржи структуру набавке добара, услуга и радова са пуним подацима, називом добара, количином и планираном процењеном вредношћу добара, услуга и радова у складу са утврђеним средствима у Закону о буџету или финансијском плану у складу са Законом о буџетском систему.

Приликом доношења плана јавних набавки мора се водити рачуна да по структури и вредности мора бити идентичан исечку Предлога финансијског плана, чије су економске класификације издатака кроз Закон о буџету, одлуку о буџету и финансијски план организација обавезног социјалног осигурања, утврђене на основу апропријација у истим износима.⁴⁵

Планирање набавки као активности које наручиоци предузимају са циљем израде плана набавки, у складу са Законом о јавним набавкама, програмом активности и финансијским планом, има неколико кључних фаза, и то:

- утврђивање структуре добара, услуга и радова, по количини, обиму и вредности, према предлогу финансијског плана верификованом у одобреним апропријацијама по економским класификацијама,
- истраживање тржишта,
- одређивање процењене вредности јавних набавки,
- одређивање предмета јавних набавки,
- избор врсте поступка,
- одређивање оквирних рокова за покретање поступка, закључивање и реализацију уговора
- сачињавање плана набавки.

Законом о јавним набавкама утврђене су радње које представљају прекршај наручиоца, чиме су утврђене прекршајне казне за наручиоца и одговорно лице наручиоца за непоштовање одредаба Закона о јавним набавкама у делу планирања.

44 Др Надежда Тошић, *Буџетска инспекција са посебним освртом на буџетски систем и уједна овлашћења*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 165

45 Хасан Берберовић, виши буџетски инспектор, *Контрола јавних набавки, апропријације и њихово додељивање индиректним буџетским корисницима*, VII семинар-тренинг за буџетске инспекторе локалних самоуправа, ЗУП, Београд, 17–19.

4. ОДНОС ИЗМЕЂУ ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА И ПЛАНА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Финансијски план, према члану 2, тачка 3 Закона о буџетском систему, представља акт директног или индиректног корисника буџетских средстава, израђен на основу упутства за припрему буџета, у складу са смерницама за израду средњорочних планова и пројекцијама средњорочног оквира расхода предвиђених Фискалном стратегијом, који садржи процену обима прихода и примања и обим расхода и издатака за период од једне године (капитални издаци, како је већ наведено, исказују се за три године).

Доношењу буџета Републике, буџета локалне власти и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања претходи, између осталог, достављање предлога финансијских планова од директних корисника буџетских средстава и ООСО надлежном министарству на републичком нивоу и директних корисника локалних буџетских средстава у складу са утврђеним одредбама члана 31 Закона о буџетском систему (буџетски календар).

Своје предлоге финансијских планова ООСО и индиректни корисници средстава буџета Републике обавезни су да припреме на основу смерница за припрему буџета Републике, док су надлежна министарства у обавези да у складу са смерницама и роковима, које прописује министар, траже од поменутих ООСО и индиректних корисника средстава буџета Републике за које су одговорни да у року доставе податке потребне за припрему предлога финансијског плана министарства. Предлози финансијских планова директних буџетских корисника и ООСО засновани су на писменим објашњењима у складу са одредбама члана 37 Закона о буџетском систему

На основу реченог се може констатовати да предлог финансијског плана, који се по описаној процедури доставља у поступку припремања и доношења буџета и финансијских планова у складу са Законом о буџетском систему, често бива коригован и у финансијском и у делу измене предложене структуре утрошака, која се односи и на набавку добара, услуга и радова, у погледу количине, обима и вредности.

Проблем који постоји између предлога финансијских планова, који обухватају стање утврђених вредности предложених износа издатака по економским класификацијама, с једне стране, а затим Закона о буџету, одлуке о буџету и финансијских планова ООСО, и коначно утврђених апропријација по економским класификацијама, с друге стране, веома је битна са аспекта доношења плана јавних набавки.

У поступку доношења плана јавних набавки обавезно се води рачуна да план мора бити по структури и вредности идентичан исечку Предлога финансијског плана, чије су економске класификације расхода

и издатака у Закону о буџету, одлуци о буџету и финансијском плану ООСО, утврђене на основу апропријација у истим износима.

У поступку буџетске контроле овлашћени буџетски инспектор упоређује одобрене апропријације по економским класификацијама из акта о буџету за контролисану буџетску годину (Закон о буџету, одлука о буџету и финансијски план ООСО) са подацима из извештаја о извршењу буџета контролисаног субјекта на обрасцу 5. – Расходи и издаци за набавку нефинансијске имовине и на тај начин утврђује да ли је буџетски корисник наменски и законито трошио буџетска средства како по обиму тако и по планираној структури.

Треба напоменути да су одобрене апропријације по економским класификацијама за буџетску годину директним и индиректним буџетским корисницима садржане у следећим актима о буџету:

- Закону о буџету за буџетске кориснике на нивоу Републике Србије;
- одлукама о буџету на нивоу локалне самоуправе и
- финансијским плановима ООСО.

Коришћење буџетских средстава у току буџетске године од директних и индиректних буџетских корисника ограничено је, како је наведено, одобреним апропријацијама по економским класификацијама у Закону о буџету, одлукама о буџету и финансијским плановима организација обавезног социјалног осигурања (Фонд пензијског и инвалидског осигурања, Републички фонд за здравствено осигурање, Републички завод за запошљавање...).

Када наручиоци, директни и индиректни буџетски корисници, доносе план јавних набавки, они се морају придржавати износа одобрених апропријација по економским класификацијама из већ поменутих аката о буџету.

За разлику од поменутих директних и индиректних буџетских корисника који своје потребе измирују из буџета и који се налазе у оквиру консолидованог рачуна трезора, постоје и корисници јавних средстава, који су такође наручиоци а то су, како је већ наведено: правна лица основана са циљем задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, и то ако је испуњен неки од следећих услова:

- 1) да се више од 50% финансира из средстава наручиоца;
- 2) да надзор над радом тог правног лица врши наручилац;
- 3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тог правног лица именује наручилац.

Та правна лица на почетку сваке пословне године доносе своје финансијске планове, на које сагласност дају овлашћени органи у складу са донетим програмом рада.

5. РЕПРЕЗЕНТАТИВНИ ПРИМЕРИ НЕПРАВИЛНОСТИ У ПОСТУПКУ СПРОВОЂЕЊА ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Казненим одредбама Закона о јавним набавкама (чл. 169 и 170) предвиђени су прекршаји за наручиоца, одговорно лице наручиоца, као и понуђача и одговорно лице понуђача, уколико не поступе у складу са одредбама овог закона које обавезују на одређено поступање.

Скренућемо пажњу на неке од прекршаја из прве групе, за које је прописана новчана казна од 100.000 до 1.000.000 динара за наручиоца, док је казна за одговорно лице наручиоца у распону од 30.000 до 80.000 динара, и то за

НЕОБАВЉАЊЕ КОМУНИКАЦИЈЕ НА НАЧИН ПРОПИСАН ОВИМ ЗАКОНОМ

Чланом 20. Закона о јавним набавкама прописано је да се комуникација у поступку јавних набавки и у вези са обављањем послова јавних набавки одвија писменим путем, односно путем поште, електронске поште или факсом, као и објављивањем од наручиоца на Порталу јавних набавки. При томе изабрано средство комуникације мора бити широкодоступно, тако да не ограничава могућност учешћа заинтересованих лица у поступку јавне набавке. Треба напоменути да је таква врста комуникације у примени у пословима јавних набавки, и код самог наручиоца и приликом комуникације са понуђачима и другим учесницима у поступку јавних набавки, укључујући и државне органе, који у том поступку имају значајне надлежности.

НЕОБЈАВЉИВАЊЕ ИЛИ НЕДОСТАВЉАЊЕ ПОЗИВА ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПОНУДА, КОНКУРСНЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ, ИЗМЕНА И ДОПУНА КОНКУРСНЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ ИЛИ ОДГОВОРА НА ЗАХТЕВ ЗА ПОЈАШЊЕЊЕМ КОНКУРСНЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ И ДРУГЕ ОГЛАСЕ

Објава тих докумената у поступку јавне набавке прописана је чл. 57, 62 и 63 Закона. Огласи о јавним набавкама представљају реализацију начела транспарентности и једнакости понуђача пред законом. Они се објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, с тим што се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност преко 5 милиона динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа. Уколико је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, наручилац је дужан да оглас о јавној набавци из члана 55, став 1, тач. 2) до 4) Закона објави и на страном језику, који се обично користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке.

АКО У ПРОПИСАНОМ РОКУ НЕ ДОНЕСЕ ОДЛУКУ О ДОДЕЛИ УГОВОРА (ЧЛАН 108, СТАВ 2. ЗАКОНА)

Наручилац је у обавези да на основу извештаја о стручној оцени понуда донесе одлуку о додели уговора, у року одређеном у позиву за подношење понуда, при чему рок не може бити дужи од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима, који, на пример, подразумевају обимност или сложеност понуда, односно сложеност методологије доделе пондера, када рок може бити 40 дана од дана отварања понуда. Дакле, санкционисање пролонгирања овог рока није прописано за поступак јавне набавке мале вредности, имајући у виду, вероватно, нижу процењену вредност јавних набавки.

АКО НЕ ОМОГУЋИ ПОНУЂАЧУ, ОДНОСНО ПОДНОСИОЦУ ПРИЈАВЕ УВИД У ДОКУМЕНТАЦИЈУ О СПРОВЕДеноМ ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ (ЧЛАН 110. ЗАКОНА)

Понуђач, кандидат, односно подносилац пријаве (лице које је у 1. фази рестриктивног поступка, конкурентном дијалогу или у квалификационом поступку поднело пријаву; члан 3, став 1, тач. 4) Закона – прим. аут.) има право да изврши увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке после доношења одлуке о признавању квалификације, одлуке о закључењу оквирног споразума или одлуке о додели уговора, односно одлуке о обустави поступка, о чему се може поднети писмени захтев наручиоцу. Наручилац је у обавези да том лицу омогући увид у документацију и њено копирање, уз обавезу заштите податка у складу са чланом 14 Закона о јавним набавкама.

АКО НЕ ДОСТАВИ ИЗВЕШТАЈ УПРАВИ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ (ЧЛ. 132. И 133. ЗАКОНА)

Обавеза наручиоца је да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама. У члану 132 таксативно су наведене обавезе наручиоца да доставља тромесечне извештаје Управи за јавне набавке у електронској форми, и то о:

- спроведеним поступцима јавних набавки;
- спроведеним поступцима на које није примењивао одредбе овог закона;
- спроведеним преговарачким поступцима без објављивања позива за подношење понуда;
- трошковима припремања понуда у поступцима јавних набавки;
- закљученим уговорима о јавној набавци;
- јединичним ценама добара, услуга и најзаступљенијих радова;
- измењеним уговорима о јавној набавци;
- обустављеним поступцима јавне набавке;
- поступцима у којима је поднет захтев за заштиту права и поништеним поступцима и
- извршењу уговора о јавној набавци.

Те извештаје наручилац је у обавези да доставља најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја. Осим тога, Управа за јавне набавке може од наручиоца да затражи извештај са додатним подацима о сваком појединачном уговору о јавној набавци или о поступку јавне набавке, на основу чега Управа обједињује документацију и доставља Влади Републике Србије, пре објављивања.

За другу групу прекршаја наручиоца из члана 169, став (3), у вези са проценом законодавца да је реч о прекршајима веће друштвене опасности, за наручиоца су прописане новчане казне у распону од 200.000 до 1.500.000 динара, док је казна за одговорно лице наручиоца од 80.000 до 150.000 динара и то у следећим случајевима (по избору аутора):

АКО НАБАВИ ДОБРА, УСЛУГЕ ИЛИ РАДОВЕ БЕЗ ПРИМЕНЕ ОВОГ ЗАКОНА КАДА НИСУ ПОСТОЈАЛИ РАЗЛОЗИ ЗА ИЗУЗЕЋЕ ОД ПРИМЕНЕ ОВОГ ЗАКОНА (ЧЛ. 7, 7А, 122 И 128)

Чланом 7. су прописане набавке на које се закон не примењује, уз напомену да је последњим изменама и допунама тог закона из 2015. године унето још неколико изузетака од примене Закона (набавке по основу међународних уговора и од међународних организација и међународних финансијских институција; уговори којима се заснива радни однос и ангажују лица за рад ван радног односа, осим уговора о делу под законом одређеним условима, набавке услуге кредита, прибављање или закуп земљишта, постојећих зграда или друге непокретне имовине и права у вези са њима, поједине правне услуге (услуге заступања адвоката, услуге правних савета које пружа адвокат, у складу са прописаним условима, правне услуге које пружају законски заступници или старатељи, правне услуге везане за вршење службених овлашћења); набавке за потребе дипломатско-конзуларног представништва, међународне мисије и обављања других активности Републике Србије у иностранству, уколико не прелазе законом утврђену процењену вредност; финансирање обављања одређене делатности, посебно путем бесповратне помоћи); набавке од повезаних лица (чл. 7а ЗЈН), у складу са чланом 12. Директиве 2014/24/ЕУ, која се односи на уговоре о набавкама између субјеката у јавном сектору („*in house* набавке”).

Чланом 122. ЗЈН предвиђне су набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга на које се закон не примењује, а чланом 128 набавке у области одбране и безбедности на које се не примењује закон.

АКО ЗАКЉУЧИ УГОВОР О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ У СЛУЧАЈУ ПОСТОЈАЊА СУКОБА ИНТЕРЕСА (ЧЛ. 29. И 30)

Чланом 29 су прописани услови када постоји сукоб интереса у смислу Закона о јавним набавкама, односно када однос представника наручиоца и понуђача може утицати на непристрасност наручиоца у доношењу одлуке у поступку јавне набавке, као и одредба која је прописана

чланом 30, став (1) да наручилац не може закључити уговор о јавној набавци са понуђачем у случају када постоји сукоб интереса, уколико је постојање сукоба интереса утицало или могло утицати на одлучивање у поступку јавне набавке.

АКО СПРОВЕДЕ ПОСТУПАК ЈАВНЕ НАБАВКЕ КОЈИ НИЈЕ ОТВОРЕН ИЛИ РЕСТРИКТИВАН ПОСТУПАК, А ДА ЗА ТО НИСУ ПОСТОЈАЛИ УСЛОВИ (ЧЛ. 34-39)

Чланом 31, став (2) Закона о јавним набавкама прописано је да се додела уговора врши у отвореном поступку, а ставом (3) да се додела уговора може вршити и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани овим законом. Из тога проистиче да наручилац може да спроведе друге врсте поступака који су таксативно набројани у ставу (1) истог члана само у случају ако су испуњени услови који су прописани за спровођење тих поступака, и то из чл. 34-39 Закона.

АКО НЕ ДОНЕСЕ ПЛАН ЈАВНИХ НАБАВКИ, НЕ ОБЈАВИ ПЛАН ЈАВНИХ НАБАВКИ ИЛИ АКО НЕ ПОШТУЈЕ ПРАВИЛА О САЧИЊАВАЊУ ПЛАНА ЈАВНИХ НАБАВКИ (ЧЛАН 51)

Обавеза доношења годишњег плана јавних набавки и његови прописани подаци, као и друге обавезе наручиоца, како је наведено у тачки 3, под насловом: „Доношење плана јавних набавки код буџетских корисника”.

АКО ПОКРЕНЕ ПОСТУПАК ЈАВНЕ НАБАВКЕ, А ДА НИСУ ИСПУЊЕНИ УСЛОВИ ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА (ЧЛАН 52)

Да би наручилац могао да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану набавки, с тим што у изузетним случајевима, када набавку није могуће планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки. Треба напоменути још једном да обавезе, како је прописано у члану 52, став 3, које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају бити уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.

ЗАКЉУЧИ УГОВОР, А ДА НИСУ ИСПУЊЕНИ УСЛОВИ (ЧЛАН 112)

У члану 112 Закона прописано је да наручилац може закључити уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, након доношења одлуке о додели уговора, односно одлуке о закључењу оквирног споразума и ако у року предвиђеним овим законом није поднет захтев за заштиту права или је захтев за заштиту права одбачен или одбијен.

У ставу (2) истог члана прописано је у којим случајевима наручилац може и пре истека рока за подношење захтева за заштиту права закључити уговор о јавној набавци, а то представља изузетак који се мора поштовати.

**НАКОН ПОДНЕТОГ ЗАХТЕВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА НЕ
ДОНЕСЕ ОДЛУКУ, ОДНОСНО ЗАКЉУЧИ УГОВОР ИЛИ АКО
СУПРОТНО ОДЛУЦИ РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ ЗАКЉУЧИ
ИЛИ ИЗВРШИ УГОВОР (ЧЛАН 150)**

У случају поднетог захтева за заштиту права наручилац не може донети одлуку о додели уговора, одлуку о закључењу оквирног споразума, одлуку о признавању квалификације и одлуку о обустави поступка, нити може закључити уговор о јавној набавци пре доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, осим у случају преговарачког поступка из члана 36, став 1, тачка 3) овог закона (чл. 150, став 1 Закона) и изузетно, под условима наведеним у ст. (2) до (12) истог члана Закона, а што представља новину која је уведена последњим изменама и допунама Закона из августа 2015. године.

У вези са казним одредбама Закона о јавним набавкама, осим предвиђених прекршаја за наручиоца и одговорно лице наручиоца, где су наведени неки од карактеристичнијих прекршаја, у члану 170 предвиђени су и прекршаји за понуђача и његово одговорно лице, односно подносиоца пријаве и одговорно лице, предузетника као понуђача, односно подносиоца пријаве и физичког лица као понуђача, односно подносиоца пријаве, као и против лица које се радно ангажује, уколико не поступи у складу са одредбама овог закона које обавезују на одређено поступање.

Обратићемо пажњу на неке из прве групе прекршаја понуђача, односно подносиоца пријаве, за које је прописана новчана казна од 100.000 до 1.000.000 динара, док је казна за одговорно лице понуђача, односно подносиоца пријаве, прописана у распону од 30.000 до 80.000 динара, и то:

**АКО НЕ ЧУВА ПОВЕРЉИВЕ ПОДАТКЕ О НАРУЧИОЦУ
(ЧЛАН 15)**

Наручилац у конкурсној документацији, сходно члану 15 Закона о јавним набавкама, може захтевати заштиту поверљивости података које понуђачима ставља на располагање, укључујући њихове подизвођаче. Ставом (2) истог члана предвиђено је да наручилац може условити преузимање конкурсне документације потписивањем изјаве или споразума о чувању поверљивих података уколико ти подаци представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.

**АКО НЕ ОБАВЕСТИ НАРУЧИОЦА О ПРОМЕНИ ПОДАТАКА
ИЛИ АКО ДОСТАВИ НЕТАЧНЕ ПОДАТКЕ О ИСПУЊЕНОСТИ
УСЛОВА ЗА УЧЕШЋЕ У ПОСТУПКУ ИЛИ ДАЈЕ НЕТАЧНЕ
ПОДАТКЕ У ПОГЛЕДУ СТРУЧНИХ РЕФЕРЕНЦИ (ЧЛАН 77)**

У складу са чланом 77 Закона о јавним набавкама понуђач има обавезу да доказује испуњеност обавезних и додатних услова у поступку јавних набавки, приликом сачињавања понуде за учешће у поступку јавних набавки. Ставом (4) истог члана прописано је да наручилац у конкурсној документацији може одредити да се испуњеност свих или појединих услова, осим услова из члана 75, став 1, тачка 5) овог закона, доказује достављањем изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове.

Такође је, у складу са ставом 7 истог члана, понуђач дужан да без одлагања писмено обавести наручиоца о било којој промени у вези са испуњеношћу услова из поступка јавне набавке која наступи до доношења одлуке односно закључења уговора, током важења листе кандидата, односно током важења уговора о јавној набавци и да је документује на прописани начин.

Имајући све то у виду, можемо констатовати да је регулатива у области јавних набавки конципирана у смислу основних постулата очувања буџетских, односно јавних средстава.

Директни и индиректни буџетских корисници, као и други корисници буџетских и јавних средстава, у поступку набавки добара, услуга и радова треба да се опходе домаћински са буџетским, односно јавним средствима, која су обезбедили грађани и привреда Републике Србије. Осим што у поступку јавних набавки треба да поштују лимите средстава који су им одређени, треба да настоје да постигну што већу вредност за новац, односно да за што нижу цену набаве добра, радове и услуге одређеног квалитета. У том смислу су у Закон о јавним набавкама уврштене одредбе које треба да спрече корупцију, сукоб интереса, нелојалну конкуренцију и друге негативне појаве, како би се уштедила јавна средства и спречиле злоупотребе у јавним набавкама.

У том контексту је и улога Буџетске инспекције и Државне ревизорске институције, као видова екстерне контроле буџета, као и Интерне ревизије, као интерне контроле буџета, а све са циљем наменског и законитог трошења буџетских, односно јавних средстава.

*Dr Nadežda Tošić**

CONTROL OF LEGALITY AND PURPOSEFULNESS OF SPENDING OF BUDGETARY FUNDS IN THE SENSE THE PROVISIONS OF PUBLIC PROCUREMENT LAW

Summary

The Law On Budget of The Republic of Serbia, Budget Decision and Financial plan: an organization for mandatory social insurance and legal entity established for the purpose of meeting needs in the general interest not having an industrial or commercial character field with the requirements of Article 2, paragraph 1 of Public Procurement Law are the legal bases for the right to spend budgetary funds-public funds. In the process of budget spending of public funds direct and indirect budget beneficiaries as well as above-mentioned legal entity established for the purpose of meeting needs in the general interest not having an industrial or commercial character, conclude public procurement contract for procurement of goods, financial assets, provision of services or construction works. Such contracts must be concluded in line with legislation regulating public procurement (Article 57 of the Budget System Law). Control of legal and purposeful use of budgetary-public funds is related to the fact that the control authorities (Supreme Audit Institution, Budget Inspection, Internal audit, etc.) perform control of the users of the mentioned funds in regard to the correctness of the application of the provisions of the basic regulation (Budget System Law, Public Procurement Law and the secondary legislation. etc.) and in the case of established irregularities take appropriate measures laid down by these laws. This method of control and taking measures against legal and physical responsible persons at direct and indirect budget beneficiaries and legal entities established for the purpose of meeting needs in the general interest not having an industrial or commercial character is performed for the reasons of spending budget funds-public funds through the purchase of goods, service and constructive works to achieve effects with less funds spent procure more better quality goods, services and work.

Key words: *Control and purposeful and legal use of budgetary funds – public funds. Budget users. Contracts on procurement. The legislation regulating public procurement.*

* Nadežda Tošić, PhD. This article was created in the research of obtaining control of legality and purpusfulness of spending of budgetary funds in the sense the provisions of Public Procurement Law, after defended PhD thesis at the Faculty of Law in Belgrade, on the topic *Budget inspection with special reference to the budget system and the administrative powers.*