

др Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ
научни сарадник Института за упоредно право, Београд
сарадник у настави Правног факултета Универзитета Унион
у Београду

ГРАЂАНСКИ НАДЗОРНИК – НОВИ МЕХАНИЗАМ КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ У СРБИЈИ

Резиме

Новим Законом о јавним набавкама у јавном систему Србије уведен је институционални грађански надзорник, као механизма путем којег цивилни сектор контролише јавне набавке вредности од преко милијарду динара. У раду ауторка даје кратак приказ сличних механизма учешћа грађана у контроли јавних набавки у упоредном праву, а потом и критички анализира нови нормативни оквир Србије дајући предлоге за његово побољшање засноване на најбољој упоредној пракси.

Кључне речи: грађански надзорник, јавне набавке, корупција, транспарентност.

Јавне набавке су активност државне управе која је најподложнија корупцији – будући да се ради о највећем степену интеракције између државног и приватног сектора, могућности злоупотребе јавних фондова у корист приватног сектора су многобројне.¹ Имајући у виду недостатке које је претходни Закон о јавним набавкама² имао у погледу механизма спречавања корупције³ усвојен је нови

1 *Integrity in procurement*, OECD, стр. 9.

2 Закон о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 116/08).

3 Слободан Томић, „Мањкавости законског оквира за јавне набавке у Србији“, *Безбедности Зајадној Балкана*, бр. 18/2010, доступно на адреси: <http://www.cceol.com/>, стр. 68–78.

Закон⁴ који, између осталог, има за циљ бољу контролу поступака јавних набавки и спречавање корупције и сукоба интереса. Једна од свакако најважнијих новина у новом регулаторном оквиру у Србији јесте и увођење институције грађанског надзорника у поступке јавних набавки. Грађански надзорник непосредно се регулише само једним чланом овог Закона – чланом 28, и његова активна легитимација за подношење захтева за заштиту права помиње се у члану 148 став 3 Закона. На основу члана 28 Управа за јавне набавке је усвојила Правилник о грађанском надзорнику.

Како је било истакнуто у предлогу закона, идеја је да независни стручњаци у области јавних набавки, са искуством и друштвеним угледом, контролишу највредније уговоре који се закључују у поступку јавних набавки да, као представници јавности, врше притисак који се може показати кључним за сузбијање корупције.⁵ Као узор за увођење ове *ex ante* контроле истакнут је механизам контроле највреднијих јавних набавки у Пољској, у којој, међутим, овај посао обавља Канцеларија за јавне набавке – дакле, тело које је организационо зависно, тачније, представља део државне управе. Учешће представника цивилног сектора у поступку контроле јавних набавки, на начин на који је прописан новим Законом о јавним набавкама, међутим, више је упоредиво са другим системима контроле, и то цивилне, рада јавне управе и поступка јавних набавки који су познати у упоредном праву – системима заснованим на пактовима интегритета (Филипини), групама за надзор (*veedurias*) и грађанским сведоцима (*testigo social*) у Латинској Америци. Шта је предвиђено новим законским решењима у Србији и какве су прве прогнозе у погледу стварног домета овог система надзора јавних набавки? Каква су упоредноправна искуства? Има ли већ сада места за побољшање нормативног оквира?

І Упоредноправни системи *ex ante* надзора јавних набавки

Како је већ истакнуто, у предлогу Закона о јавним набавкама као модел за неке аспекте регулисања питања учешћа грађанског надзорника у поступку јавних набавки наводи се искуство Пољске. Међутим, за разлику од концепта који је усвојен у новом српском закону – јавне набавке контролише стручњак који је независан од државне управе – у Пољској ову контролу врши Канцеларија за јавне набавке,⁶ независно тело под окриљем владе Пољске, чијег председника именује премијер.⁷

4 Закон о јавним набавкама (*Службени гласник РС*, бр. 124/2012, који се примењује од 1. априла 2013. године).

5 Доступно на адреси: <http://www.sns.org.rs/lat/novosti/narodna-skupstina/predlog-zakona-o-javnim-nabavkama>.

6 *Urząd Zamówień Publicznych*, доступно на адреси: <http://www.uzp.gov.pl>.

7 *Urząd Zamówień Publicznych*, доступно на адреси: <http://www.uzp.gov.pl>.

Ex ante контрола јавних набавки у Пољској је уведена Законом о јавним набавкама из 2004. године,⁸ са циљем да се превентивно делује на механизам јавне набавке како би се избегло непрописно трошење јавних средстава. Контролу спроводи Председник Канцеларије за јавне набавке. Контрола је обавезна за:

- јавне набавке радова чија је вредност 20 милиона евра или већа,
- јавне набавке услуга и добара у вредности од 10 милиона евра и више.

Јавне набавке чија је вредност нижа од наведених износа, такође, могу бити подвргнуте *ex ante* контроли, на иницијативу председника Канцеларије, или на захтев заинтересованог лица. Контрола се спроводи тако што је наручилац дужан да одмах по избору најбољег понуђача, а свакако пре закључења уговора, председнику Канцеларије за јавне набавке достави копију целокупне документације поступка јавне набавке, у сврхе контроле.⁹ Контрола се окончава информацијом о резултатима контроле, која се доставља наручиоцу ако је садржи детаљни опис спроведеног поступка, изјаву о томе да ли је дошло или повреде законом прописаног поступка јавне набавке или не, и евентуално препоруке за даље поступање.¹⁰ Тело које је водило поступак јавне набавке има право да, у року од 7 дана од дана пријема информације о резултатима контроле, поднесе Председнику канцеларије образложене примедбе на информацију, о којима Председник одлучује по истом поступку предвиђеном за одлучивање о примедбама након спроведене *ad hoc* контроле. То значи да ако Председник не уважи примедбе, онда цео предмет прослеђује Националном већу за жалбе на коначно одлучивање.¹¹ На одлуку Већа могуће је поднети жалбу надлежном суду.¹² Ако тело које спроводи јавну набавку непоступи по препорукама Председни-

8 Законске одредбе о *ex-ante* контроли ступиле су на снагу 1. маја 2005. године.

9 Катарина Јовичић, „Контрола јавних набавки у Пољској“, Упоредно правни приказ система грађанске контроле јавних набавки – најбоља пракса, материјал сачињен у оквиру пројекта – *Empowering civil society organizations in scrutinizing public procurement*, Топлички центар за демократију и људска права и Институт за упоредно право, материјал доступан на захтев.

10 Закон о јавним набавкама, чл. 171 ст. 1.

11 Ово питање уређују одредбе члана 167 ст. 2–4, које предвиђају да Председник у року од 15 дана треба да преиспита те примедбе, па ако их неприхвати онда је дужан да их достави Националном већу за жалбе (састави надлежности овог већа, које чине три члана, регулишу чл. 172–177 Закона) на коначно одлучивање.

12 На тај начин се, практично, успоставља тростепен систем контроле поступка јавних набавки: прво, привредни субјект приговара пред конкурсном комисијом, односно председником Канцеларије за јавне набавке; друго, жалбу на одлуку Пред-

ка и супротно њима потпише уговор, онда председник Канцеларије за јавне набавке може обавестити о томе надлежну инспекцију, ако нађе да има елемената за њихово деловање, или иницирати судски поступак у коме ће се захтевати преиспитивање пуноважности тог уговора, а може и одредити новчану казну.¹³ Ипак, у пракси се ретко догађа да се не поштује препорука Председника, посебно зато што је орган који води поступак јавне набавке дужан да са информацијом Председника упозна заинтересоване учеснике у поступку јавне набавке па онда они, свесни да уговор може бити поништен (као што се и догодило у једном случају), ни не желе да га закључе.¹⁴

У Латинској Америци је механизам грађанске контроле јавних набавки много ближи концепту који је предвиђен српским Законом о јавним набавкама. Најсличнији је систем који постоји у Мексику на савезном нивоу.

Институт грађанског надзорника у поступцима јавних набавки на савезном нивоу у Мексику је уведен 2004. године, као последица активности организације *Transparency Mexico*.¹⁵ Наиме, 2004. Године савезно Министарство државне управе (шп. *Secretaria de la Función Pública*) издало је Смернице којима се регулише учешће грађанских надзорника (шп. *testigos sociales*) у поступцима јавних набавки које спроводе савезни органи.¹⁶ Основ за усвајање ових смерница пронађен је у члану 134 Мескичког устава¹⁷ – сва економска средства која су на располагању

седника канцеларије разматра Национално веће за жалбе; треће, против одлуке Већа допуштена је жалба надлежном суду.

- 13 Ипак, у пракси се ретко догађа да се не поштује препорука Председника, посебно зато што је орган који води поступак јавне набавке дужан да са информацијом Председника упозна заинтересоване учеснике у поступку јавне набавке па онда они, свесни да уговор може бити поништен (као што се и догодило у једном случају), ни не желе да га закључе. О овоме видети више у Извештају са Пете међународне конференције о јавним набавкама одржане у Варшави 26. и 27. априла 2007. године, доступно на адреси: <http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/minutes-PPN-CONFERENCE-23.07.pdf>.
- 14 Вид. извештај са Пете међународне конференције о јавним набавкама одржане у Варшави 26. и 27. априла 2007. године, доступан на адреси: <http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/minutes-PPN-CONFERENCE-23.07.pdf>.
- 15 *APEC Procurement Transparency Standards in Mexico Time to Engage the Private Sector*, Transparency International – USA and Center for International Private Enterprise, 14/2011, доступно на адреси: <http://www.transparency-usa.org/documents/MEXICOCIPETIRreportFINAL-June2011.pdf>.
- 16 *Lineamientos que Regulan la Participación de los Testigos Sociales en las Contrataciones que Realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, доступно на адреси: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/comunes/testigo.htm>, 16.12.2004.
- 17 *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, са свим изменама и допунама закључно са 26.2.2013. године, доступно на адреси: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

савезној влади морају се трошити уз поштовање начела ефикасности, делотворности, јавности и поштења, да је за набавке свих врста добара и услуга обавезан поступак јавних набавки. Други основ за увођење овог института био је Национални план развоја за период 2001–2006. године, у којем је био предложен развој стратегија за борбу против корупције. Грађански надзорник представљао је начин да се грађанском друштву омогући активно учешће у раду савезних државних органа и на основу тога, процена њиховог рада. Грађански надзорници су могли да буду како физичка, тако и правна лица, тачније, невладине организације или њихови чланови. Важна карактеристика овог система била је да је Министарство државне управе било надлежно за регистровање грађанских надзорника.

До значајне промене у институционалном положају грађанског надзорника дошло је 2009. године, када су објављене измене и допуне закона којима се регулише материја јавних набавки,¹⁸ као и измене савезног закона о обавезама јавних службеника и савезног кривичног законика.¹⁹ Циљ ових измена било је усвајање међународних инструмената за борбу против корупције.²⁰ Најзначајнија новина ове реформе представља и формално увођење грађанских надзорника у законе којима се регулише поступак јавних набавки, ако је, при том, не представља пуко преписивање постојећих одредби из Смерница, већ унапређен систем надзора поступка јавних набавки од стране представника цивилног сектора.²¹ У складу са овим прописима²² грађански надзорници су физичка или правна лица која су уписана у одговарајући регистар који води Министарство државне управе, а који је доступан преко портала

18 Закон о набавкама, закупу и услугама за јавни сектор (шп. *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, у даљем тексту: LA), усвојен 2000. године, а од тада је мењан и допуњаван више пута, последњи пут 16. јануара 2012. године, доступно на адреси: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp.htm>; Закон о јавним радовима и повезаним услугама (шп. *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, у даљем тексту: LO), који је такође усвојен 2000. године, последње измене и допуне 9. априла 2012. године, доступно на адреси: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lopsrm.htm>.

19 *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal*, доступно на адреси: www.diputados.gob.mx/.../173_LAASSP-O.

20 „El Testigo Social – Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública“, у: Sergio Riveria Sanchez, Ernesto Gomez Magana (ed.), *ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas*, 2011, доступно на адреси: <http://www.rendiciondecuentas.org.mx/pdf/ElTestigoSocial.pdf>, у даљем тексту: El Testigo Social, стр. 68.

21 El Testigo Social, стр. 69.

22 LA, чл. 26, LO, чл. 27, R-LA, чл. 60, R-LO, чл. 49.

CompraNet.²³ Осим држављанства/државне припадности Мексику, услов за упис у регистар грађанских надзорника је и да физичко лице није активни јавни службеник и да годину дана пре уписа није обављало јавну функцију. Надаље, кандидат и за грађанског надзорника морају имати најмање три године искуства у области јавних набавки, а такође су обавезни и да похађају одговарајуће обуке које организује Министарство државне управе. Грађански надзорник се постаје на основу јавног позива који упућује Министарство државне управе преко портала *CompraNet*. Ово министарство уједно је и надлежно за одређивање грађанског надзорника за сваку појединачну јавну набавку. У поступку регистровања грађанских надзорника и одређивању надзорника за појединачне јавне набавке учествује и Одбор за грађанске надзорнике – интерно тело Министарства које чине пет јавних службеника овог министарства и пет представника грађанског друштва (привредних комора, удружења привредника или стручних удружења).

У Мексику су још од иницијалног увођења грађанских надзорника предвиђене накнаде за њихов рад, као додатни мотив за учествовање у поступку јавних набавки и обављање овог одговорног и захтевног задатка. Правни основ за плаћање накнаде за рад грађанског надзорника представља уговор који се закључује са оним органом јавне власти који је јавну набавку расписао. Уговором се одређују најмањи и највећи број радних сати грађанског надзорника, на основу процене трајања поступка јавне набавке и дужине и обима радњи који ће у њему бити предузети.²⁴ Цена услуга које пружа грађански надзорник одређује се по сату, а на основу табеле коју усваја Министарство државне управе. Као основица се узима тржишна цена сличних консултантских услуга. Од 2009. године, учешће грађанских надзорника у поступцима јавних набавки из средстава савезног буџета, без обзира на то на ком нивоу власти су расписани је обавезно у случајевима:

- јавних набавки чија вредност износи пет милиона дана,²⁵ односно десет милиона дана²⁶ важећих минималних зарада у савезном округу (у овом тренутку, на основу минималне дневнице од 64,76 пезоса,²⁷ први праг износи 323.800.000 пезоса, односно

23 Ради се о интернет порталу на коме су обједињени подаци о јавним набавкама на савезном нивоу и на нивоу савезних држава, доступно на адреси: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>.

24 LA, чл. 47.

25 LA, чл. 26.

26 LO, чл. 27 bis.

27 Подаци о минималним зарадама преузети су са адресе: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp.

око 19.500.000 евра, а други 647.600.000, односно око 39.000.000 евра),

- када Министарство државне управе, имајући у виду значај који уговор има за тело које јавну набавку расписује, тако одреди,²⁸
- постоји и трећа могућност – да сами органи јавне власти траже да се за пројектовани поступак јавне набавке чија је вредност испод прописаног прага вредности и који се спроводе уз учешће мање од три понуђача или непосредном погодбом одреди грађански надзорник. У тим случајевима потребно је да орган који планира јавну набавку поднесе одговарајућу молбу Министарству, а мишљење о исплативости учешћа грађанског надзорника у таквом поступку.²⁹

Именовани грађански надзорник учествује у свим радњама које се предузимају у оквиру поступка јавне набавке. Због тога је од изузетног значаја могућности пракса именовања грађанског надзорника и пре објављивања јавног позива у поступку јавне набавке.³⁰ Грађански надзорник је дужан да поступа објективно, независно, непристрасно, поштено, придржавајући се етичких начела. Ако уочи неправилности у поступку, грађански надзорник је дужан да о томе обавести он је дужан да их пријави органу надлежном за интерну контролу у оквиру тела које је поступак расписало и/или одговарајућој скупштинској комисији (*Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*). Сврха ове пријаве није кажњавање јавних службеника, већ исправљање уочених неправилности.³¹ Наравно, ако су се за то стекли услови, изричу се одговарајуће санкције.

По окончању поступка јавне набавке грађански надзорник сачињава извештај (*testimonio publico*) о поступку у коме је учествовао. Извештај се доставља Министарству државне управе, и објављује се у року од десет дана на интернет страници оног тела које је расписало јавну набавку, као и на интернет порталу *Compra Net* и прикључује се целокупној документацији у вези са том јавном набавком. Извештај је заправо хронолошки опис свих радњи предузетих у конкретном поступку јавне набавке и коначних закључака, који свакако представљају најзначајнији део извештаја. Грађански надзорник у свом извештају износи мишљење о три кључна питања:

28 Вид. фус. 20 и 21.

29 El Testigo Social, стр. 85.

30 El Testigo Social, стр. 88.

31 Доступно на адреси: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=21124>.

1. законитости поступка – овде грађански надзорник има прилику да укаже на постојање коруптивних активности, нарочито на злоупотребу положаја,
2. транспарентности,
3. непристрасности – грађански надзорник износи своје утиске у погледу тога да ли су јавни службеници фаворизовали неког учесника у поступку (сумња у погледу постојања корупције).

Грађански надзорник може и предложити мере за побољшање транспарентности, непристрасности и прописа у области јавних набавки, а може и надzirати спровођење мера које је предложио током поступка јавне набавке.³² Како се истиче³³ управо због тога сачињавање и објављивање извештаја грађанског надзорника није само његова законска обавеза; управо супротно, сачињавање извештаја је суштински разлог увођења института грађанског надзорника у поступак јавних набавки. Извештаји грађанских надзорника доступни су на поменутиим интернет страницама, као и на интернет страницама тела која су спроводила поступке јавних набавки у којима су учествовали грађански надзорници.³⁴

У другим државама Латинске Америке развијен је другачији систему чешћа грађана у контроли јавне управе кроз механизам – *veedurias*. *Veedurias* не представљају механизам којим се искључиво контролише поступак јавних набавки, већ целокупан рад државне управе. Оно што је за њих специфично је то да се *veedurias* успостављају са јасним циљем, који може бити праћење конкретног пројекта јавне набавке, истога се оснивају на одређено време, које се мора назначити приликом регистрација. У различитим државама постоје и различити правни основи на основу којих се успоставља овај механизам грађанског надзора. Најразвијенији правни оквир у том погледу има Колумбија, где је још 1994. Године законом предвиђено формирање *veedurias*.³⁵ Корак даље учињен је 2003. године, усвајањем закона којим се непосредно регулишу *veedurias* – Закон број 850.³⁶ У Еквадору је процес успостављања правног оквира за функционисање *veedurias* текао нешто другачије – функционисање овог механизма грађанске контроле подстицала је

32 LA, чл. 26; LO, чл. 26 bis.

33 El Testigo Social, стр. 94.

34 На пример: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/testimoniosocial.pdf>.

35 Ley 134 de 1994 (Mayo 31) Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, доступно на адреси: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>, чл. 99–100.

36 LEY 850 de 2003 (noviembre 18) Por medio de la cual se reglamentan las veedurias ciudadanas, доступно на адреси: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0850_2003.html.

Комисија за грађанску контролу корупције (шп. *Comisión de Control Cívico de la Corrupción*), те је управо Комисија та која је донела Правилник о надзорницима.³⁷ Једном уведен, механизам *veedurias* наставља да функционише у Еквадору и након доношења посебног закона, којим се оснива Савет за учешће грађана и друштвену контролу – *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*.³⁸ Управо овај Савет је 2010. године усвојио нови Правилник којим се регулише оснивање и рад *veedurias* – *Reglamento General De Veedurías Ciudadanas*.³⁹ За разлику од Колумбије и Еквадора, у Перуу и Боливији не постоје непосредни извори права којим се предвиђа оснивање и рад *veedurias*, али оне ипак постоје и функционишу као механизам контроле рада државне управе на основу општих одредби Устава и прописа о приступу информацијама од јавног значаја.⁴⁰ Што се тиче овлашћења које имају *veedurias*, она се углавном подударају са оним које имају грађански надзорници у Мексику – кључно је да надзорници имају непосредан приступ информацијама у вези са предметом надзора, а по завршеном надзору *veedurias* подноси извештај јавности. У Колумбији су *veedurias* законом овлашћене да надлежним органима подносе пријаве у случају незаконитог поступања у поступцима јавних набавки⁴¹ као и да користе друга средства на која су овлашћена посебним законима. За свој рад *veedurias* не добијају никакву накнаду.

Још један занимљив модел учешћа грађана у контроли јавних набавки спроведен је на Филипинима, који су једна од ретких држава чији законски оквир⁴² којим се регулише поступак јавних набавки изричито омогућава цивилном сектору да врши мониторинг над поступком јавних набавки.⁴³ Механизам је постављен тако да свакако мисија за јавне на-

37 *Reglamento de Creación y Funcionamiento de Veedurías Ciudadanas*, доступно на адреси: http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=394639f6-7442-4591-92e8-963dbacb882f&groupId=10136.

38 Доступно на адреси: http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=562b9c4d-f897-49ff-bf29-3ea3956024cc&groupId=10136.

39 Доступно на адреси: http://www.macas.gov.ec/municipio/notario/MANUAL_VEEDURIAS.pdf.

40 Више о *veedurias* у Перуу вид. на адреси: <http://www.osce.gob.pe/red/default.asp?pin=h7.htm>; у Боливији: <http://veedurias.e-cybex.info/html/vision.shtml>.

41 Закона, чл. 16.

42 Закон бр. 9183, под називом „Закон о омогућавању модернизације, стандардизације и регулисања активности набавки Владе и за друге сврхе – *An Act Providing for the Modernization, Standardization and Regulation of the Procurement Activities of the Government and for Other Purposes*“, Republican Act No. 9814, January 10, 2003, као и одговарајући подзаконски акти – *Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 9184*.

43 Александра Рабреновић, „Учешће цивилног сектора у јавним набавкама у земљама Азије“, Упоредноправни приказ система грађанске контроле јавних набавки –

бавке (енгл. *Bids and Awards Committee – BAC*), која се образује у оквиру појединачних органа управе за спровођење свих или већине јавних набавки у том органу управе, има обавезу да позове два представника цивилног друштва, тзв. „посматрача“ да надгледају поступке јавне набавке. Законска обавеза позивања представника цивилног друштва да присуствују поступцима јавних набавки односи се и на органе централне и органе локалне власти подједнако. Надаље, не постоји никакво ограничење у виду износа јавне набавке која је предмет надгледања. Слично као и у Мексику, основна обавеза посматрача је да сачине извештај у коме наводе своја запажања о раду комисије за јавне набавке. Извештај се доставља руководиоцу наручиоца, а копија и председнику комисије за јавне набавке. У извештају се посебно оцењује усклађеност поступка јавне набавке са подзаконским актима и истичу области у којима би комисија за јавне набавке могла да побољша свој рад.⁴⁴

II Грађански надзорник у Србији – нормативни оквир

Извори права којима се регулише грађански надзорник у Србији су, како је раније напоменуто, Закон о јавним набавкама из 2012. године, и Правилник о грађанском надзорнику.

Кључна питања у вези са грађанским надзорником могла би се систематизовати на следећи начин:

- у којим поступцима учествује грађански надзорник,
- који су услови за именовање грађанског надзорника,
- који је поступак именовања грађанског надзорника,
- која су овлашћења грађанског надзорника,
- да ли је грађански надзорник плаћен за свој рад?

У даљем тексту даје се анализа новог нормативног оквира Србије имајући у виду ова питања.

1. Поступци у којима учествује грађански надзорник

Грађански надзорник надгледа поступке јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара.⁴⁵ Ово је поновљено и у

најбоља пракса, материјал сачињен у оквиру пројекта – *Empowering civil society organizations in scrutinizing public procurement*, Топлички центар за људска права и Институт за упоредно право, материјал доступан на захтев.

44 А. Рабреновић, *нав. дело*, стр. 7.

45 Закон о јавним набавкама (*Службени гласник РС*, бр. 124/2012, у даљем тексту: Закон), чл. 28 ст. 1.

члану 2 Правилника о грађанском надзорнику (у даљем тексту: Правилник), којим се прописује да Управа за јавне набавке именује грађанског надзорника ако наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара. Већ у предлогу Закона о јавним набавкама истакнуто је да је идеја да се грађанско друштво укључи у контролу нарочито вредних поступака јавне набавке 700.000 динара, и наведено да је гранични износ, који је у том предлогу износио одређен анализом највреднијих уговора закључених током 2010. године – било их је 35, у првом полугодишту 9.⁴⁶

Постављање овако високог прага за обавезно учешће цивилног друштва у контроли поступка јавне набавке несумњиво има упориште у упоредној пракси, како је раније показано у кратком приказу законодавства Пољске и Мексика, где су такође постављени прилично високи износи за обавезну контролу поступка. Ипак, и у Пољској и у Мексику предвиђена је могућност да грађански надзорници учествују и у поступцима мање вредности, под одређеним условима – било на захтев заинтересованог лица, било на захтев наручиоца, или на основу одлуке надлежног органа. Усвајање овакве могућности ако не у Закону о јавним набавкама, а оно у Правилнику о грађанском надзорнику представљало би много јаснији и делотворнији израз опредељености да се грађанско друштво укључи у борбу против корупције у јавним набавкама. Практика је показала да у Србији корупција у јавним набавкама представља подједнак проблем и у поступцима чија вредност није ни приближна постављеном прагу од милијарду динара.⁴⁷ Такође, познато је да је корупција у јавним набавкама веома изражена на локалном нивоу⁴⁸ и несумњиво би било корисно омогућити учешће грађанског надзорника у контролисању поступака јавних набавки које немају нужно високу апсолутну вредност, али су од значаја за локалну заједницу или је њихова вредност релативно велика у односу на локални буџет, или су чак од значаја за целу државу, али су мање вредности од 10 милиона евра.⁴⁹ Један од таквих примера је афера у вези са акцијом „Очистимо Србију“. Овај проблем је, поново, могао бити решен тако што би се Правилником о грађанском надзорнику омогућило Управи за јавне набавке да именује грађанске надзорнике и у поступцима мање вредности, на пример, на

46 Доступно на адреси: <http://www.sns.org.rs/lat/novosti/narodna-skupstina/predlog-zakona-o-javnim-nabavkama>.

47 Видети, на пример: <http://pistaljka.rs/home/read/312>, у вези са поступком јавне набавке вредним 21.6 милиона динара.

48 Доступно на адреси: http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/javne-nabavke-zariste-korupcije-na-lokalnom-nivou_261481.html, 11.4.2013.

49 За индикативне примере злоупотребе и корупције у поступцима јавних набавки на локалном нивоу видети на адреси: http://www.nadzor.org.rs/javne_nabavke.htm.

захтев наручиоца, чиме би се пружила прилика наручиоцима да добију већу подршку јавности за нарочито значајне пројекте отклањајући унапред сумње у корупцију. Ипак, можда је, у одсуству бољег нормативног оквира, у таквим ситуацијама могуће прибећи закључивању такозваних пактова интегритета – механизма који су, такође, познати у упоредном праву⁵⁰ и који, заправо, представљају уговорни однос између наручиоца и понуђача у поступку, којим се може предвидети учешће цивилног сектора у поступку јавне набавке.

2. Услови за именовање грађанског надзорника

Законом је прописано да за грађанског надзорника могу бити именована и физичка и правна лица – у случају физичких лица, ради се о истакнутим стручњацима у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке,⁵¹ док се у случају правних лица ради о удружењу које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса. Прецизнији услови за именовање грађанских надзорника су следећи:

- за физичка лица:⁵²
 1. да се ради о лицу које има одговарајуће образовање, стручност и искуство у области јавних набавки или у области која је у вези са предметом јавне набавке,
 2. да лице није члан политичке организације у складу са прописом који уређује финансирање политичких странака,
 3. да није запослено или на било који начин радно ангажовано код наручиоца,
 4. да није осуђивано због кривичног дела на безусловну казну затвора,
 5. да тренутно не врши јавну функцију и да је није вршило две године пре подношења захтева за именовање.
- за правна лица:⁵³
 1. да се ради о удружењу које је регистровано у складу са законом о регистрацији,
 2. да се удружење или чланови удружења баве анализом прописа из области јавних набавки, анализом спровођења кон-

50 Вид. *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD, 2007, стр. 120; *El Testigo Social*, стр. 54.

51 Закон, чл. 28 ст. 2.

52 Закон, чл. 28 ст. 2–5; Правилник, чл. 3–4.

53 Закон, чл. 28 ст. 3; Правилник, чл. 3–5.

кретних поступака јавних набавки, анализом поступања наручилаца у фазама процеса јавних набавки или да се удружење или чланови удружења баве анализом прописа из области спречавања корупције и сукоба интереса, анализом спровођења прописа из области борбе против корупције или сукоба интереса, анализом поступања наручилаца у вези са решавањем сукоба интереса и спречавањем корупције у јавним набавкама, и

3. да се најмање један члан удружења или лице запослено у удружењу или лице које удружење уговорно ангажује бави наведеним пословима,
4. да лице које би у име удружења вршило послове грађанског надзорника није члан политичке организације и да није радно ангажовано код наручиоца,
5. да удружење није основала политичка организација и да није закључивало уговоре са политичким субјектом које би га ставило у однос зависности.

Испуњеност услова за именовање грађанског надзорника доказује се достављањем одговарајућих доказа о стеченом образовању и о искуству у вези са достављањем одговарајућих доказа о стеченом образовању, као и доказима о стеченом искуству у вези са спровођењем или контролом јавних набавки, подацима о објављеним стручним радовима, ауторским текстовима и слично – за физичка лица, односно изводом из Агенције за привредне регистре и описом искуства у областима за које се удружење именује за грађанског надзорника – за правна лица.⁵⁴ Физичко лице које је кандидат за грађанског надзорника и председник удружења које је кандидат за грађанског надзорника, такође, подносе изјаву под пуном материјалном, кривичном и моралном одговорношћу у вези са негативно одређеним условима – чланство у политичкој странци/даје оснивач политички субјект, радним ангажовањем код наручиоца и неосуђиваносту.

Услови за именовање грађанског надзорника су добро формулисани и усклађени са најразрађенијим примером из упоредне праксе – Мексиком. Негативно постављени услови су у складу са идејом да грађански надзорник буде стварни представник цивилног сектора, чији извештај неће бити обојен страначким или личним интересима. Такође, начин утврђивања испуњености услова постављен је тако да се избегне претеран формализам и потенцијални грађански надзорници охрабре да се пријаве, док се истовремено омогућава увид у квалитет рада кандидата за грађанског надзорника кроз претходне активности и/или радове.

54 Правилник, чл 5. ст. 2 и чл. 4 ст. 2.

3. Поступак именовања грађанског надзорника

Несумњиво најмање разрађен део нормативног оквира у вези са грађанским надзорником јесте онај којим се регулише поступак именовања грађанског надзорника. У закону се питање поступка именовања уопште ни не спомиње – чланом 28 Закона изричито је прописано само да Управа за јавне набавке именује грађанског надзорника и да Управа ближе уређује услове и критеријуме за избор и начин рада грађанског надзорника. Будући да се ради о сасвим новој установи у домаћем праву, могло се са правом очекивати да ће Правилником грађанском надзорнику посветити више пажње овом питању. То, међутим, није био случај. Правилник остаје на истој формулацији која је употребљена у Закону, прописујући изричито само рок у коме се грађански надзорник мора именовати – најкасније до дана који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки.⁵⁵ Оно што је из Правилника још јасно јесте да лица која желе да постану грађански надзорници у вези с тиме подносе доказе о испуњености услова за именовање Управи за јавне набавке. Међутим, велики број питања остаје нерешен.

Прво питање јесте да ли се физичка лица сама пријављују за обављање послова грађанског надзорника или то чине у одговор на оглас или на захтев Управе за јавне набавке? Ово питање уопште није регулисано ни Законом, ни Правилником. Начелно, чини се да је могуће и једно и друго – са једне стране, може се оправдано очекивати да ће цивилни сектор будно пратити поступке и планиране поступке јавних набавки и пригрлити прилику да врши непосредну контролу поступка јавних набавки. Са друге стране, пракса у вези са именовањем лица која учествују у другим управним и судским поступцима (вештаци, тумачи, извршитељи) иде у прилог томе да је државни орган тај који оглашава потребу за именовањем грађанског надзорника, тим пре што се поступак јавне набавке не може покренути ако грађански надзорник није именован.⁵⁶ Са овим је тесно повезано питање да ли је именовање грађанског надзорника везано за сваки конкретан поступак јавне набавке или се физичка и правна лица начелно пријављују да врше функцију грађанског надзорника, а потом од оних који су пријављени и који испуњавају услове за именовање Управа за јавне набавке бира грађанског надзорника у конкретном поступку јавне набавке, или се свако физичко и правно лице изнова пријављује за вршење те функције. Упоред-

55 Закон, чл. 4.

56 Закон, чл. 28 ст. 7.

на пракса подржава оба решења – у Мексику надлежни државни орган води регистар грађанских надзорника из чијих редова се именује надзорник за појединачне поступке јавних набавки. *Veedurias* у Колумбији и Еквадору, са друге стране, представљају мање формалне организације које се стварају са циљем да контролишу рад конкретног органа јавне управе или конкретан поступак јавне набавке, и самим тим је њихово именовање везано управо за тај поступак. Ако се имају у виду услови стручности који су постављени пред физичка и пред правна лица који су кандидати за грађанске надзорнике, чинило би се логичнијим да се они начелно пријављују заобављање функције грађанског надзорника, било самоиницијативно, било одговарајући на оглас Управе за јавне набавке, како би Управа могла да благовремено испита да ли одиста испуњавају услове за именовање, а потом између њих изабере грађанског надзорника за конкретан поступак. Са друге стране, чињеница да се грађански надзорници који су физичка лица именују из редова стручњака у области јавних набавки или стручњака за област која је предмет јавне набавке иде у прилог претпоставци да се грађански надзорник пријављује, а потом и именује за сваки конкретан поступак. Овакво тумачење можда и више одговара тренутном стању – још увек није познато који ће број физичких и правних лица уопште бити заинтересован за обављање ове функције, нарочито ако се има у виду чињеница да се ради о обимном и озбиљном послу за који није предвиђена награда за рад.⁵⁷ Уједно, овакав систем пријављивања је одржив у условима када је праг вредности јавне набавке који подразумева учешће грађанског надзорника у поступку постављен изузетно високо и када је број таквих јавних набавки на годишњем нивоу релативно мали. Ипак, дугорочно се упутнијим чини усвојити систем регистровања грађанских надзорника на сличан начин на који је то учињено у Мексику, чиме би се могле постићи значајне уштеде на времену:

- не мора се чекати да се заинтересовани пријаве за контролисање конкретног поступка, списак стално заинтересованих већ постоји, а и он се може допуњавати,
- није потребно увек изнова испитивати испуњеност услова за именовање грађанског надзорника (у случају пријављивања за сваку конкретну набавку то би се, макар формално, морало радити),
- постојање сталног регистра грађанских надзорника додатно би отклонило евентуалне сумње у погледу избора надзорника за конкретне јавне набавке,

57 Закон, чл. 28 ст. 11. О овом питању ће бити више речи даље у тексту.

- у случају измене прописа и омогућавања учешћа грађанских надзорника и у поступцима чија је вредност мања од милијарду динара Управа за јавне набавке не би била додатно оптерећена.

Без обзира на то који ће приступ Управа усвојити у пракси, оно што, такође, остаје нерешено јесте питање именовања конкретног надзорника за конкретну јавну набавку. На основу којих критеријума Управа бира једног од више пријављених кандидата или једног од више грађанских надзорника из регистра? Да ли ће се водити рачуна о предмету јавне набавке – а чини се да би се морало, ако је један од могућих услова за именовање и стручност у области предмета јавне набавке? Да ли се предност приликом именовања даје физичким или правним лицима? Несумњиво је да правна лица, чак и када именују само једно лице да у њихово име контролише поступак јавне набавке, располажу већим средствима – не нужно финансијским, већ и другим ресурсим а којима могу помоћи грађанском надзорнику у раду, те да су физичка лица у односу на њих начелно у неравноправном положају. Применом којих критеријума ће Управа, на пример, направити избор између физичког лица – стручњака грађевинске струке и удружења које се бави спречавањем корупције? Могу ли и физичко лице и удружење заједно да прате поступак и потом поднесу заједнички извештај? Може ли Управа консултовати и представнике привреде и цивилног друштва приликом овог избора, као што је то случај у Мексику? Усвајање Правилника о грађанском надзорнику било је прилика да се ова питања прецизније уреде, али та прилика је, барем за сада, пропуштена. Остаје да Управа или доношењем својих унутрашњих аката или добром праксом покаже спремност да институт грађанског надзорника схвати озбиљно и одговорно, као корисну меру у борби против корупције и повећању транспарентности поступака јавних набавки.⁵⁸

4. Овлашћења грађанског надзорника и начин рада грађанског надзорника

Законом о јавним набавкама овлашћења и начин рада грађанског надзорника формулисани су прилично штуро и неодређено. Чланом 28 Закона прописано је да је грађански надзорник дужан да надгледа по-

58 У том смислу је индикативно истраживање које је спровела организација *Transparency International* које је показало да је, након спровођења пакта интегритета уз учешће цивилног друштва, 91,4% припадника приватног сектора приметило позитивне промене у ставовима лица која обављају јавну функцију у вези са корупцијом, док је 72,2% лица која обављају јавну функцију приметило је позитивне промене у ставовима припадника приватног сектора у односу на коруптивне праксе у поступку јавних набавки, вид. *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD, 2007, стр. 120.

ступак јавне набавке и да у том циљу има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима.⁵⁹ Надаље, прописана је дужност грађанског надзорника да, ако основано сумња у законитост поступка јавне набавке, о томе обавести надлежне државне органе и јавност. Како је то приметила и Транспарентност Србија, у овом ставу није направљена разлика између обавештавања надлежних државних органа у случају да се код грађанског надзорника појавила сумња у вези са законитошћу поступка и обавештавања јавности ако грађански надзорник есумњиво утврди да је нека одредба закона прекршена или ако га у неком кратком року надлежни орган и не обавесте о предузетим мерама.⁶⁰ На крају, чланом 148 став 3 Закона изричито је прописано да грађански надзорник има активну легитимацију за подношење захтева за заштиту права. Ово је изузетно важно овлашћење грађанског надзорника, и нешто је више разрађено одредбама члана 8 Правилника. Оно уједно представља значајну допуну онога што, према Закону, представља суштину учешћа грађанског надзорника у поступку – а то је подношење извештаја о поступку јавне набавке одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно, скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи за јавне набавке, и то у року од 20 дана од закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка.⁶¹

Правилник о грађанском надзорнику садржи разрађеније одредбе о овлашћењима и начину рада грађанског надзорника.

Као прво, прописан је стандард рада грађанског надзорника – он мора поступати објективно, независно, непристрасно, придржавајући се етичких начела и правила струке.⁶² Надаље, Правилником⁶³ су прецизније одређена процесна права грађанског надзорника, тачније, појашњено је шта се тачно сматра „сталним увидом у поступак, документацију и комуникацију са заинтересованим лицима, односно понуђачима“. Грађански надзорник:

- прати објављивање информација на Порталу јавних набавки, интернет страници наручиоца и другим јавним гласилима, анализира објављене информације ради провере поштовања начела Закона о јавним набавкама;

59 Закон, чл. 28 ст. 8.

60 Транспарентност Србија – Предлози и коментари у вези са појединим одредбама предлога Закона о јавним набавкама, даље у тексту: Транспарентност Србија, Београд, 13. септембар 2012, стр. 23, материјал доступан на захтев.

61 Закона, чл. 28 ст. 9.

62 Правилник, чл. 6.

63 Правилник, чл. 6.

- прати и анализира све акте наручиоца донете пре покретања поступка јавне набавке, у току поступка јавне набавке и по окончању поступка јавне набавке, до тренутка подношења извештаја;
- врши непосредан увид у радње које наручилац предузима у поступку јавне набавке. Практично, ово би морало да значи да грађански надзорник има право да присуствује свим радњама које наручилац предузима у поступку;
- врши непосредан увид у комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, интерну комуникацију наручиоца и комуникацију наручиоца са другим органима у вези са јавном набавком. Такође, грађански надзорник може тражити и додатне информације од наручиоца. Ово представља значајно проширење овлашћења грађанског надзорника у односу на законску формулацију – али је апсолутно неопходно како би се постигла сврха учешћа грађанског надзорника у контроли јавних набавки.⁶⁴ Ако грађански надзорник на основу непосредног увида у радње наручиоца или на основу докумената којима располаже стекне уверење да је прекршен закон или да је учињено кажњиво дело, он је дужан да о томе обавести орган надлежан за покретање одговарајућег поступка.⁶⁵ Ако се уверење грађанског надзорника потврди, или ако у примереном року не одбије одговор од органа којем се обратио а који отклања сумњу у кршење закона, грађански надзорник о бавештава јавност о сумњи у кршење закона. Основано се може поставити питање због чега овим чланом није дато изричито овлашћење грађанском надзорнику да се тим поводом обрати заштитнику грађана.⁶⁶

Чланом 6 Правилника је, такође, прописано да грађански надзорник у току надгледања поступка јавне набавке износи своје мишљење. И ово је корисно процесно овлашћење – иако оно није праћено никаквом обавезом наручиоца, грађански надзорник ће у свом коначном извештају свакако навести и мишљења која је у поступку изнео, а потом и то да ли их је наручилац уважио.

Чланом 8 Правилника прописано је да ако грађански надзорник утврди да је у поступку јавне набавке дошло до неправилности, о томе без одлагања обавештава наручиоца, а ако се неправилности не могу другачије исправити, или ако наручилац пропусти да то учини благо-

64 Транспарентност Србија, стр. 22.

65 Члан 10 Поступка.

66 А. Рабреновић, *нав. дело*, стр. 6.

времено, грађански надзорник подноси захтев за заштиту права, истовремено обавештавајући орган који врши надзор над радом наручиоца, надлежне државне органе и јавност. На овај начин се омогућава наручиоцу да, ако је то могуће, већ у току поступка исправи неправилност. Чини се да би боље било да је, слично примеру Мексика, грађански надзорник већ приликом првог обавештавања наручиоца о утврђеној неправилности обавестио орган који је надлежан да врши надзор над радом наручиоца – *ex post* обавештавање, након што је захтев за заштиту права већ поднет, има далеко мање потенцијално дејство на поступање наручиоца. Ово тим пре што је, у складу са чланом 10 Правилника, у случају да му није достављен документ или информација које могу указивати на повреду законитости поступка дужан да о томе без одлагања обавести Управу и орган који врши надзор над радом наручиоца.

Можда и најзначајнији аспект ангажовања грађанског надзорника у поступку јавне набавке јесте подношење извештаја одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно, скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи за јавне набавке о спроведеном поступку јавне набавке. Рок за подношење извештаја је прилично кратак – 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка. Правилник о грађанском надзорнику садржи две додатне одредбе:⁶⁷

- грађански надзорник доставља предлог извештаја наручиоцу, који може доставити своје примедбе на предлог извештаја. Ова могућност је важна за наручиоца због тога што се, према Правилнику,
- извештаја грађанског надзорника, такође, обављује на интернет страници Управе и наручиоца чији је поступак надгледан.

Објављивање извештаја грађанског надзорника важан је искорак ка повећању у транспарентности поступка јавних набавки и тиме се повећава значај учешћа грађанског надзорника у поступцима јавних набавки. Још боље решење би било да се извештај објављује на Порталу јавних набавки, те даје прописано најкраће време током којег извештај мора бити истакнут на почетној страници наручиоца и Управе, као и могућност да извештаји буду истакнути на интернет страницама грађанских надзорника.

Ни Законом ни Правилником није детаљније прописан садржај извештаја који грађански надзорник подноси, већ је ово питање остављено савесности и стандардима струке грађанског надзорника. Несумњиво је да би било много боље да су грађанским надзорницима дата јаснија упуства у вези са тим каква врста извештаја се од њих

67 Правилник, чл. 9.

очекује – да ли се ради о краткој оцени поступка или о детаљном, хронолошком извештају о свим радњама предузетим у поступку и документима у које је грађански надзорник имао увид, и о мишљењима ако је током поступка изразио, радњама које је предузео, заједно са општим закључком и евентуалним препорукама за побољшања у спровођењу поступка јавних набавки, или о сажетом приказу поступка и закључку? Упоредна пракса показује да грађански надзорници подносе прилично детаљне извештаје, а да најважнији део извештаја представљају оцене законитости и транспарентности поступка, те препоруке за даље поступање. Будући надзорници у Србији би могли да као полазну тачку за своје извештавање узму примере из Мексика, увек имајући на уму да су рокови за подношење коначног извештаја кратки те да је неопходно евиденцију о предузетим радњама, исказаним мишљењима, тражењу додатне документације, потребно водити редовно. У супротном, уколико би се извештаји грађанских надзорника свели на лаконске оцене о законитости и транспарентности поступка, њихово учешће у контроли поступка јавних набавки би било обесмишљено, тачније, сведено на декларативну могућност да цивилни сектор активно учествује у контроли трошења јавних фондова.

5. Награда за рад грађанског надзорника

Како је раније истакнуто, праг вредности јавних набавки у којима је обавезно учешће грађанског надзорника је постављен веома високо. То уједно и значи да ће се, по правилу, радити о сложеној и обимној конкурсној документацији у коју ће грађански надзорник имати увид. Ако се има у виду чињеница да грађански надзорник има овлашћење да контролише акте наручиоца и пре покретања поступка јавне набавке, који такође могу бити чест извор корупције,⁶⁸ јасно је да грађанског надзорника који савесно обавља своју дужност и чека изузетно обиман и напоран посао. Ипак, Законом је изричито прописано да грађански надзорник нема право на награду за свој рад.⁶⁹ Овакво решење, које није неутемељено у упоредној пракси (Филипини) делом има за циљ и да отклони сумње у вези са именовањем грађанских надзорника, који би само формално пратили поступак, а за узврат добијали накнаду у одређеном проценту вредности јавне набавке, како је било предвиђено једном од верзија предлога закона.⁷⁰ Ипак, пракса је показала да је не-

68 С. Томић, *нав. дело*, стр. 68–78. Више о корупцији у јавним набавкама вид. Саша Варинац, *Корупцијска майа јавних набавки у Републици Србији*, ОЕБС, 2012, доступно на адреси: <http://www.ujn.gov.rs/sr/news/story/172/KONFERENCIJA%3A+PREZENTACIJA+KORUPCIJSKE+MAPE+U+JAVNIM+NABAVKAMA.html>.

69 Закон, чл. 28 ст. 11.

70 Ову бојазан исказао је Владимир Радомировић, уредник антикорупцијског сајта Пиштаљка: „Треба видети ко ће бити грађански надзорници и да ли може да се

достатак финансијских и других ресурса озбиљан проблем и за физичка и за правна лица која врше дужност грађанског надзорника и свакако може представљати препреку у мотивисању представника цивилног сектора да контролишу поступке јавних набавки.⁷¹ С друге стране, у Мексику је законом изричито прописано да грађански надзорник има право на награду за рад, која се заснива на цени сличних консултантских услуга, али уједно зависи и од обима посла који грађански надзорник предузима. Оваква накнада несумњиво представља додатну мотивацију, али и гаранцију да ће грађански надзорник поступак контролисати поштујући највише стандарде струке, док се сумње у погледу потенцијалних злоупотреба приликом именовања грађанских надзорника уклањају транспарентним поступком уписа у регистар грађанских надзорника и поступка именовања надзорника за сваку конкретну јавну набавку, у којима такође учествују представници цивилног друштва.

Чини се да је законодавац у Србији превасходно рачунао на то да ће правна лица, односно организације цивилног друштва бити заинтересоване за контролисање поступака јавних набавки (а неке то и сада раде), омогућавајући истовремено и истакнутим појединцима да чине то исто, имајући у виду њихову грађанску свест. Са друге стране, подједнако је могуће да ће изостанак права на награду, комбинован са одредбом према којој наручилац не може да покрене поступак јавне набавке пре него што се именује грађански надзорник и нејасним и недореченим одредбама у вези са именовањем грађанског надзорника и садржином извештаја грађанског надзорника, такође, отворити простор за злоупотребу – услед демотивисаности цивилног сектора, за грађанске надзорнике могу бити именована лица која формално испуњавају прописане услове, али која заправо поступак јавних набавки неће ни контролисати – форма ће бити испуњена, а циљ не.

Приликом усвајања Правилника о грађанском надзорнику пропуштена је прилика да се барем пропише право грађанског надзорника на накнаду трошкова које има приликом вршења своје дужности, што би се свакако чинило логичним. Ипак, то би такође подразумевало и додатно ангажовање Управе у вези са признавањем трошкова, те прецизирање извора средстава из којих би ти трошкови били надокнађени.

деси да се појаве фантомске невладине организације које ће добијати тај посао. Закон прописује да фирма која победи на конкурс за јавну набавку мора да издвоји три одсто, или неки сличан износ, од укупне вредности и да то плати грађанском надзорнику. То су велике паре и ту би могло да дође до злоупотреба“, доступно на адреси: <http://www.slobodnaevropa.org/content/da-li-ce-novi-zakon-iskoreniti-korupciju-na-tenderima/24807635.html>, 11.4.2013.

71 О решењима у правном систему Филипина, у коме, подсетимо, улогу грађанског надзорника врше организације цивилног друштва вид. А. Рабреновић, *нав. дело*, стр. 4–7.

За сада остаје да пракса у првим поступцима јавне набавке у којима ће грађански надзорници узети учешће јасније укаже на недостатке нормативног оквира у Србији.

III Закључна разматрања

Да ли је увођење грађанског надзорника у поступке јавних набавки у Србији сувишно, будући да се поклапају са надлежностима Управе за јавне набавке, како је у својим коментарима на предлог Закона о јавним набавкама изнела Агенција за борбу против корупције?⁷² Нипошто. Још 2008. године ОЕЦД је издала Препоруку у вези са побољшањем интегритета у јавним набавкама⁷³ чије се десето начело управо односи на мере које треба предузети како би се појачало учешће организација цивилног друштва у контроли јавних набавки. Упоредна пракса је показала да су државе Латинске Америке, које су имале изражене проблеме у вези са корупцијом, и то не само у поступцима јавних набавки, нормирале улогу цивилног друштва у контроли јавних набавки и контроли рада јавне управе уопште. Исто су учинили и Филипини. Практика у Мексику и на Филипинима је показала да је учешће грађанских надзорника у контроли поступака јавних набавки довела до одређених побољшања, али да и тамо има места за унапређење правног оквира. Нови нормативни оквир Србије свакако представља позитиван искорак у односу државе и цивилног друштва, усмерен ка постизању заједничког циља – смањења корупције, рационалнијем трошењу јавних средстава и повећању транспарентности поступака јавних набавки. Ипак, због своје непрецизности и недоречености он је подједнако подложен и успеху и неуспеху. Практика у наредним месецима ће показати у ком правцу ће најпре кренути.

72 Доступно на адреси: http://www.acas.rs/images/stories/Analiza_predloga_zakona_o_javnim_nabavkama.pdf, 11.4.2013.

73 *Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*, 16 October 2008 – C(2008)105.

Ana KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, PhD
Junior Faculty Member at the Faculty of Law Union University
Institute of Comparative Law, Belgrade

CIVIL MONITOR – A NEW MECHANISM FOR SCRUTINISING PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The new Serbian Public Procurement Act introduces a novel institute – that of a civil monitor, a mechanism aimed at having the civil sector scrutinizes public procurements the value of which exceeds a billion dinars. In the paper, the author provides a brief overview of similar mechanisms in comparative law, and goes on to critically analyse the new Serbian regulatory framework, and suggests improvements based on comparative best practices.

Key words: *civil monitor, public procurement, corruption, transparency.*