

Komparativna analiza

praćenja izvršenja ugovora o javnim nabavkama

za NALED

maj 2022.

SADRŽAJ

Uvod.....	3
1. Podaci, izvori informacija.....	4
1.1. Registri ugovora, statistika o izvršenju ugovora o javnim nabavkama, otvoreni podaci.....	4
1.2. Ugovori izuzeti iz primene propisa o javnim nabavkama (ugovori o nabavkama u oblasti odbrane, interni ugovori (in-house ugovori)).....	17
1.3. Godišnji izveštaj o izvršenju javnih nabavki	21
1.4. Baza podataka o žalbama na ugovore o javnim nabavkama.....	25
1.5. Sistem e-javnih nabavki i faza izvršenja ugovora (dokaz o izvršenju, faktura).....	27
1.6. Objavljivanje izmena ugovora i obaveštenja o izvršenju.....	30
2. Sistemi praćenja, forumi za obeštećenje	35
2.1. Postojeći sistem praćenja (institucionalni, IT, pravni) za izvršenje ugovora o javnim nabavkama	35
2.2. Poseban forum za obeštećenje koji se bavi ugovorima o javnim nabavkama	42
2.3. Organizacija/telo odgovorno za ispitivanje pravnog osnova za izmenu ugovora	44
3. Zaključak.....	46
Prilog 1: Nacionalno obaveštenje o izvršenju ugovora u Mađarskoj.....	50

Uvod

Institut za javno-privatno partnerstvo, Slovenija (Inštitut za javno-zasebno partnerstvo) je 17. decembra 2021. godine potpisao ugovor sa NACIONALNOM ALIJANSOM ZA LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ (u daljem tekstu: NALED), između ostalog, za izradu analiza praćenja izvršenja ugovora o javnim nabavkama u odabranim državama članicama EU, sa detaljnim pregledom svakog sistema (detaljan opis sistema, zakonodavni okvir, kako je uspostavljen, kako funkcioniše, za i protiv, itd.). Cilj angažovanja je pružanje podrške u identifikovanju proizvoda i usluga za koje bi kriterijumi zelene nabavke omogućili visok uticaj i izrada uporednih analiza praćenja izvršenja ugovora o javnim nabavkama u odabranim državama članicama EU.

Jedan od veoma važnih delova procesa javnih nabavki je praćenje izvršenja ugovora kako bi se dobili detalji o tome šta je izvršeno, konstatovalo da li postoje značajna odstupanja u odnosu na ono što se očekivalo i izvršile korekcije u planovima kako bi se stvorila kompletna slika o učinku nabavke. Trenutni elektronski portal za javne nabavke u Srbiji ne pokriva praćenje izvršenja ugovora. Obaveza javnog naručioca je da kontroliše izvršenje ugovora. Dakle, javni naručilac je jedini koji ima sve informacije u vezi sa izvršenjem ugovora. Zakonom je propisano i da je Ministarstvo finansija odgovorno za praćenje izvršenja ugovora, ali nije precizno definisano koji organ kao deo Ministarstva je nadležan i kako se to radi. S obzirom na to da izvršenja ugovora obuhvataju ne samo izvršena plaćanja, već i promene koje se mogu desiti tokom njegove primene (broj dana za realizaciju, obim ugovora, učešće drugih kandidata, itd.), važno je videti kako se ovaj sistem može uspostaviti da bi funkcionisao pravilno i efikasno u Srbiji, kao još jedan alat za unapređenje transparentnosti i kao kontrolni mehanizam. U tom smislu angažovani ekspert će pripremiti uporednu analizu o načinu praćenja realizacije ugovora o javnim nabavkama u odabranim državama članicama EU koje su postigle najbolje rezultate u ovoj oblasti. Analiza će poslužiti kao osnova za pripremu predloga za uspostavljanje sistema pogodnog za Srbiju.

Nakon preliminarne analize i dogovora sa NALED-om, za izučavanje su izabrane sledeće države članice: Finska, Mađarska, Italija, Portugal i Slovenija.

U ovoj Studiji razmatramo organizacione, IT i kontrolne prakse vezane za izvršenje ugovora o javnim nabavkama u pet zemalja, ističući najvažnija pravila i rešenja. U prvom delu se fokusiramo na transparentnost dostupnih podataka, a u drugom na odgovornosti kontrolnih i revizorskih tela. Relevantno pitanje u kontekstu učinka javnih ugovora je pitanje izmene ugovora, s obzirom na to da izmena utiče na učinak ugovora. Izveštaj se završava rezimeom najtipičnijih rešenja u svakoj izučavanoj državi članici.

1. Podaci, izvori informacija

U prvom delu analize prikazani su dostupni podaci, statistika, izveštaji i stepen transparentnosti.

1.1. Registri ugovora, statistika o izvršenju ugovora o javnim nabavkama, otvoreni podaci

Finska

Postoje statistički podaci o izvršenju ugovora o javnim nabavkama. Zasnivaju se ili na objavljenim obaveštenjima o dodeli ugovora ili na drugim informacijama koje su naručiocu učinili dostupnim. Ne postoji dostupan šablon za objave o izvršenju ugovora.

U skladu sa članom 58. Zakona o javnim nabavkama i ugovorima o koncesijama (*Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016*, u daljem tekstu: Zakon o javnim nabavkama), naručilac će podneti na objavu obaveštenje o dodeli ugovora o nabavkama (1) koje prelaze pragove Evropske unije¹ (2) u vezi sa socijalnim i zdravstvenim i drugim specifičnim nabavkama usluga iz Priloga E² (3) u vezi sa ugovorom o koncesiji, i (4) u vezi sa koncesionim ugovorima o socijalnim i zdravstvenim i drugim specifičnim uslugama iz Priloga E. Naručilac je dužan da u obaveštenje o dodeli ugovora uključi informacije ugovornih strana, procenjenu ukupnu vrednost ugovora i broj primljenih ponuda. Kod ugovora o nabavci koji prelaze pragove EU, naručiocu će objaviti obaveštenja o dodeli ugovora u roku od 30 dana od zaključenja ugovora o nabavci. Ipak, neobjavlivanje obaveštenja o dodeli ugovora nije sankcionisano. Zbirne informacije o nabavkama za koje nije objavljeno obaveštenje o dodeli ugovora nisu javno dostupne.

Statistički podaci obuhvataju ugovore o javnim nabavkama koji prelaze nacionalne pragove i pragove EU u zavisnosti od toga da li je naručilac objavio obaveštenje. Odeljak 101. Zakona o javnim nabavkama odnosi se na objavu o nabavci koja prelazi nacionalne pragove, a ispod pragova EU. Naručilac nije dužan da objavi obaveštenje o dodeli ugovora o nabavci koja prelazi nacionalne pragove. Pomenuta objava je mogućnost. Kod ugovora o nabavci koji prelaze nacionalnu graničnu vrednost, naručiocu će objaviti obaveštenje o dodeli ugovora u roku od četiri meseca od kraja kalendarske godine u kojoj je ugovor o nabavci potpisan. Još uvek nije uobičajeno da se objavljuje obaveštenja o dodeli nacionalnog ugovora o nabavci. Postupci nabavke ispod nacionalnih pragova ne uključuju obaveštenja o dodeli ugovora.

Obaveštenja o dodeli ugovora o nacionalnim nabavkama objavljuju se na nacionalnom portalu Hilma, <www.hankintailmoitukset.fi>, dok su obaveštenja o dodeli ugovora koja prelaze pragove EU

¹ Pragovi za nacionalne nabavke i EU nabavke variraju u zavisnosti od predmeta nabavke i takođe u zavisnosti od vrste organizacije. Prag EU, bez poreza na dodatu vrednost (PDV), iznosi 215.000 evra u ugovorima o javnoj nabavci dobara, usluga i konkurs za dizajn koji se ne odnose na centralne državne organe. Za centralne državne organe, prag za ugovor o nabavci dobara, usluga i konkurs za dizajn je 140.000 evra bez PDV-a. Nacionalni pragovi, bez PDV-a, iznose 60.000 evra za nabavku dobara, usluga i konkurs za dizajn, 150.000 evra za ugovore o javnim radovima i 400.000 evra u nabavkama socijalnih i zdravstvenih usluga (navedene u tačkama 1–4, Priloga E, Zakona o javnim nabavkama).

² U Prilogu E navedene su socijalne i zdravstvene i druge specifične nabavke usluga u odeljku 107. Zakona o javnim nabavkama.

objavljena na portalu Hilma, u Dodatku Službenom listu Evropske unije (serija S) i portalu EU Tenders Electronic Daily (TED). Portal Hilma je zvanična služba za obaveštavanje o javnim nabavkama. To je digitalni kanal za javni sektor koji služi za objavljivanje obaveštenja o predstojećim nabavkama, tekućim nabavkama i zaključenim ugovorima. Naručioci su prema Zakonu o javnim nabavkama obavezni da koriste Hilma portal za obaveštenja o nabavci. Portal Hilma je u vlasništvu i u sadržinskom smislu razvijen od strane Ministarstva za zapošljavanje i privredu, a održava ga i tehnički razvija Hansel Ltd³, najznačajnije centralno telo za nabavke u Finskoj. Prema statistici portala Hilma, u 2020. godini objavljeno je 4.394 obaveštenja o dodeli ugovora, uključujući nabavke koje premašuju nacionalne i EU pragove. U 2021. godini taj broj je iznosio 4.701. Pored toga, moguće je objaviti obaveštenja o nabavkama čija je vrednost ispod nacionalnih pragova.

Postoji i Zakon o Hansel Ltd (*Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 30.12.2008/1096, 'Hansel Act'*). Izmene i dopune Zakona o Hansel stupile su na snagu u septembru 2020. godine i poslovima Hansel-a, između ostalog, dodate su i usluge obrade i analize podataka o nabavkama. Prema Zakonu o Hansel, ne postoji obaveza da Hansel objavljuje izveštaje. Pored toga, u Zakon o Hansel dodata je i odredba o pristupu informacijama koje se odnose na podatke o nabavci: određene centralne vladine agencije i organi moraju Hansel-u dati informacije o nabavci. Informacije se objavljuju na veb sajtu <tutkihankintoja.fi> ili na <openprocurement.fi>. Ukupna vrednost svih nabavki subjekata iz javnog sektora, uključujući nabavke čija je vrednost ispod nacionalnih pragova, iznosila je 47 milijardi evra u 2018. godini.⁴ Udeo Hansela u svim nabavkama iznosio je približno 1 milijardu evra u 2018. godini.⁵

Količina podataka o nabavkama i, kao posledica toga, korišćenje značajno su se povećali od 2020. godine zbog obaveze Hansel-a da primeni Zakon o otvorenosti državnih aktivnosti (Lakiviranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999), koji se u celosti naziva i Finski zakon o slobodi pristupa informacijama (FOIA). Prethodno, Hansel nije bio u obavezi da objavljuje informacije o svojim centralnim funkcijama nabavke. U skladu sa Odeljkom 1 FOIA, dokumenti organa će biti javni, osim ako FOIA ili bilo koji drugi zakon ne propisuje drugačije. U smislu nabavki, ovo se obično odnosi na svu dokumentaciju o nabavkama koja ne sadrži poverljive informacije. Tipična dokumentacija o nabavci obuhvata poziv na nadmetanje, odluku o nabavci i ugovor sa njihovim priložima. Dakle, svako ima pravo da pristupi informacijama iz javnih dokumenata organa vlasti. Ovo se odnosi na sve dokumente osim dokumente koji se odnose na pripremu ili dokumente koji sadrže poverljive informacije. Dokumenti državnih organa su javni, osim ako nije drugačije predviđeno. U Finskoj prevladava princip javnosti. Izuzeci od javnosti su detaljno navedeni u FOIA.

Pored navedenog, organizacije i građani mogu da pronađu javno dostupne informacije o nabavkama koje sprovode država i finske opštine putem veb-sajtova <tutkihankintoja.fi> i <avoindata.fi> ili

³ Potrebno je naznačiti da postoje dve odvojene i različite uloge Hansel: Hansel razvija i pruža uslugu Hilma i srodne izveštaje za sve jedinice nabavke. Kao zajednička jedinica za nabavku, Hansel služi sopstvenim korisnicima usluga, koji su samo jedan deo finskih jedinica za nabavku.

⁴ Merisalo, Naumanen, Huovari, Eskola, Toivanen, Keskinen, Hadžikani, Oksanen i Rausmaa. *Julkiset hankinnat, Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2021:46. str. 67

⁵ Godišnji izveštaj za 2018. godinu, dostupno na: <https://annualreport2018.hansel.fi/economic/financial-position-and-key-figures>

<www.avoindata.fi/en>. Svi podaci iz nabavki koje su sprovele državne organizacije objavljuju se uglavnom na veb sajtu. Opštine određuju da li će objaviti informacije i gde će one biti objavljene. Ukupno gledano, usluga veb sajta ima za cilj povećanje transparentnosti i otvorenosti potrošnje u javnom sektoru. Nabavljeni proizvodi i usluge mogu se ispitati na nivou fakture. Pored toga, objavljuju se informacije o nabavkama i dobavljačima. Neke od nabavki su poverljive i stoga nisu uključene u podatke. Na veb sajtu <tutkihankintoja.fi> podaci za državu se dobijaju sa državnog računa za nabavke, a podaci za opštine i gradove se dobijaju iz podataka koje su bili u obavezi da dostave Hansel Ltd. Mnogo podataka je dostupno za različite izveštaje i analize. Na veb sajtu <tutkihankintoja.fi> se mogu naći informacije o nabavkama koje su sprovedene određenom periodu za određene kategorije nabavki ili organizacija. Pored toga, informacije o objavljenim obaveštenjima objavljuju se na godišnjem nivou. Statistika sadrži broj objavljenih obaveštenja, procenat objavljivanja cene i stvarnu ukupnu vrednost u evrima za svaku vrstu obrasca.⁶

Portugalija

Podaci su bitan mehanizam za merenje efikasnosti bilo kog zakona u bilo kom pravnom sistemu. Međutim, nedostatak podataka i nedostatak kvaliteta podataka podrivaju bilo koje značajne zaključke o efektivnosti pravnog okvira.⁷

Izveštaj se objavljuje svake godine na portalu BASE *Instituto dos Mercados Públicos*, do *Imobiliário e da Construção* (IMPIC) – regulatorno telo odgovorno za praćenje aktivnosti nabavki u Portugaliji i kontakt sa Evropskom komisijom, u skladu sa članom 83. stav 5. Direktive 2014/24/EU. IMPIC je prvi izveštaj objavio 2010. godine i poslednji 2020. godine. 2010-20. sledi gotovo istu strukturu. Obuhvata uglavnom statističke informacije o broju dodeljenih ugovora od strane naručioca; vrsti korišćenog postupka; upotrebi elektronskih platformi; kriterijumima za dodelu; neuobičajno niskoj ceni; itd. Samo mali deo je posvećen izvršenju ugovora.

Međutim, IMPIC, I.P, kao javni institut odgovoran za praćenje aktivnosti javnih nabavki ispod ili iznad pragova⁸, objavljuje godišnji izveštaj gde se neki podaci obrađuju i objavljuju.

Što se tiče datih podataka o izvršenju ugovora, u datom izveštaju pominju se samo nažalost u tački 10. odstupanja u ceni i odstupanja od očekivane vremenske dužine trajanja ugovora. U pogledu odstupanja u pogledu cene i trajanje, potonji izveštaj odvajava vrste ugovora (radovi, roba ili usluge);

⁶ Aneks 1. Obaveštenja o dodeli ugovora i obaveštenja o izmenama ugovora o nabavkama koja prelaze pragove EU objavljena na Hilma u 2020. i 2021. godini.

⁷ Cilj ove studije je samo analiza nacionalnih odredbi. Međutim, za potrebe daljih razmatranja, mora se naglasiti da debata u vezi sa uticajem podataka o merenju efikasnosti zakonodavstva EU na nacionalni zakon ne bi trebalo da bude isključena iz ovog rada. Videti više: “*Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*” Brussels, 15.4.2019 COM(2019) 178 final; i P. Cerqueira Gomes: “*Komentar na član 85*”. U: R. Caranta i A. Sanchez-Graells (eds.): *European Public Procurement – Commentary on Directive 2014/24/EU* (EE, 2021), str. 875–878.

⁸ Koje obuhvataju obe faze proceduralnog izvršenja (član 454 – Zakonik o javnim ugovorima). Vidi, F. Oliveira da Silva: *Governança dos Contratos Públicos no CCP*. U: C. Amado Gomes, R. Pedro, T. Serrão i M. Caldeira: *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL, 2019, str. 195.

postupke (otvoreni ili restriktivni postupak); vrste naručioca (centralni, lokalni ili organ koji je regulisan javnim pravom).⁹

Pored toga, Revizorski sud objavljuje godišnje izveštaje o izvršenju određenih javnih ugovora. Dakle, ne samo da Revizorski sud potvrđuje postupke nabavke iz finansijske perspektive pre zaključenja ugovora, već i naknadno (kroz praćenje) vrši nadzor određenih ugovora iz finansijske perspektive.¹⁰ Na primer, Revizorski sud je 2022. godine objavio reviziju izvršenja ugovora o izvođenju radova „Rehabilitacije i proširenja opštinske pijace“ koji je odobrila Opština Braga – Dodatni ugovori, gde se mogu naći detaljni podaci o izvođenju i zakonitosti dodatnih radova.¹¹ Još jedan primer, Revizorski sud je 2015. godine sproveo reviziju ugovora o javnim nabavkama koje su potpisali subjekti koji posluju u zdravstvenom sektoru.¹²

Italija

Praćenje i nadzor izvršenja javnih ugovora povezani su sa antikorupcijskim funkcijama i zakonima koji su u nadležnosti Nacionalne uprave za borbu protiv korupcije (ANAC). ANAC je nezavisni kolegijum koji vrši nadzor nad celim sistemom javnih nabavki, kako na državnom tako i na regionalnom nivou, kako bi se osigurala usklađenost sa pravilima konkurencije, principima legitimnosti i transparentnosti u postupcima dodeljivanja, kao i efikasno izvršavanje ugovora. Stoga je ANAC, osim što ima značajne odgovornosti u pogledu transparentnosti, integriteta, antikorupcijskih planova i izrade dopunskih pravila ponašanja za pojedine agencije/uprave u okviru javne uprave, odgovoran je i za nadzor javnih nabavki i ugovora.

Da bi efikasno obavljao svoje nadzorne funkcije, ANAC (bivši AVCP) je od 1999. godine prikupljao, analizirao i objavljivao sve relevantne informacije o nabavkama. ANAC ima ovlašćenje da zahteva da naručioci i privredni subjekti dostavljaju podatke i informacije o ugovorima u izvršenju, projektovanju i dodeli javnih ugovora. Na osnovu italijanskog digitalnog zakonika (član 62. bis Zakonske uredbe br. 82/2005, izmenjene i dopunjene Zak. ure. br. 235/2010), takvi podaci se prikupljaju u Nacionalnoj bazi javnih ugovora, koja je uspostavljena u ANAC i kojom upravlja Opservatorija. Opservatorija, koja je smeštena u okviru ANAC-a, prikuplja podatke i informacije elektronskim putem u bazu javnih ugovora (BDNCP) i formuliše standardizovane troškove i priprema statističke i ekonomske analize.

BDNCP je italijanski registar ugovora preko kojeg naručioci mogu da verifikuju dokumentaciju privrednih subjekata koja potvrđuje da ispunjavaju opšte, tehničko-organizacione i ekonomsko-finansijske uslove za učešće na javnim tenderima za radove, robu i usluge, i sadrži celokupan skup

⁹ *Relatório Anual de Contratação Pública 2020*, dostupno na:

https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2020.pdf

¹⁰ U skladu sa članovima 2, 5(1c) i 49 Temelnog zakona Revizorskog suda (Zakon 98/97, od 26. avgusta). J.F.F. Tavares, *O Código dos Contratos Públicos e o Tribunal de Contas*. U: C. Amado Gomes, R. Pedro, T. Serrão i M. Caldeira: *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL, 2019, str. 201–218.

¹¹ Revizorski sud Republike Portugal, *Relatório br. 1/2022 – Revizija*, dostupno na: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2022/rel001-2022-1s.pdf>

¹² Revizorski sud Republike Portugal, *Revizija postupaka javnih nabavki zdravstvenih jedinica u državnom sektoru, Izveštaj br. 18/2016 – 2. Odeljenje procesa*, dostupno na: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2016/rel018-2016-2s.pdf>

podataka koji se odnose na javne nabavke, objedinjujući i ukrštajući informacije iz različitih izvora (krivična evidencija, Poreski registar, Jedinstvena nacionalna baza podataka za borbu protiv mafije, Privredne komore itd).

U skladu sa zakonskom regulativom o javnim nabavkama, tenderi i obaveštenja se šalju Opservatoriji i registruju se u Bazu podataka, koju može konsultovati svako ko ima interes da zaštiti. Baza podataka obezbeđuje različite evidencije tendera, obaveštenja i programa koji su istekli ili još nisu istekli. Dužina čuvanja isteklih dokumenata treba da bude proporcionalna potrebi njihovog obelodanjivanja za ostvarivanje prava na pristup administrativnim evidencijama i pravnim zahtevima. Baza podataka o privrednim društvima (Casellario Informatico) i podaci o izjavama podnetih od strane ponuđača su, između ostalog, deo Nacionalne baze podataka o javnim ugovorima.

BDNCP sakuplja istorijske podatke iz preko 20 miliona javnih ugovora objavljenih u Italiji od 2007. Pored ugovora, registrovano je i 40.000 naručilaca, organizovanih u oko 185.000 centara za kupovine i 200.000 ponuđača aktivnih u sektoru nabavki.

Novi Zakonik (Zakonodavna uredba br. 50/2016) obezbeđuje jačanje funkcija ANAC kroz BDNCP: u pogledu transparentnosti, zahteva racionalizaciju postojeće baze podataka ANAC, obezbeđuje mere za unapređenje transparentnosti putem digitalnih platformi, i jačanje zahteva za objavljivanje celog procesa javnog nadmetanja, od projektovanja do finansijskog upravljanja ugovorima (odnosno tranše plaćanja).

BDNCP koriste i druge državne uprave: izvršni organi (*Guardia di Finanza, Carabinieri*, javna tužilaštva, itd.), Ministarstvo privrede i finansija, državno računovodstvo, Revizorski sud, Ministarstvo za infrastrukturu, Italijanski zavod za statistiku, Uprava za zaštitu konkurencije i Kancelarija za budžet parlamenta, sa kojima je ANAC potpisao posebne memorandume o razumevanju.

Što se tiče vrednosti javnog ugovora, italijanski Zakonik o javnim ugovorima primenjuje se na sve postupke dodele, kako za nabavke iznad pragova EU, tako i za nabavke ispod pragova, i propisuje različita proceduralna pravila za ugovore iznad pragova EU sa ciljem da se dozvoli bilo kom subjektu EU da učestvuje u postupku, dok ispod tih pragova, režim je skrojen prema pravilima domaćeg nadmetanja. Ključna razlika se odnosi na sredstva oglašavanja obaveštenja o tenderima i poziva za podnošenje ponuda, koji se objavljuju, te u prvom slučaju, u Službenom listu Evropske unije, a u drugom slučaju na specifičnoj internet stranici ANAC i na profilu naručioca. Što se tiče ugovora na nacionalnom nivou, takođe je vredno napomenuti da ispod određenog praga (40.000 evra), italijanski zakonik ne propisuje nikakva posebna pravila koja se tiču postupka dodele, pod uslovom da se poštuju opšta načela.

U pogledu procesa, tok podataka iz javnog ugovora podrazumeva da decentralizovani naručioci podnose podatke Regionalnoj opservatoriji i centralnim državnim naručiocima koji unose podatke na internet portalu Uprave za javne nabavke. Zatim se podaci kombinuju u Nacionalnoj bazi podataka o javnim ugovorima (BDNCP) kojom upravlja ANAC.

Prikupljanje podataka se vrši u 4 koraka. Prvi korak se vrši u fazi dodele, gde se prikupljaju podaci koji se odnose na predmet ugovora, vrednost ugovora, postupak dodele, rok za obaveštenje o nabavci i

klasifikaciju prema Opštem rečniku nabavke (CPV). Kada se dodeli ugovor prikupljaju se podaci o naručiocu, predmetu ugovora, dizajnu, ekonomski i finansijski podaci, postupku dodele, vrednosti dodele, kriterijumima za kvalitativni izbor, oglasu ugovora i neuobičajeno niskim ponudama. Prilikom izvršenja ugovora, prikupljeni podaci se prvo odnose na obaveštenja o dodeli ugovora, uslove izvršenja i uključene arhitekta/inženjere; drugo na napredak u realizaciji ugovora o radovima, isporuci (dobara) i uslugama; treće, na prevremeno rešavanje ugovora¹³ i zaključivanje ugovora. Četvrti i poslednji korak je u fazi zaključenja ugovora kada se prikupljaju podaci o radovima, uslugama i isporuci (dobara), završnoj proveru interne revizije i potraživanjima i pravnim lekovima.

U fazi izvršenja ugovora, podaci dostupni u Nacionalnoj bazi podataka omogućavaju ANAC da ima detalje o:

- Imenu rukovodioca ugovora;
- Datum početka izvršenja ugovora;
- Vremenu trajanja ugovora;
- Trajanju vremenskog kašnjenja;
- Obrazloženje varijante odnosi se na izmene ugovora (u pogledu novca, trajanja i srodnih obrazloženja);
- Vrednost varijante;
- Datum odobrene varijante;
- Produženje ugovora koji se odnosi na varijantu;
- Završetak ugovora;
- Verifikacije datuma izvršenja ugovora;
- Ime zaposlenog koji je izvršio verifikaciju.

Podaci dostupni u BNCDP omogućavaju ANAC da obavlja svoju funkciju monitoringa u svim fazama nabavke: (1) odluka naručioca da aktivira novi ugovor; (2) tenderska dokumentacija/priprema projekta – obaveštenje o tenderu; (3) postupak dodele; (4) potpisivanje ugovora; (5) izvršenje ugovora. Specifični aspekti koje ANAC prati u BNCDP su:

- Varijacije ugovora;
- Parnice u toku izvršenja ugovora;
- Vremensko kašnjenje tokom izvršenja ugovora;
- Raskid ugovora;
- Verifikacija izvršenog ugovora;
- Plaćanja: Zakon protiv organizovanog kriminala (zakon 136/2010) uspostavlja kontrolu plaćanja svih izvođača i podizvođača kroz Zakonik o ugovorima (CIG) koji je dat od strane ANAC-a. Svaka bankovna uplata mora da sadrži šifru ugovora.

¹³ Prevremeno rešavanje ugovora se odnosi na situaciju kada jedna strana koja je izvršila svoje ugovorne obaveze, traži od suda da reši ugovor u slučaju da ne vidi dalji interes izvršenja ugovora do druge ugovorne strane. Dostupno na: <http://www.legalsl.com/en/breach-of-contract-in-italy.htm#:~:text=%2D%20Resolution%20of%20the%20contract.,contract%20by%20the%20defaulting%20party>.

Dakle, svi prikupljeni podaci se obrađuju sa ciljem:

- Provere razlike između stvarnih i planiranih troškova;
- Provere razlike između stvarnih i dogovorenih rokova;
- Provere disfunkcija;
- Izračunavanja referentnih cena i standardnih troškova radova, usluga i roba;
- Izrade statističkih izveštaja za Evropsku komisiju.

ANAC objavljuje ove podatke za građane na svojoj internet stranici kako bi omogućio širok i otvoren pristup sledećim vrstama podataka:

- Obaveštenja o tenderu i ugovoru;
- Dodeljeni ugovori;
- Spisak kvalifikovanih izvođača;
- Smernice i referentna dokumenta za naručioce;
- Trogodišnji antikorupcijski planovi i godišnji programi.

Zakonodavstvo o borbi protiv korupcije propisuje da potpuna transparentnost javnih ugovora se mora obezbediti, na sledeći način: (1) naručioci će objaviti na svojim internet stranicama najrelevantnije informacije u vezi sa javnim ugovorima; (2) naručioci će preneti takve informacije u digitalnom formatu ANAC-u koji ih objavljuje na svojoj internet stranici¹⁴, u odeljku koji je slobodno dostupan svim građanima.

Kroz kvalitet podataka koje obezbeđuje BDNCP, ANAC je poboljšao svoje aktivnosti, posebno svoje nadzorne i regulatorne funkcije: da pruži smernice o merama koje treba razmotriti kako bi se promovisala transparentnost, pojednostavljenje i konkurencija u celom procesu nabavke, a naročito u fazi pre i posle licitacije.

Kao zaključak, praćenje i upravljanje BDNCP od strane ANAC omogućavaju ANAC-u da obavlja sve svoje funkcije, a naročito da na godišnjem nivou izveštava vladu i italijanski parlament o izvršenju javnih ugovora. Takođe dozvoljava transparentnost i očuvanje slobodne konkurencije tako što čini javno dostupnim informacije o broju ugovora, vrednosti ugovora, kritičnim aspektima upravljanja ugovorima u odnosu na zakonske odredbe, varijacijama ugovora tokom izvršenja ugovora i pruža savete zasnovane na dokazima o izmenama i dopunama koje zahtevaju podzakonski akti.

ANAC je u martu 2022. godine na svojoj internet stranici učinio dostupnim novi portal, koji objavljuje podatke o javnim ugovorima u formatu Standarda otvorenih ugovornih podataka (Open Contracting Data Standard - OCDS). OCDS portal upotpunjuje i objedinjuje BDNCP koji daje međunarodnu dimenziju ANAC projektu za praćenje podataka o javnim ugovorima. OCDS standard je koncipiran da olakša uključivanje organizacija civilnog društva, građana i akademske zajednice jer omogućava poređenje ugovora u italijanskoj javnoj upravi sa onima koje objavljuju druge slične zemlje, koristeći alate koje obezbeđuje Partnerstvo za otvoreno ugovaranje.

¹⁴ Pogledati: <<https://dati.anticorruzione.it>>.

Ostali relevantni podaci o izvršenju javnog ugovora mogu se naći u drugim inicijativama za otvorene podatke koje sprovodi italijanska vlada, kao što su:

- <www.dati.gov.it> – onlajn portal za objavljivanje otvorenih podataka javnih subjekata. U pitanju je neka vrsta taksonomije sa metapodacima koji opisuju svaku klasu informacija;
- <www.soldipubblici.gov.it> daje informacije o troškovima koji su stvorili glavni javni subjekti, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou;
- <www.opencoessione.gov.it> detaljno prati projekte finansirane od strane italijanskih kohezionih politika.

Ovim inicijativama rukovodi Predsedništvo Saveta ministara, kao i uključena ministarstva i Agencija za digitalnu Italiju.

Slovenija

Statistički izveštaj o dodeljenim javnim ugovorima u Sloveniji dostupan je za svaku godinu. Izrađuje ga Direkcija za javne nabavke, Ministarstva za javnu upravu. Izveštaji su objavljeni i dostupni od 2012. godine. Poslednji izveštaj koje je objavljen 25. marta 2022. godine je za 2021. godinu.¹⁵

Statistika o izvršenju ugovora o javnim nabavkama nije dostupna. Iako izveštaj o izvršenju ugovora o javnim nabavkama nije dostupan, u nastavku je sažetak obima izveštavanja dostupnog iz Statističkog izveštaja o javnim nabavkama za 2020. godinu kako bi se prikazao okvirni obim dostupnih podataka.

Na osnovu obaveštenja o javnim nabavkama objavljenih na portalu javnih nabavki ili u Službenom listu EU i iz prijavljenih statističkih podataka o registrovanim nabavkama, date su informacije o tome koliko je naručilaca dodelilo javne nabavke u određenoj godini. Izveštaj, takođe, sadrži informacije o učešću javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu za svaku pojedinačnu godinu.

Javne ugovore koji se moraju objaviti na portalu javnih nabavki ili u Službenom listu EU analiziraju se odvojeno – broj naručilaca, ugovori i vrednost ugovora. Okvirni sporazumi i broj ugovora koji se dodeljuju na osnovu zaključenih okvirnih sporazuma – broj vrednosnih ugovora – analiziraju se odvojeno. Direktne dodele (tj. ispod 40.000 evra) se analiziraju na isti način, kao i njihova prosečna vrednost. Javne nabavke (su)finansirane sredstvima EU iz različitih fondova i programa (broj, vrednost) takođe se analiziraju odvojeno. Posebna pažnja se posvećuje analizi vrste sprovedenih procedura i vrste nabavke (roba, usluge, radovi).

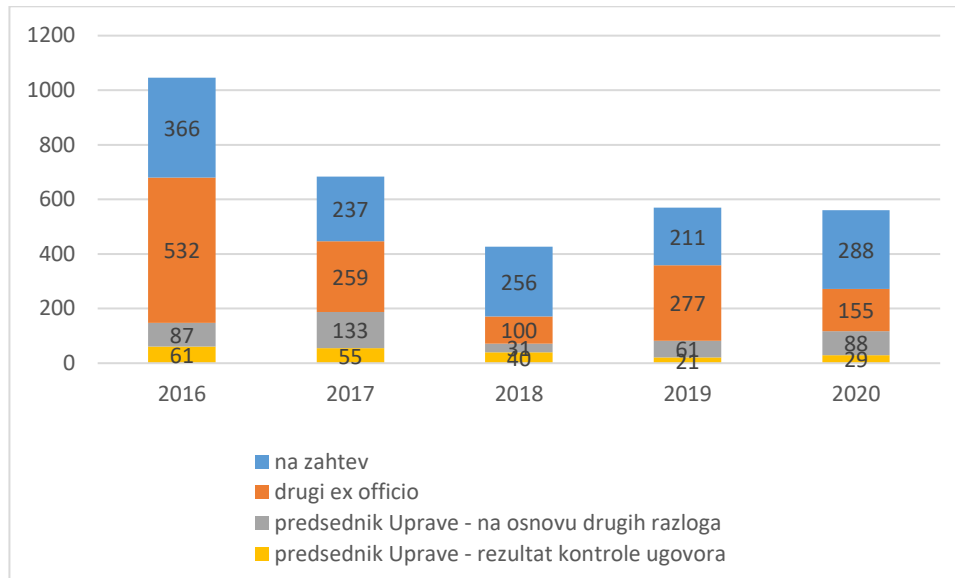
Mađarska

Za sastavljanje zvanične statistike o javnim nabavkama odgovorna je Uprava za javne nabavke. Podaci o javnim ugovorima se unose u Elektronski sistem javnih nabavki i mogu se pretraživati u Repozitorijumu ugovora o javnim nabavkama (Core) koji je dostupan svim zainteresovanim stranama. Uprava za javne nabavke odgovorna je i za održavanje sistema kontrole ugovora o javnim nabavkama. Sprovodi nasumične provere faktura i dokumenata koji se odnose na izvršenje ugovora i na osnovu tih provera odlučuje da li će pokrenuti postupak. Ako se pokrene žalba, obično se izriče novčana kazna.

¹⁵ Izveštaji slovenačkog Direktorata za javne nabavke, dostupno na: <https://ejn.gov.si/direktorat/porocila-in-analize.html>

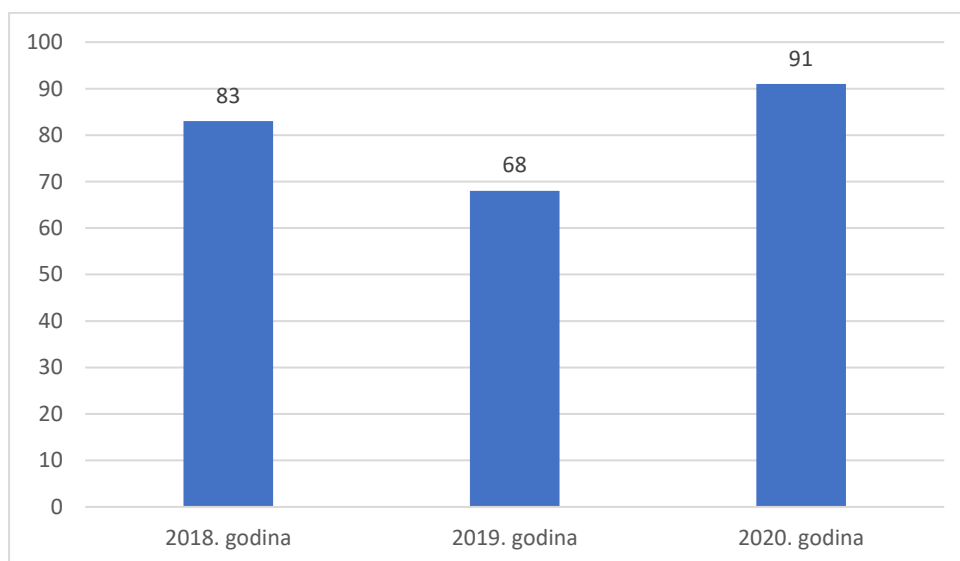
To utiče i na procedure ispod i iznad granične vrednosti EU. Plan revizije je trajno dostupan na internet stranici Uprave za javne nabavke, ali može odstupiti od njega i izvršiti dodatne revizije. Pravni lekovi koji proizilaze iz revizija objavljuju se u godišnjem izveštaju.

Slika 1: Broj postupaka preispitivanja (kom) na Arbitražnom odboru za javne nabavke prema podnosiocima zahteva (2016–2020.)

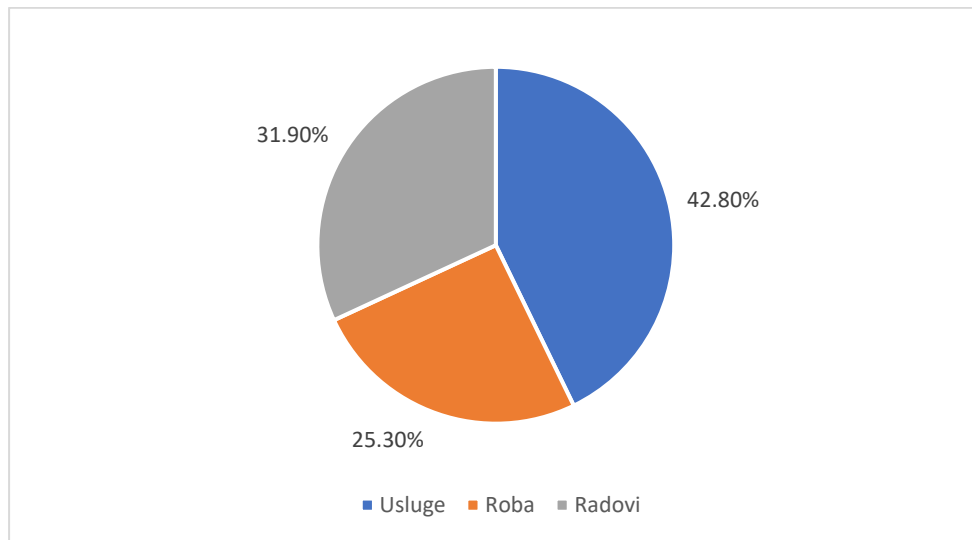


Uprava za javne nabavke je 1. januara 2016. godine započela kontrolu javnih ugovora, koja obuhvata kontrolu izvršenja i izmene i dopune javnih ugovora, i pored toga, kontrolu kršenja ugovora koje su prijavili naručioc. Kontrolu javnih ugovora uvek pokreće *po službenoj dužnosti* predsednik Uprave.

Slika 2: Broj kontrola ugovora koje je sprovela Uprava za javne nabavke (2018–2020.)



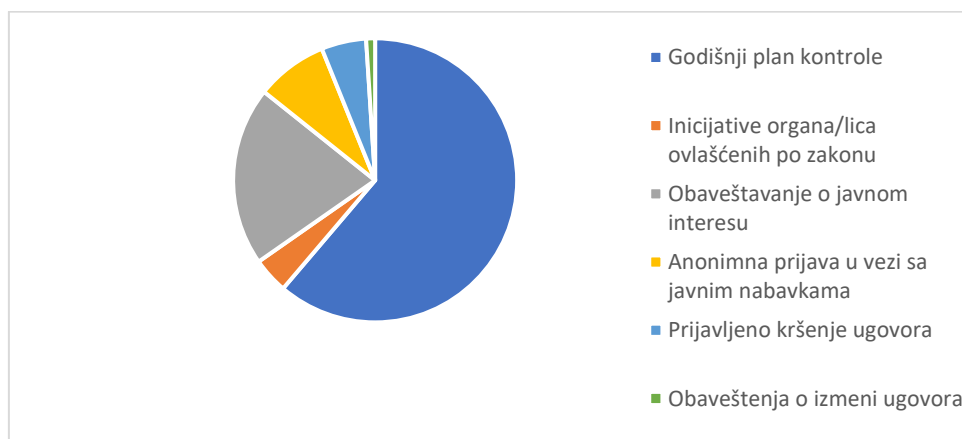
Slika 3: Kontrole sprovedene u 2020. godini prema predmetu ugovora o javnoj nabavci



Od 1. januara 2019. godine nadležnost Uprave je proširena sa kontrolom ugovora zaključenih na osnovu postupaka davanja koncesije i rezultata postupaka konkurs za dizajn.

Materijalna i proceduralna pravila kontrole (*ratione personae*, obim primene, *ratione temporis*, dokazna sredstva dostupna tokom kontrole i dr.) utvrđena su Zakonom o javnim nabavkama (ZJN), Zakonom CL iz 2016. godine o opštim postupcima javne uprave i implementacionim uredbama – naročito Vladinom uredbom br. 308/2015 (27. oktobar) o kontrolnim aktivnostima Uprave za javne nabavke u vezi sa izmenom i izvršenjem javnih ugovora. Tokom postupaka javnih nabavki primenjuju se pravila elektronske uprave u skladu sa Zakonom CCXXII iz 2015. godine o opštim pravilima elektronske uprave i uslugama od poverenja. U 2020. godini naložena je 91 kontrola, dok je broj pregledanih povreda ugovora iznosio 41. Na osnovu njih pokrenuto je ukupno 29 postupaka za naknadu štete, a svi su rezultirali zaustavljanjem prekršaja, sa ukupnim naplaćenim novčanim kaznama od 142.850.000 HUF u 2020. godini.

Slika 4: Broj kontrola koje su pokrenute na bazi postojanja osnove za kontrolu u 2020. godini



Kontrola izvršenja ugovora od strane Uprave za javne nabavke zasniva se na pravnim, tehničkim i stručnim aspektima, uzimajući u obzir da li je izvršenje ugovora (i bilo koja izmena ugovora) u skladu sa ZJN i relevantnim implementacionim uredbama. Kontrola se odnosi na ispitivanje kvaliteta izvršenja ugovora i takođe ima za cilj da otkrije druge prekršaje (na primer, zakon o konkurenciji – kartel) i krivična dela.

Nakon što je Uprava za javne nabavke verifikovala da javni ugovor koji je planiran da bude predmet kontrole potpada pod ZJN i Vladinu uredbu br. 308/2015, predsednik Uprave izdaje nalog za pokretanje kontrole i zahteva od naručioca ili drugih kontrolisanih subjekata da dostave izjavu kako bi se razjasnila pitanja u vezi sa predmetnim slučajem, da stave na raspolaganje dokumenta postupka u elektronskom sistemu javnih nabavki (EPPS), ili da dostave sva relevantna dokumenta koja nisu dostupna u EPPS.

Tokom kontrola, Uprava za javne nabavke zahteva podatke prvenstveno od strana koje zaključuju ugovor, obično od naručioca i pobjedničkog ponuđača, podizvođača, podpodizvođača i drugih uključenih organizacija, uključujući i njihove pravne sledbenike.

Kontrole su zasnovane na dokumentima, ali pored zahteva za podacima, Uprava za javne nabavke vrši i kontrole na licu mesta (inspekcije). U slučajevima koji zahtevaju specijalno veštačenje, uključuje se forenzički stručnjak forenzičke organizacije da razjasni situaciju.

Pravne posledice kontrole javnog ugovora:

Kontrola se zaključuje sačinjavanjem zapisnika. Kontrola može rezultirati sa četiri vrste pravnih posledica:

1. Ne preduzimaju se dalje mere zbog nepostojanja kršenja zakona;
2. U javnim nabavkama, otkriven je prekršaj, a predsednik Uprave za javne nabavke pokreće postupak pravne revizije na Arbitražnom odboru za javne nabavke;
3. U smislu povreda koje nisu povezane sa javnim nabavkama, predsednik Zavoda za javne nabavke obaveštava nadležni/odgovorni organ;
4. Ako se smatra da je izmena ugovora ništavna u skladu sa članom 142. stav 3. ZJN, predsednik Zavoda podnosi tužbu radi utvrđivanja ništavnosti izmene i primene njenih pravnih posledica.

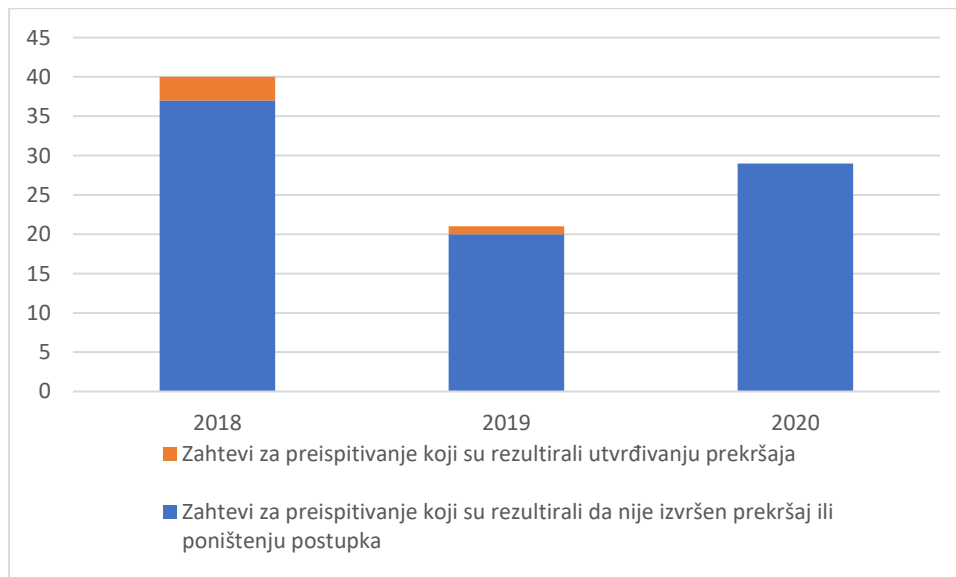
Pregled obaveštenih tela i mera koje su preduzete kao rezultat kontrola pokrenutih u 2020. godini dat je na grafikonu u nastavku.

Slika 5: Pregled mera koje su preduzete kao rezultat kontrola



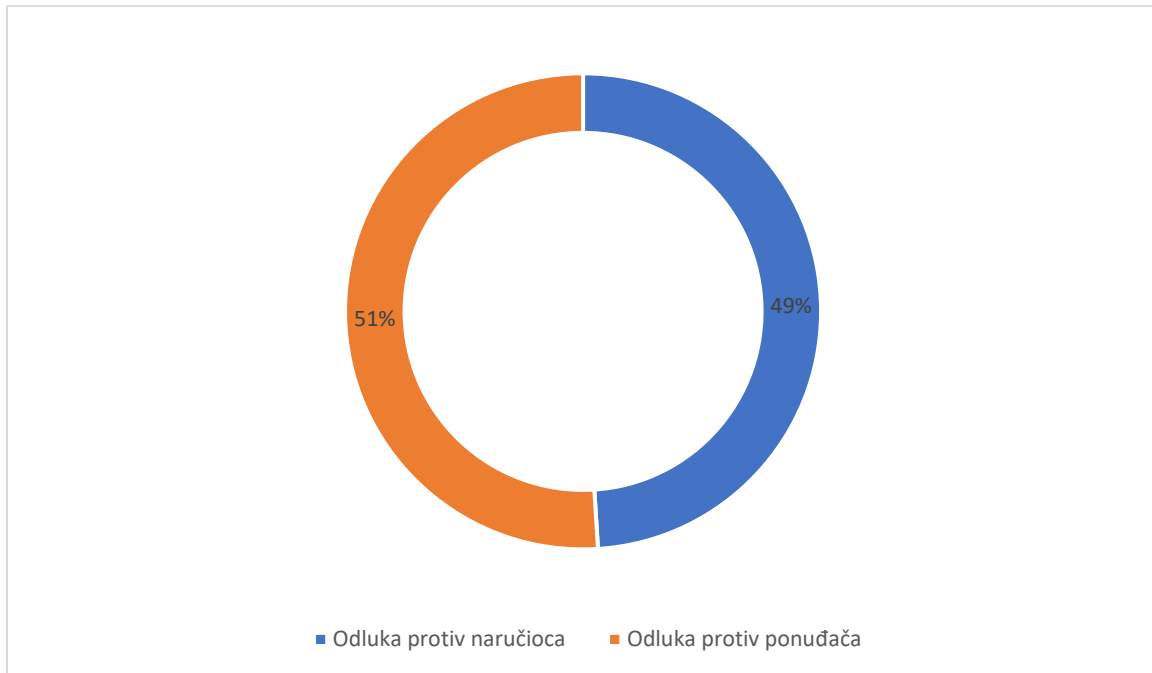
Zbog izvršenih prekršaja u javnim nabavkama u 29 predmeta pokrenut je postupak preispitivanja pred Arbitražnom komisijom za javne nabavke, i u svakoj odluci navedeno da je došlo do kršenja.

Slika 6: Delotvornost postupaka preispitivanja (2018–2020.)

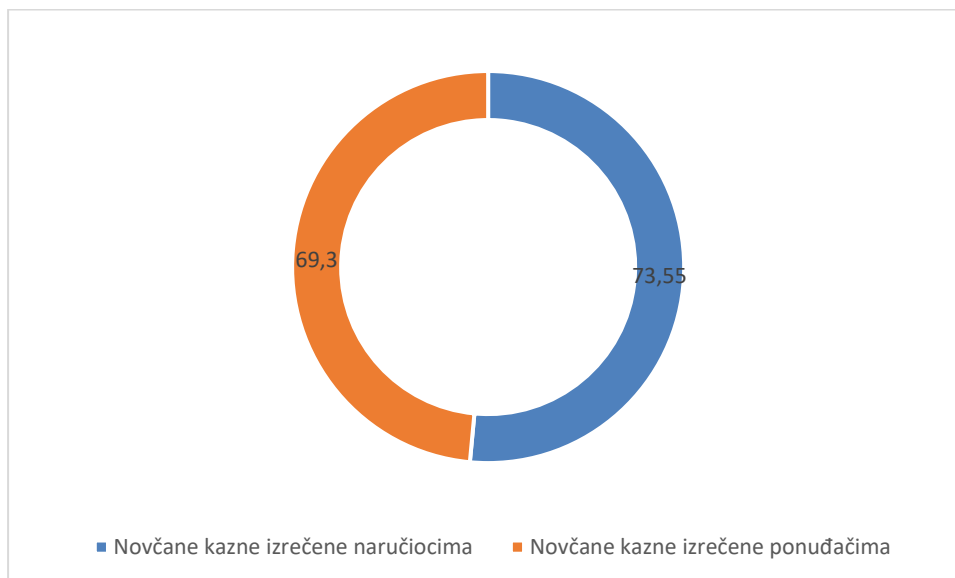


U 2020. godini većina kontrolisanih subjekata je proglašena krivim za nezakonite izmene i dopune javnog ugovora, nezakonito uključivanje podizvođača, prekršaj u vezi sa nalogom za plaćanje i nepravilne pripreme postupka javne nabavke. Distribucija utvrđenih prekršaja od strane naručioca/ponuđača i izrečene novčane kazne prikazana je na sledećim slikama:;

Slika 7: Raspodela osuđujućih odluka



Slika 8: Distribucija novčanih kazni (u milionima HUF) Arbitražnog odbora za javne nabavke



Izveštavanje i pravna posledica kršenja ugovora

Uprava za javne nabavke pregledava izveštaje o kršenju ugovora bez pokretanja postupka kontrole ugovora jer je osnovni cilj ove aktivnosti utvrđivanje obaveze objavljivanja prema članu 187. stav 2. tačka (ae) ZJN. Međutim, kontrola ugovora može se pokrenuti i ako se – prema izveštaju – pojavi sumnja i na prekršaj u javnim nabavkama. Ako ponuđač nije ukazao na povredu i njenu ozbiljnosti ili je povreda ugovora utvrđena pravnosnažnom sudskom presudom, pravna posledica javne nabavke zbog povrede ugovora je da se činjenica povrede i nepoštovanja pravila od strane ponuđača postavlja na internet stranicu Uprave za javne nabavke. Ponuđači navedeni na internet stranici iz tog razloga mogu biti isključeni iz budućih postupaka javnih nabavki ako je naručilac utvrdio primenu relevantnog mogućeg razloga za isključenje. Zbog strogih zakonskih uslova za objavljivanje, 6 ponuđača je navedeno na internet stranici Uprave za javne nabavke od 41 prijavljenog kršenja ugovora. Takođe, u 4 slučaja, izveštaj o kršenju ugovora rezultirao je pokretanjem zvaničnog postupka kontrole ugovora.

1.2. Ugovori izuzeti iz primene propisa o javnim nabavkama (ugovori o nabavkama u oblasti odbrane, interni ugovori (in-house ugovori))

Finska

O ugovorima koji su izuzeti iz primene propisa o javnim nabavkama dostupne su neke informacije.

Informacije o ugovorima o nabavci u oblasti odbrane dobijaju se prvenstveno iz objavljenih obaveštenja o dodeli ugovora. Nabavka uprave za odbranu sledi važeće nacionalno zakonodavstvo o nabavkama i propise o javnim nabavkama u Evropskoj uniji. U nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti primenjuje se Zakon o javnim nabavkama u oblastima odbrane i bezbednosti (*Laki julkisista puolustus- ja turvallisuuoshankinnoista 1531/2011*). Zasniva se na Direktivi 2009/81/EZ i, u civilnim nabavkama, na Zakonu o javnim nabavkama. Takođe, primenjuju se propisi i uputstva uprave za odbranu i opšti uslovi u javnim nabavkama kako u ugovorima o uslugama, tako i u ugovorima o nabavci robe. Obaveštenja o nabavci materijala za oblast odbrane objavljuju se na nacionalnom veb-sajtu Hilma i veb-sajtu EU TED. Prema odeljku 28. Zakona o javnim nabavkama iz oblasti odbrane i bezbednosti, naručilac mora da objavi obaveštenje o dodeli ugovora u roku od 48 dana od zaključenja ugovora o nabavci koji prelazi pragove EU.¹⁶ Zakon ne uređuje obaveštavanje o dodeli ugovora u nacionalnim nabavkama. Informacije o ugovorima o nabavci u oblasti odbrane i bezbednosti zasnovani su na objavljenim obaveštenjima o dodeli ugovora. Ne postoji javni registar ugovora. Prema odeljku 170. Zakona o nabavkama i Zakonu o arhivima (Arkistolaki 1994/831), naručiocu su dužni da arhiviraju svoje ugovore. Dodatne informacije o ugovorima nisu javno dostupne. Pored toga, veb sajt <tutkihankintoja.fi> ne sadrži informacije o poverljivim nabavkama. Podaci organa odbrane i bezbednosti isključeni su iz onlajn servisa.

Zakon o javnim nabavkama se ne primenjuje na nabavku naručioca od njegovog internog (povezanog) subjekta u skladu sa Odeljkom 15. Zakona o javnim nabavkama. Dakle, nema dostupnih informacija o internim ugovorima na osnovu Zakona o javnim nabavkama. Međutim, primenjuje se FOAI: dokumenti

¹⁶ Pragovi EU su, bez PDV-a, 431.000 evra u ugovorima o robama i uslugama i 5.382.000 evra u ugovorima o javnim radovima.

su dostupni ako pojedinačni podnosilac zahteva zna šta i gde da pita. Međutim, neke opštine objavljuju informacije o svojim internim nabavkama zajedno sa drugim nabavkama.

Portugalija

Ne postoje sistematizovani podaci o izuzeću ugovora, kao što su interni (in-house) ugovori (vertikalni ili horizontalni) ili drugi ugovori takođe izuzeti iz javnih nabavki (čl. 4.º; 5; ili 5 .º-A Zakonika o javnim nabavkama). Međutim, neki neobavezni podaci mogu biti dostupni u skladu sa sudskom praksom nacionalnih sudova, uglavnom u sudskoj praksi Revizorskog suda, što prevazilazi objektivni obim ove studije. Princip transparentnosti treba da zahteva i publicitet ovih vrsta ugovora, i to na bazi Portala.

Što se tiče ugovora u oblasti odbrane, jedina informacija koja se može naći je ona koja je objavljena na bazi Portal, a to nije mnogo s obzirom da su ti ugovori uglavnom obuhvaćeni klauzulama o poverljivosti. Javni ugovori u oblasti odbrane nisu regulisani Zakonikom o javnim ugovorima, već Zakonskom uredbom br. 104/2011 od 6. oktobra. U članovima 69. i 70. ove Zakonske uredbe propisano je da i Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova svake godine moraju da izdaju statistički izveštaj o javnim ugovorima koji se dodeljuju u sektoru odbrane koji se šalje Evropskoj komisiji. Ovaj izveštaj nije javan. Međutim, član 70. Zakonske uredbe br. 104/2011 utvrđuje da izveštaj treba da razdvoji vrstu ugovora, vrednost, zemlju porekla dobavljača i postupke nabavke koji su primenjeni.

Italija

Bogatstvo podataka prikupljenih u BDNCP zavisi od vrednosti ugovora, jer se za ugovore ispod 40.000 evra prikupljaju samo osnovne informacije. Što se tiče ugovora koji nisu regulisani italijanskim Zakonikom javnih nabavki, ovde predstavljamo informacije o sektorima odbrane i bezbednosti.

Javne nabavke u sektoru odbrane i bezbednosti regulisane su Zakonikom i Zakonodavnom uredbom br. 208/2011, kojom se sprovodi Direktiva 2009/81/EU („Uredba o odbrani“). Uredbom o odbrani utvrđuju se posebna pravila u pogledu ugovora iz oblasti njene primene.

Nabavka u oblasti odbrane je uređena u skladu sa vrstom nabavke koja se sprovodi. U slučaju vojnih nabavki primenjuju se Zakonodavna uredba 208/2011 — u sprovođenju Direktive 2009/81/EZ — i njena implementaciona regulatorna Uredba predsednika Republike 49/2013. U slučaju civilnih nabavki za Ministarstvo odbrane primenjuju se Zakonik o javnim nabavkama iz 2016. godine i zakon br. 55 od 14.06.2019. godine. Ipak, ako nije drugačije precizirano, zakonodavstvo u vezi sa civilnim nabavkama primenjuje se i na vojne nabavke. Prema čl. 6. i 7. Zakonodavne uredbe 208/2011, neki predmeti mogu biti izuzeti iz važećeg zakonodavstva ako se usaglašavanjem sa zakonom ugrožavaju bezbednosni interesi države.

Postupci nabavke u oblasti odbrane su javno dostupni. Javnost se upoznaje sa planiranjem nabavki kada ministar odbrane predstavi višegodišnji programski dokument Parlamentu i može pristupiti detaljnijim informacijama o konkretnim nabavkama koje podležu parlamentarnim konsultacijama, uključujući informacije o proceni potreba, formi ugovora, postupku dodele i implementaciji, planiranom vremenskom okviru i budžetu. Ipak, takve opsežne informacije nisu dostupne za sve

ugovore Ministarstva odbrane. Na internet stranici Ministarstva odbrane¹⁷ moguće je pristupiti informacijama i o nabavci u oblasti civilne odbrane.

Informacije o stvarnoj kupovini u oblasti odbrane objavljene su na sajtu Ministarstva i u najvećem broju slučajeva obuhvataju predmet, pobedničkog ponuđača, stvarnog vlasnika, cenu, troškove tokom životnog ciklusa, servisiranje, delove i datum završetka.¹⁸ Za velike programe, takođe je moguće pristupiti mišljenjima relevantnih parlamentarnih komiteta.¹⁹ Odredbe koje regulišu svaki aspekt kupovine su odredbe nacionalnog zakonika za ugovore, uključujući objavljivanje informacija. Ipak, s obzirom na specifičnosti nabavki u oblasti odbrane, Ministarstvo odbrane je sa Nacionalnom agencijom za borbu protiv korupcije dogovorilo izuzeće za te predmete ili programe koji služe tajnim svrhama ili koji su posebno osetljivi pa se primenjuje poverljivi postupak, pri čemu se ne objavljuju predmeti i ishod postupka, radi zaštite bezbednosti zemlje.

Mehanizmi nadzora nabavki regulisani su Zakonodavnom uredbom 123/2011 i Zakonom 20/1994. Primenjuje ih državno Odeljenje za opšte računovodstvo. Pošto je odeljenje sastavljeno od magistrata i deo je Ministarstva ekonomije i finansija obezbeđuje se nezavisnost mehanizma nadzora. Pored toga, činjenica da postoje izveštaji protiv javne uprave ukazuje na odsustvo nedozvoljenog uticaja na mehanizme nadzora.

Prema Zakonu 244/2012, Ministarstvo odbrane mora na godišnjem nivou da predstavi Višegodišnji programski dokument (*Documento Programmatico Pluriennale – DPP*)²⁰, u kojem su identifikovane sve neophodne akvizicije, razvoj i strateška razmatranja u vezi sa opremom i povezanim resursima. Svaki identifikovani program mora imati unapred definisan plan u trajanju od najmanje tri godine. Posmatrajući informacije dostupne u DPP, pored finansijskih aspekata vezanih za naredne tri godine, moguće je dobiti informacije u zbirnom smislu o predvidivim ekonomskim naporima za naredne tri godine. Dodatne informacije mogu se naći u godišnjem budžetu Ministarstva. U procenjenom budžetu postoji naznaka svih planiranih troškova, uključujući i potencijalne nabavke u oblasti odbrane. Pored toga, sve javne uprave treba da objave dvogodišnje planove nabavki dobara i usluga za vrednosti veće od 40.000 evra i trogodišnji plan javnih radova za vrednosti veće od 100.000 evra. Sveobuhvatno planiranje unapred sa dužim vremenskim okvirom se ne dešava često. Primer u tom smislu je Pomorski

¹⁷ Ministarstvo odbrane Italijanske Republike, videti više na:

<https://www.difesa.it/Amministrazione/trasparente/Pagine/Publicprocurement.aspx>

¹⁸ Informacije se mogu pogledati na veb stranicama različitih nacionalnih direkcija za naoružanje: NAVARM,

<https://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DT/NAVARM/Pagine/AvvisiAA.aspx>, ERRARM,

<https://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DT/TERRARM/Pagine/AvvvviziAvvenutaAggiudicazione.aspx>,

ARMAEREO, <https://www.difesa.it/SGD->

[DNK/osoblje/DT/ARMAEREO/Bandi/Pagine/InfoProcedAffidamServiziForniture.aspx](https://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DT/ARMAEREO/Bandi/Pagine/InfoProcedAffidamServiziForniture.aspx), TELEDIFE,

https://www.difesa.it/SGD-DNA/Staff/DT/TELEDIFE/Bandi_esperiti/Pagine/elenco.aspx>

¹⁹ Parlament Italijanske Republike, Akti Vlade dostavljeni na mišljenj Komisiji, dostupno na:

https://www.camera.it/leg18/1107?shadow_organo_parlamentare=2804&id_tipografico=04

²⁰ Ministarstvo odbrane Italijanske Republike, videti više na:

[https://www.difesa.it/Content/Documents/Documento_Programmatico_Pluriennale_\(DPP\)_2019_2021_digit.pdf](https://www.difesa.it/Content/Documents/Documento_Programmatico_Pluriennale_(DPP)_2019_2021_digit.pdf)

program koji traje od 2014. do 2034. godine. Na internetu se za takve programe mogu naći detaljni opisi, kao i izveštaji eksterne revizije.

Državno Odeljenje za opšte računovodstvo može prikupljati informacije i tražiti pojašnjenja kada je to potrebno. Takođe može odbaciti realizaciju ugovora i dati preporuke ili zaključke o procedurama koje sprovodi Ministarstvo odbrane. Institucija može da pronađe dokaze o delotvornosti svojih ovlašćenja u Rezoluciji od 4. juna 2020. godine, gde se mogu pronaći i informacije o traženim dokumentima. Pored toga, iako njihove preporuke nisu obavezujuće, važno je podsetiti da relevantni parlamentarni odbori imaju pravo da nadgledaju nabavku naoružanja.

Aktivnosti nadzornih organa objavljuju se na odgovarajućim internet stranicama kroz izveštaje. Izveštaji mogu biti o konkretnim nabavkama – u ovom slučaju, pored finansijskih informacija, mogu se naći pravna i faktička pitanja – ili o celokupnom upravljanju mehanizmima nabavki, gde je moguće pristupiti celokupnoj evaluaciji postupaka. U slučaju izuzeća ovlašćenja za sprovođenje nabavke, javni oglas se postavlja na internet stranici nadzornog tela.

Na sajtu Ministarstva i na sajtu svake oružane formacije može se pristupiti veb stranici sa informacijama o dvogodišnjim i trogodišnjim planovima, kao i dostupnim pozivima za tendere. Ipak, u 2018. godini Italija je bila među zemljama EU protiv kojih je pokrenut postupak za utvrđivanje povrede primene Direktive EU 2009/81. Aspekti predmeta postupka u vezi sa Direktivom bili su povezani sa nedostajućim objavama za onlajn tendere na namenskoj platformi EU.

Slovenija

Dostupni su ograničeni podaci o ugovorima koji su isključeni iz regulative o javnim nabavkama u skladu sa članom 346. TFEU i ugovorima u oblasti obaveštajnog i kontraobaveštajnog rada za 2020. godinu (samo izveštaj na dve strane).²¹ Nakon uvodnog dela (prezentacija Komisije i pravnih osnova), drugi deo izveštaja opisuje rad međuresorne komisije u datoj godini. Između ostalog, naveden je broj sednica koje je Komisija održala u određenoj godini i kada su održane. Navodi se i koliko je prijava primila i ko je podneo svaku od tih prijavi. Mogu se naći informacija o ukupnoj procenjenoj vrednosti svih nabavki koje razmatra međuresorna komisija u određenoj godini (bez PDV-a).

Podaci o internim (in-house) ugovorima nisu dostupni.

Mađarska

U Mađarskoj je objavljivanje ugovora o javnim nabavkama obavezno. Naručioci su dužni da svoje ugovore učitaju u Elektronski sistem javnih nabavki (EPC), iz kojeg se unose u Repozitorijum ugovora koji vodi Uprava za javne nabavke. Repozitorijum ugovora je pretraživ i dostupan za ugovore zaključene kao rezultat javne nabavke i za ugovore zaključene interno (in-house) po osnovu izuzetka.

Nabavke u oblasti odbrane ne podležu obavezi objavljivanja i nisu dostupne.

²¹ Izveštaj o radu Međuresorne komisije za nabavke u skladu sa članom 346 TFEU i Nabavke za obaveštajne i kontraobaveštajne aktivnosti za 2020. godinu, dostupno na: <https://ejn.gov.si/direktorat/porocila-in-analize.html>

1.3. Godišnji izveštaj o izvršenju javnih nabavki

Finska

Ne postoje godišnji izveštaji ili detaljna analiza izvršenja javnih nabavki. Izveštaji i analize su uglavnom povremeni.

Portugalija

IMPIC, I.P. izdaje godišnji izveštaj o aktivnostima javnih nabavki, koji obuhvata odeljak o izvršenju ugovora koji se odnosi na odstupanja u ceni i u pogledu rokova.²² Uprkos činjenici da se u potonjem izveštaju razdvajaju podaci o odstupanjima u ceni i rokovima, u zavisnosti od vrste ugovora, postupka ili naručioca, nedostaje mu kvalitet jer se iz njega ne može izvući relevantan zaključak. U širem smislu, izveštaj obuhvata:

Odstupanje u ceni – poređenjem ukupne efektivne vrednosti svakog od ovih ugovora sa početnom ugovornom cenom, u izveštaju se konstatuje da je u slučaju robe i usluga, samo u 0,21% situacija, ukupna konačna cena bila veća od početne ugovorne vrednosti. Štaviše, u slučaju javnih radova varijacija je nešto veća jer se javlja u 1,76% situacija. Takođe, odstupanja u ceni više se javljaju u ugovorima kojima prethodi otvoreni postupak nego u restriktivnom postupku. Što se tiče vrste naručilaca koji su zaključili ugovore sa varijacijama cena, organi čiji je rad regulisan javnim pravom i lokalni subjekti pokazali su veći procenat varijacija cena, u 41% odnosno 29% ugovora. Na kraju, najviše su pogođeni sektori: građevinarstva, medicinskih usluga i opreme, pravnih usluga, konsaltinga, bezbednosti, IT i arhitekture.

Odstupanje u vremenima isporuke – u 79% ugovora zaključenih u 2019. godini bilo je naznačeno efektivno trajanje ugovora (76,9% u slučaju ugovora koji se odnose na robu i usluge i 100% za ugovore koji se odnose na javne radove). Što se tiče poštovanja ugovorom definisanih rokova, u izveštaju se pominje da u slučaju dobara i usluga nije ispoštovan ugovoren rok u 48,6% ugovora. Ipak, u samo 15,8% ugovora prekoračen je ovaj rok za više od 60 dana.

Italija

Funkcija izveštavanja je deo dužnosti dodeljenih ANAC, među kojima su:

1. Nadzor javnih ugovora, uključujući i one od regionalnog interesa, radova, usluga i robe u klasičnom sektoru i sektoru komunalnih usluga;
2. Uveravanje da je učinak javnih ugovora ekonomski garantovan i da ne dovodi u pitanje javne finansije;
3. Izveštavanje prema Vladi i Parlamentu, posebnim aktom, o posebno teškim slučajevima neusklađenosti ili pogrešne primene sektorskog zakonodavstva;
4. Savetovanje Vlade o predlozima u vezi sa izmenama koje su potrebne u vezi sa važećim sektorskim propisima;

²² Relatório Anual (br. 3), st. 10, str. 61.

5. Priprema i obraćanje Vladi i Parlamentu u vezi sa godišnjim izveštajem o sprovedenim aktivnostima sa naglašavanjem disfunkcionalnosti u vršenju svojih funkcija;
6. Nadzor nad kvalifikacionim sistemom izvršioca ugovora o javnim radovima i vršenje srodnih ovlašćenja za sankcionisanje;
7. Nadzor nad zabranom dodeljivanja ugovora kroz postupke koji nisu uobičajni i kontrola pravilne primene posebnih derogativnih pravila predviđenih za veoma hitne slučajeve;
8. Sprovođenje aktivnosti kolaborativnog nadzora za ugovore od posebnog interesa, koje se sprovede nakon potpisivanja memoranduma o razumevanju sa naručiocima koji imaju takav zahtev, sa ciljem da im se pruži podrška u pripremi akata i organizaciji celokupnog tenderskog postupka.

ANAC predstavlja godišnji izveštaj italijanskom parlamentu u kojem se naglašavaju glavni problemi koji se javljaju u borbi protiv korupcije i javnim nabavkama i nefunkcionalnosti pravila. Prema Zakonu o borbi protiv korupcije, ANAC analizira uzroke i faktore korupcije kako bi ukazao na akcije za sprečavanje i borbu protiv korupcije. ANAC takođe svake godine podnosi izveštaj Parlamentu. ANAC u svojim izveštajima predstavlja svoje analize o aktivnostima prevencije; o svojim nadzornim merama i njihovoj ukupnoj delotvornosti u borbi protiv korupcije.

Slovenija

Ne postoji godišnji izveštaj ili detaljna analiza o rezultatima javnih nabavki.

Međutim, princip otvorenog ugovaranja se u potpunosti primenjuje. Prema članu 10a Zakona o pristupu javnim informacijama²³, naručiocu moraju objaviti javno dostupne informacije javnog karaktera iz ugovora o izvršenju javne nabavke. Način, formati i mesto objavljivanja javno dostupnih informacija javnog karaktera iz ugovora o javnim nabavkama bliže su definisani Pravilnikom o objavljivanju ugovora u javnim nabavkama, koncesijama i javno-privatnim partnerstvima (u daljem tekstu: Pravilnik).²⁴ Međutim, to su skenirani javni ugovori, tj. dostupni su samo nestrukturirani podaci, a pretraga se mora vršiti na portalu za obaveštenja ugovor po ugovor²⁵, tj. korisnik treba da unese informacije u naprednu funkciju pretrage kako bi pronašao podatke (ime ili naziv i naručilac konkretnog postupka javne nabavke).

Prema članu 3. stav 2. Pravilnika, pored elektronske kopije ugovora iz koje su unapred isključeni podaci koji predstavljaju izuzetak za pristup podacima u skladu sa zakonom, naručilac je dužan da objavi javno

²³ *Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja* (ZDIJZ), Official Gazette of the RS, no. 51/06 – officially consolidated text, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – CC dec., 102/15 and 7/18. Član 10a(5) ZDIJZ glasi: “Registrovani odgovorni subjekti iz člana 1. i stava drugog člana 1a ovog zakona, koji deluju u svojstvu izvođača javnih nabavki, davaoca koncesija ili javnih partnera, dužni su da objave opšte dostupne javne informacije iz ugovora o javnoj nabavci, koncesiji ili javno-privatnom partnerstvu u roku od 48 dana od dana dodele ugovora, davanja koncesije ili izbora izvođača u javno-privatnom partnerstvu na osnovu postupka regulisanog aktima o javnim nabavkama, koncesijama ili javno-privatnim partnerstvima. Ove informacije se objavljuju na internet stranicama za elektronske javne nabavke u mašinski čitljivom formatu. Način, moguće formate i mesto objavljivanja utvrđuje ministar nadležan za upravu u dogovoru sa ministrom nadležnim za finansije.”

²⁴ Pravilnik o objavljivanju ugovora u oblasti javnih nabavki, koncesija i javno-privatnih partnerstava, Službeni glasnik, broj 5/15.

²⁵ Slovenački portal javnih nabavki, dostupno na: <https://www.enarocanje.si>

dostupne informacije o ugovoru o javnoj nabavci pozivajući se na broj obaveštenja o javnoj nabavci i, po potrebi, ispravi ili dopuni podatke koji se automatski prikupljaju iz objavljenih informacija koje se odnose na:

- Naručioca (matični broj, naziv, adresa sedišta, poštanski broj sedišta, mesto osnivanja);
- Predmet ugovora, vrstu predmeta, glavnu referencu na CPV, sa izmenama i dopunama, opis predmeta za svaku partiju;
- Ugovor (vrednost ugovora sa PDV, datum zaključenja ugovora, trajanje ugovora u mesecima ili jednokratna isporuke, naznaka da li se radi o okvirnom sporazumu ili ne);
- Ponuđač kome je ugovor dodeljen (naziv, adresa sedišta, poštanski broj sedišta, mesto osnivanja, država ponuđača).

Ministar državne uprave je dana 11.04.2022. godine, u dogovoru sa ministrom finansija, doneo Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o objavljivanju ugovora u oblasti javnih nabavki, koncesija i javno-privatnih partnerstava, koji je objavljen u Službenom glasniku Republike Slovenije broj 53/2022 od 15.04.2022. godine. Usvojeni Pravilnik stupio je na snagu 16. aprila 2022. godine. Pravilnik takođe propisuje i datum primene izmena, i to izmenjeni član 3. stav 6. i novi član 3. stav 8. i član 3. stav 9. Pravilnika stupaju na snagu 1. januara 2023. godine za ugovore o javnim nabavkama zaključene od 1. januara 2023. godine nadalje. Pravilnik je izmenjen članom 1. prema skorašnjim službenim glasnicima koji se odnose na Zakon o pristupu javnim informacijama.

Pravilnikom su članu 3. dodati novi stav 8. i 9. Stav 8. propisuje je da nakon objavljivanja informacija iz člana 3. stav 2. organ zadužen za izveštavanje će saopštiti javno dostupne informacije iz ugovora o javnoj nabavci koje se odnose na platne transakcije po pojedinačnim objavljenim ugovorima tako što izveštava o identifikacionim podacima primaoca i iznosu i datumu izvršene uplate na bankovni račun primaoca pojedinačne uplate do 18. u mesecu za prethodni mesec, osim ako u određenom mesecu nisu izvršena nikakva plaćanja. Stavom 9. propisano je da organ zadužen za izveštavanje svakog meseca izveštava o platnim transakcijama iz stava 8. putem posebnog portala organa nadležnog za javna plaćanja. Organ nadležan za javna plaćanja mora da osnuje portal iz stava 9. do 25. aprila 2022. godine.

Takođe, naručiocu su dužni da objavljuju informacije o nabavkama u okvirnim sporazumima (druga faza) i postupcima male vrednosti (direktne dodele, odnosno postupci vrednosti niže od 40.000 evra).

Dodatno, dostupna je i aplikacija – Erar - za prikaz potrošnje javnog novca u Republici Sloveniji²⁶, projekat Komisije za prevenciju korupcije.²⁷

Svrha aplikacije je da na najtransparentniji mogući način prikaže korišćenje javnog novca u Republici Sloveniji. Neki podaci su cenzurisani radi zaštite ličnih podataka. Međutim, neki podaci su vidljivi samo korisnicima koji dokažu da nisu roboti – svrha je da se spreči da se neki podaci pojave među rezultatima pretrage na pretraživačima.

Aplikacija Erar pruža široj javnosti, medijima, profesionalcima i državnim organima uvid u transakcije javnih ustanova i preduzeća u vlasništvu države i opština u vezi sa dobrima i uslugama, platama,

²⁶ Aplikacija Erar, videte više na: <https://erar.si/doc>

²⁷ Komisija za prevenciju korupcije Republike Slovenije, videti više na: <https://www.kpk-rs.si>

socijalnim naknadama, penzijama, subvencijama, stipendijama, itd. Javnost toka novca između javnog i privatnog subjekta povećava odgovornost javnih funkcionera za efikasno i delotvorno korišćenje javnih sredstava i omogućava argumentovanu diskusiju o prihvaćenim i planiranim investicijama i smanjuje rizike od lošeg upravljanja, zloupotrebe ovlašćenja i pre svega, ograničava sistemsku korupciju, nelojalnu konkurenciju i kljentelizam.²⁸ Aplikacija Erar obuhvata podatke o transakcijama privrednih društava koja su upisana u registar lica koja su obavezna da informišu javnost od 17. oktobra 2014. godine (tog dana je stupila na snagu obaveza objavljivanja podataka). U aplikaciji Erar može se pretraživati po primaocu (državnoj agenciji), isplatiocu (privrednom subjektu ili državnoj agenciji), ili kombinaciji primaoca i platioca. Pored naziva subjekta, može se uneti i šifra poslovnog korisnika (državni organ) ili poreski broj (privredni subjekt). Aplikacija ne pruža uvid u pravni osnov ili broj javne nabavke. Dostupne su samo osnovne informacije o transferu.

Komisija za sprečavanje korupcije je pribavila podatke o pravnim licima iz slovenačkog poslovnog registra (*Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – AJ PES*), spiska poreskih obveznika, Uprave za javna plaćanja, Ministarstva finansija i Službenog glasnika Republike Slovenije, Finansijske uprave i Kancelarije za sprečavanje pranja novca. Komisija za sprečavanje korupcije ne komentariše objavljene podatke i ne preuzima odgovornost za njihovu tačnost. Iz podataka prikazanih u rezultatima pretrage ne može se nužno zaključiti da je krajnji korisnik tih sredstava bio i primalac sredstava iz opšteg državnog sektora. Informacije se odnose na isplate. Dodatne sveobuhvatne informacije zasnovane na određenom plaćanju mogu dobiti pojedinci iz pojedinačne jedinice potrošnje u skladu sa Zakonom o pristupu javnim informacijama.

Aplikacija Erar takođe pruža uvid u podatke pravnih lica (kao platilaca) prema privatnom pravu, koja su u obavezi da objavljuju informacije javne prirode (registar je dostupan u AJ PES), što je omogućeno izmenama i dopunama Zakona o pristupu javnim informacijama (ZDIJZ-C). Kompanije u državnom vlasništvu ne posluju preko državnog trezora (kao organi državne uprave i lokalne zajednice), već imaju sopstvene račune kod poslovnih banaka. Banke dostavljaju podatke o transakcijama ovih kompanija AJ PES-u, koji ih objavljuje na svojoj internet stranici. Dakle, aplikacija Erar obuhvata podatke o transakcijama privrednih društava koja su upisana u registar lica koja su obavezna da informišu javnost od 17. oktobra 2014. godine (tog dana je stupila na snagu obaveza objavljivanja podataka).

Podaci u aplikaciji Erar dostavljaju se Komisiji za prevenciju korupcije od strane rukovodilaca baza podataka. Povremeno može doći do odstupanja između podataka i stvarne situacije. U tom slučaju pojedinci mogu da obaveste Komisiju za borbu protiv korupcije i administratora baze podataka. Bilo koje nepravilnosti se otklanjaju. Objavljeni podaci su informativnog karaktera. Komisija za sprečavanje korupcije preporučuje da korisnici pre donošenja odluka na osnovu njih provere njihovu potpunost, tačnost i ažurnost kod originalnog administratora baze podataka. Zbog takvih korekcija, objavljeni podaci se mogu promeniti bez prethodnog obaveštenja.

²⁸ Aplikacija Erar, videte više na: <https://erar.si/doc>

Mađarska

Izveštaj koji svake godine objavljuje Uprava za javne nabavke usvaja i Parlament. Izveštaj sadrži opšte informacije o najvažnijim statistikama javnih nabavki, kao i podatke o žalbama i rezultatima revizije i drugim aktivnostima Uprave za javne nabavke.

Izveštaj sadrži veoma detaljne podatke o kontrolnim aktivnostima, kao i detaljne podatke i informacije o zelenim i socijalnim kriterijumima, kriterijumima evaluacije i drugim informacijama iz obaveštenja. Njegova slabost je u tome što ne pokriva aktivnosti centralnih organizacija za nabavke (CON), a specifičnost je u tome što kreira sopstvene indikatore i ne prati metodologiju indikatora pregleda stanja javnih nabavki EU u svim aspektima.

1.4. Baza podataka o žalbama na ugovore o javnim nabavkama

Finska

Informacije o žalbama na ugovore o javnim nabavkama vodi Trgovinski sud. Prema članu 148. Zakona o javnim nabavkama, Trgovinski sud vodi i objavljuje optimalno sveobuhvatan i aktuelan spisak svih predmeta nabavke koji su zavedeni u Trgovinskom sudu. Spisak se vodi svakodnevno. U nerešenim predmetima nabavke Trgovinski sud objavljuje podatke o datumu žalbe, o naručiocu i predmetu odluke o nabavci.

Trgovinski sud takođe na svojoj internet stranici objavljuje odluku o svakom predmetu nabavke koji je predmet istrage. Odluke Trgovinskog suda objavljuju se u celosti, tako da sadrže znatno detaljnije informacije o predmetu žalbe i odluci.

Prema članu 165. Zakona o javnim nabavkama, stranke mogu uložiti žalbu na odluku Trgovinskog suda Vrhovnom upravnom sudu (*Korkein hallinto-oikeus* – KHO) samo ako Vrhovni upravni sud odobri žalbu. U Finskoj, Vrhovni upravni sud je poslednja instanca u upravnim predmetima. U skladu sa tim, odluke Vrhovnog upravnog suda objavljuju se u celosti, tako da sadrže detaljne informacije o predmetu žalbe i odluci.

Portugalija

Baza podataka o žalbama u vezi sa ugovorima o javnim nabavkama se ne može pronaći u portugalskom pravnom sistemu. Godišnji izveštaji Vrhovnog saveta za pravosudna pitanja upravnih i poreskih sudova ne pruža taj nivo detalja²⁹, s obzirom na to da se on fokusira na broj nerešenih pravosudnih predmeta ili na stvaranje novih upravnih i poreskih sudova. Ipak, veći deo sudske prakse viših upravnih sudova može se naći samo na veb-sajtu pod kontrolom IGFEJ, I.P., <www.dgsi.pt>

Sudski prigovori u vezi sa javnim ugovorima. U tom slučaju žalbe se ne objavljuju na internet stranici naručioca.

²⁹ Poslednji godišnji izveštaj (2020.) Vrhovnog saveta za pravosudna pitanja upravnih i poreskih sudova, Republike Portugal, dostupno na: <http://www.cstaf.pt/documentos/Relatorio%20CSTAF%202020.pdf>

Italija

Ne postoji namenska baza podataka o žalbama.

Slovenija

Ne postoji posebna baza podataka o žalbama u vezi sa ugovorima o javnim nabavkama.

Međutim, uspostavljen je pretraživač sudske prakse, gde je dostupna detaljna pretraga svih sudskih praksi. Moguće je pretraživanje po sudovima: Vrhovni sud³⁰, viši sudovi³¹, Viši radni i socijalni sud³² i Upravni sud³³. Za svaki od sudova moguće je vršiti pretragu po oblastima gde se može uneti evidencioni broj, broj predmeta, broj drugostepenog predmeta, odluka Ustavnog suda, ECLI, odeljenje svakog suda, datum ročišta, da li je o predmetu odlučivalo veće sudija ili jedan sudija, oblast (ovde se može pomenuti oblast „javne nabavke“), institut, osnov, dispozicija, obrazloženje, veza (npr. „krivični zakon“), publikacije u zbirci Vrhovnog suda. Na kraju, pretraživač pruža mogućnost da naznači da li je to važnija odluka.

Takođe bi bilo korisno napomenuti da je pretraživač uspostavljen³⁴ u skladu sa odlukama Nacionalne revizorske komisije za preispitivanje postupaka za dodelu javnih nabavki.³⁵ Pretraživač, kroz odluke Komisije, omogućava korisniku da se prvo ograniči na odluku o podnetom predmetu (npr. „dozvola za pregled dokumentacije“, „povlačenje žalbe“, „odbijanje“ itd.). Zatim se može uneti vrsta podneska (npr. „predlog shodno članu 19. ZPVPJN“, „žalba-klijent“, „zahtev za ocenu zakonitosti“ itd.). Sledeći niz pretrage je „regulativa“. Pretraživač zatim daje korisniku mogućnost da unese oblast (javna nabavka, javno-privatno partnerstvo ili koncesija). Može se navesti i pravni osnov za donošenje odluke (ZPVPJN ili ZRPJN). Pretraživač takođe omogućava pretragu ograničavanjem datuma ili određivanje perioda u kalendaru (npr. između 1. januara 2018. i 1. januara 2020. godine). Pretraživač je dostupan na slovenačkom jeziku.

Mađarska

Baza žalbi u postupcima javnih nabavki je direktno dostupna i može se pretraživati na internet stranici Uprave za javne nabavke.

Što se tiče ugovora o javnim nabavkama, ukoliko je naručilac prihvatio izvršenje koje nije u skladu sa ugovorom ili je došlo do kršenja odredaba Zakona o javnim nabavkama koje se odnose na ugovore, postupa Komisija za arbitražu u javnim nabavkama. S obzirom da o navedenim predmetima se ne odlučuje u parničnom postupku pred nadležnim sudom, pravni lekovi u predmetima koji se odnose na javne nabavke obuhvataju i pravne lekove koji se odnose na javne ugovore. Arbitražni odbor za javne

³⁰ Vrhovni sud Republike Slovenije, sudska praksa VS, dostupno na: <https://www.sodnapraksa.si>, 7. april 2022.

³¹ Ibid

³² Upravni sud Republike Slovenije, sudska praksa VS, dostupno na: <https://www.sodnapraksa.si>, 7. april 2022.

³³ Nacionalna revizorska komisija za reviziju postupaka dodele javnih nabavki Republike Slovenije, odluke, dostupno na: <https://www.dkom.si/sl/revizijske-zadeve/odlocitve-dkom>

³⁴ Viši radni i socijalni sud Republike Slovenije, sudska praksa VS, dostupno na: <https://www.sodnapraksa.si>, 7. april 2022. godine.

³⁵ Nacionalna revizorska komisija za reviziju postupaka dodele javnih nabavki Republike Slovenije, O nama, dostupno na: <https://www.dkom.si/en/about-us/about-us>

nabavke takođe ima ovlašćenje da proglasi ugovor ništavnim. Odluke i žalbe protiv odluka ACPC i odluka Suda pravde se takođe mogu pretraživati i dostupne su na internet stranici.

Iako u se Mađarskoj ne primenjuje common law, odluke o žalbama su osnova za sudsku praksu isto onoliko koliko su i odluke Suda pravde EU. Pozivanje na prethodne odluke o žalbi je uobičajeno u mađarskoj sudskoj praksi, što je uglavnom moguće zbog javnosti i dostupnosti prirode odluka.

1.5. Sistem e-javnih nabavki i faza izvršenja ugovora (dokaz o izvršenju, faktura)

Finska

Zakon o nabavkama ne zahteva upotrebu određenog sistema elektronskih nabavki ili sistema tokom postupka nabavke ili nakon toga. Zakon o nabavkama propisuje dostavljanje elektronskog obaveštenja na sajtu *Hilma* i elektronsku razmenu informacija u postupku nabavke u odeljcima 60 i 62. Postoji nekoliko različitih sistema elektronskih nabavki. Štaviše, ne postoji centralni sistem, ali klijenti Hansela koriste usluge Cloudia, kao i nekoliko drugih naručilaca pošto se koristi već duže vreme. Neki sistemi e-javnih nabavki pokrivaju fazu izvršenja ugovora, ali praćenje izvršenja ugovora je odgovornost svakog naručioca i postoji nekoliko načina za to.

Kroz interfejs Cloudia sistema, obaveštenja pripremljena u Cloudia sistemu se objavljuju na internet stranici Hilma u slučaju nabavki na nacionalnom nivou i shodno tome na Hilma i TED internet stranicama EU u slučaju nabavke koja prelazi pragove EU. Cloudia nudi alat za upravljanje ugovorima koji predstavlja deo upravljanja celokupnim životnim ciklusom nabavke. U sistemu Cloudia, životnim ciklusom ugovora se može upravljati od pripreme do praćenja ugovora. Kako je korišćenje sistema elektronskih nabavki dobrovoljno, tako je i korišćenje dela koji se tiče upravljanja ugovorima. Cloudia nudi jedno rešenje, dok naručioci od svih rešenja usvajaju najpogodnije rešenje za njih. Štaviše, Cloudia ne sadrži rešenja za naručivanje ili fakturisanje. Dodatno, informacije o fazi izvršenja ugovora nisu javno dostupne čak i ako postoje.

Ne postoji javni registar za sve ugovore o javnim nabavkama. Hansel, kao najznačajnije centralno telo za nabavku u Finskoj, vodi registar sopstvenih ugovora i prati izvršenje ugovora. Pored toga, internet stranica *<hansel.fi>* ima besplatan alat Hankintapulssi koji je na raspolaganju klijentima kompanije Hansel. Hankintapulssi pruža informacije o korišćenju zajedničkih nabavki i profesionalnih usluga Hansel-a. On prikuplja podatke organizacije o nabavkama tako da se mogu lako obraditi i pomaže kod upravljanja informacijama. Vizualnim prikazom usluge se opisuje šta je nabavljeno i dodatno od kog dobavljača i kada je izvršena nabavka. Neke informacije o fakturi kupaca automatski su dostupne Hanselu jer su takvi kupci pokriveni državnim budžetom.

Prema odeljku 170. Zakona o nabavkama, naručioci čuvaju u arhivi kopije najmanje za vreme trajanja svih zaključenih ugovora o nabavkama u vrednosti od najmanje 1.000.000 evra u slučaju ugovora o snabdevanju i ugovora o nabavci usluga i 10.000.000 evra u slučaju ugovora o javnim radovima. Prema odeljku 1, (1–6) Zakona o arhivskoj građi, Zakon se primenjuje na organe javne vlasti, kao i na druge subjekte koji obavljaju javnu funkciju zasnovanu na zakonu, uključujući i javne naručioce. Uopšteno govoreći, Zakon o arhivskoj građi i obaveza koju propisuje prema arhivskoj građi primenjuje se na širi

spektar ugovora i drugih dokumenata, a ne samo na ugovore o nabavkama ili ugovore koji prelaze 1.000.000 evra, kako to zahteva Zakon o nabavkama. Međutim, ne postoji obaveza objavljivanja potpisanog ugovora ili bilo kakvih njegovih modifikacija.

Portugalija

BASE je internet stranica pod nadzorom IMPIC-a. Pored toga, BASE je internet stranica na kojoj naručiocci moraju objaviti informacije (konkursnu dokumentaciju i ugovor), u vezi sa svojim ugovorima ako im prethodi postupak nabavke. Ovo je obavezno po zakonu.

Dobavljači u javnoj upravi kao saugovorači po Zakonu o javnim nabavkama dužni su da izdaju elektronske račune u skladu sa pravilima definisanim u članu 299-B Zakona o javnim nabavkama, u rokovima utvrđenim članom 9. stav 3. Uredbe-zakona. №. 111-B/2017, od 31. avgusta. Međutim, zbog pandemije COVID-19 stupanje na snagu ovog režima je odloženo za kraj 2022.

Italija

Italija je 2002. godine Predsedničkim dekretom 101 među prvim evropskim zemljama uspostavila procedure za dodelu ugovora u elektronskim javnim nabavkama. Od 2018. godine postoji obaveza da se svi ugovori dodeljuju putem telematskih procedura. Nažalost, odmah se odustalo od modela sačinjenog od jedne platforme, što je dovelo do toga da infrastrukturom ili čak samo softverskim kodom, ponovo koristi i upravlja nekoliko tela. Dakle, svaka institucija je kreirala svoju platformu potpuno autonomno počevši od zahteva korisnika i tehničkih specifikacija.

Nedavno je Uredba br. 148 od 12. avgusta 2021. godine „Uredba koja sadrži procedure za digitalizaciju postupaka javnih nabavki, koja se donose u skladu sa članom 44. Zakonske uredbe 50/2016“ (Zakon o javnim ugovorima) doneta je kojom su definisana prva pravila sistema e-nabavki. Nažalost, ova pravila su na previsokom nivou da bi predstavljala propis koji se zahteva zakonom. Izgleda da se namerno odustalo od ideje da nova Uredba reguliše e-nabavke, ograničavajući se na davanje opštih principa koji se lako mogu izvesti iz Zakona kako bi se izbeglo narušavanje postojećih platformi koje su već duže vreme u upotrebi.

Međutim, Uredba predviđa da se moraju nastaviti neki naponi na harmonizaciji tako što će se Agenciji za digitalnu Italiju (AgID) preko posebnih smernica delegirati pitanje tehničkih pravila za definisanje metoda digitalizacije. U decembru 2016. godine, AgID je objavio prve smernice sa Obaveštenjem br. 3 „Dodatna tehnička pravila koja garantuju dijalog i deljenje podataka između sistema elektronskih sistema kupovine i trgovine“. Shodno tome, menadžeri sistema e-nabavke, počevši od Consip-a (italijansko telo za centralizovane nabavke) revidiraju svoje platforme, ne zato što su pogrešno kreirane, već jednostavno zato što su kreirane u potpunom odsustvu pravila.

Posedovanje pravila koja standardizuju ne samo format ulaznih i odlaznih podataka, već i interfejsa i procedure interakcije sa platformom nije samo ispunjenje koje diktira Zakon, već je zapravo od suštinskog značaja da bi se iskoristile prednosti e-nabavke.

Trenutno, svaka platforma za e-nabavke usvaja svoj format, svoje interfejsa, svoja tehnička i proceduralna pravila. I ova okolnost primorava kompanije da nauče kako da koriste sve različite

platforme e-nabavke koje postoje u Italiji tako što posvećuju dosta vremena svaki dan da pristupe svakoj od njih i traže pozive za dostavljanje ponuda. Negativna posledica nije samo trošak u smislu vremena provedenog u konsultacijama sa ovim različitim platformama što neminovno izaziva povećanje cena koje se nude organima, ali pre svega objektivnu nemogućnost da ponuđači upravljaju svim telematskim platformama i posledični izbor da se fokusiraju na jednu ili dve od njih (generalno nacionalni Consip i jedan regionalni) na štetu konkurentnosti javnih nabavki.

Uprkos različitim platformama, od danas, sistem e-nabavke u Italiji omogućava administraciji na centralnom i nižim nivoima vlasti da pruži sledeće informacije o izvršenju ugovora, koje se na kraju prikupljaju u BDCNP:

- Varijacije ugovora
- Sporovi tokom izvršenja ugovora
- Kašnjenja tokom izvršenja ugovora
- Poništenja ugovora
- Potvrde izvršenja ugovora
- Plaćanja

Slovenija

Nacionalni sistem elektronskih javnih nabavki ne pokriva fazu izvršenja ugovora.

Međutim, u Sloveniji postoje još dva sistema e-nabavke – jedan koji obezbeđuje S-Procurement³⁶ (pokreće ga globalni provajder Vortal), a drugi obezbeđuje ePonudbe.si.³⁷ Sistem S-Procurement pokriva proces nabavke od kraja do kraja, uključujući dokaz o izvršenju i fakturisanju, ali naručioci u Sloveniji (još) ne koriste te module, jer ne postoji ni zakonska obaveza ni kultura njihovog korišćenja.

Obavezno elektronsko fakturisanje (koje je u EU bilo deo zakonodavnog paketa iz 2014. u okviru paketa renoviranja javnih nabavki) uvedeno je u slovenački pravni poredak Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o pružanju platnih usluga budžetskim korisnicima (ZOPSPU-1)³⁸ usvojenim 2013. godine i objavljenim pre usvajanja Direktive o e-fakturisanju (2014/55/EU). Kako je regulisano ZOPSPU-1, e-fakturisanje u Sloveniji je obavezno za sve budžetske korisnike od 1. januara 2015. Kako su naručioci u Sloveniji pretežno budžetski korisnici, ZOPSPU-1 je, u smislu subjekata na koje se odnosi, pokriva i većinu naručilaca kako je obuhvaćeno Direktivom 2014/55/EU, iako ne i transponovanje Direktive 2014/55/EU. Međutim, nisu svi bili obuhvaćeni. U skladu sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o pružanju platnih usluga budžetskim korisnicima (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike – ZOPSPU-1A*) iz 2019. godine, Direktiva 2014/55/EU o e-fakturisanju je transponovana u slovenački pravni poredak tako da je ZOPSPU-1 izmenjen putem ZOPSPU-1A, te su sada obuhvaćeni svi naručioci po Direktivi 2014/55/EU – klasični i komunalni sektor. Fature nisu javno dostupne, pa se stoga ne mogu ni pretraživati.

³⁶ Sistem za e-nabavke, *S-Procurement*, dostupno na: <https://www.s-procurement.si>

³⁷ Sistem za e-nabavke, *ePonudbe*, dostupno na: <https://eponudbe.si>

³⁸ *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike* (ZOPSPU-1), Službeni glasnik Republike Slovenije, br. 111/2013.

Mađarska

Uveden je obavezni sistem pod nazivom Elektronski sistem javnih nabavki (EPS). On prati proces javnih nabavki od preliminarnih tržišnih konsultacija do izvršenja ugovora. Izmene ugovora i obaveštenja o izvršenju ugovora se takođe učitavaju i nadgledaju od strane sistema na takav način da prikupljaju informacije o izvršenju ugovora i ukazuje da li je ugovor izvršen sa većom vrednošću od originalne ugovorene vrednosti. Međutim, ovo je vrlo jednostavan automatizam. Nije pogodan za praćenje izvršenja ugovora na osnovu kvalitativnih i zaista strukturiranih podataka. U principu, fakture se mogu učitati, ali kako to nije obavezno, nije moguće pratiti tok javnog novca u EPS-u za primljene fakture.

Postoji nekoliko organizacija koje se bave centralizovanim javnim nabavkama koje objavljuju ključne informacije o svojim okvirnim sporazumima i dinamičkim sistemima kupovine na svojim internet stranicama. Generalni direktorat za javne nabavke i snabdevanje je nadležan za nabavku širokog spektra artikala (nameštaj, gorivo, motorna vozila, časopisi, itd.), dok je Agencija za digitalnu upravu nadležna za nabavku informacionih tehnologija. Međunarodna uprava za komunikacije je odgovorna za javne nabavke u oblasti komunikacija. Korišćenje usluga ovih organizacija je obavezno za državna preduzeća i agencije, kako je definisano relevantnim državnim propisima. Na internet stranicama se može pretraživati status okvirnih sporazuma, informacije o ugovorima, stope iscrpljenosti i ugovorne cene okvirnih sporazuma i može ih pretraživati svaka organizacija koja se bavi centralizovanim nabavkama.

1.6. Objavljivanje izmena ugovora i obaveštenja o izvršenju

Finska

U skladu sa odeljkom 58 Zakona o nabavkama koji se odnosi na nabavke iznad pragova EU, naručilac će dostaviti na objavljivanje obaveštenje o promenama u ugovoru o nabavci i ugovoru o koncesiji u vezi sa izmenama³⁹ u slučajevima kada (1) je neophodno da prvobitni ugovorni partner izvrši dodatne radove, usluge ili vanredne isporuke dobara koje nisu bile obuhvaćene prvobitnim ugovorom, a promena ugovornog partnera nije moguća iz finansijskih ili tehničkih razloga i prouzrokovala bi značajne neprijatnosti ili značajno uvećanje troškova za naručioca⁴⁰, ili (2) da je potreba za izmenom nastala zbog okolnosti koje revnosni naručilac nije mogao da predvidi, a izmena ne utiče na opšti karakter ugovora o nabavci.⁴¹ Ovaj odeljak se ne primenjuje na nacionalne nabavke ili nabavke ispod nacionalne pragova. Tokom najnovijih zakonskih izmena Zakona o nabavkama (predlog Vlade HE 244/2020), predloženo je da se odeljak 136, koji se odnosi na izmene ugovora o nabavkama tokom perioda trajanja sporazuma, primenjuje i na ugovore ispod pragova EU. Zbog negativnih povratnih informacija od strane naručilaca, predlog je odbijen. Ne postoje smernice za objavljivanje obaveštenja o izmenama ugovora za nabavke ispod nacionalnih pragova.

Zakon o nabavkama ne nalaže ugovornom organu da prijavi izvršenje ugovora o nabavci, napredovanje ili raskid ili da daje bilo kakva obaveštenja o izvršenju.

³⁹ Odeljak 58, pododeljak 1, tačka 9.

⁴⁰ Odeljak 136, pododeljak 2, tačka 2.

⁴¹ Odeljak 136, pododeljak 2, tačka 3.

Iako se ne objavljuju nikakva obaveštenja o izvršenju, napredovanju ili raskidu ugovora, nedostatak podataka o izvršenju u ugovornom periodu može se razmotriti u budućim procedurama. Prema odeljku 81 Zakona o nabavkama (tačka 9), naručilac može odlučiti da isključi iz konkurentnog nadmetanja kandidata ili ponuđača čiji su rezultati po prethodnim ugovorima o nabavkama ili ugovorima o koncesiji uključivali značajne ili ponovljene nedostatke u sprovođenju nekog ključnog zahteva; dodatni uslov će biti da su nedostaci doveli do prevremenog raskida, ukidanja, naknade štete ili drugih odgovarajućih sankcija u odnosu na prethodni ugovor o kojem je reč. Prema zakonskom predlogu Vlade (HE 108/2016 vp) koji se tiče važećeg zakonodavstva, prilikom primene predložene odredbe treba obezbediti da nedostaci u prethodnim ugovorima budu u dovoljnoj meri dokumentovani i da su nedostaci, u skladu sa principom srazmernosti, dovoljno ozbiljni.⁴² Prema pokrenutim predmetima, dovoljna dokumentacija predstavlja identifikaciju grešaka ugovornog partnera, opis neizvršavanja ugovornih obaveza, kao i izveštaje i reklamacije u vezi sa kršenjem prethodnog sporazuma.

Iako Zakon o nabavkama navodi da obaveštenje mora biti objavljeno, neobjavljivanje obaveštenja o izmenama ne nameće sankcije naručiocu. U presudi MAO:399/19 Trgovinski sud je istražio slučaj izmene ugovora, ali se nije pominjalo da naručilac nije objavio obaveštenje o izmeni ugovora u skladu sa odeljkom 136 2 (2) koji se odnosi na dodatnu kupovinu.

Naručioci besplatno objavljuju obaveštenja o izmenama ugovora na Hilma i TED internet stranicama. Isto tako, svako može pristupiti stranicama i tražiti informacije o obaveštenjima o izmenama ugovora. Nema dostupnih strukturiranih podataka, samo broj objavljenih obaveštenja. Svaki naručilac objavljuje sopstvena obaveštenja o izmenama ugovora. Objavljeno je 118 obaveštenja o izmeni ugovora u 2020. godini i 129 obaveštenja o izmeni ugovora u 2021. prema statistici Hilma.⁴³

Organizacije i građani mogu da pronađu informacije o nabavkama koje vrše država i finske opštine na internet stranici <tutkihankintoja.fi>. Nabavljeni proizvodi i usluge mogu se pregledati na nivou fakture. Informacije o fakturama su dostupne ako kupovina nije okarakterisana kao poverljiva. Bez obzira na transparentnost, otvorenost i specifičnim informacijama o fakturisanju, nisu dostupne informacije da li je ugovoreni period protekao u skladu sa ugovorom ili se naišlo na izazove tokom njegovog izvršenja.

Portugalija

Prema članu 315 Zakona o javnim nabavkama, izmene ugovora, uključujući one koje se tiču dodatnih radova, usluga ili dobara, moraju biti objavljene na internet stranici posvećenoj objavljivanju javnih nabavki koje su sproveli naručioci, <www.base.gov.pt/base>, do pet dana nakon što su stupile na

⁴² Predlog zakona o postpuku javne nabavke dostavljen Skupštini na razmatranje (*Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi*), HE 108/2016 vp, str. 187–188.

⁴³ Prilog 1. Obaveštenja o dodeli ugovora i izmenama ugovora objavljenim na stranici Hilma tokom 2020. i 2021.

snagu. Ove informacije su besplatne i može im pristupiti svaki ponuđač, putem opcija pretrage na internet stranici.⁴⁴

Štaviše, obaveštenje treba da ostane objavljeno do šest meseci nakon raskida ugovora. U slučaju ugovora objavljenih u Službenom listu Evropske unije, izmene zasnovane na odredbama za komplementarne usluge i one zasnovane na okolnostima koje revnosni javni organ nije mogao da predvidi moraju se objaviti po određenom modelu oglasa. Obe publikacije, u vezi sa izmenama ugovora, uslov su delotvornosti akata ili sporazuma o izmenama. Obaveštenja nisu pod kontrolom nijednog kontrolnog tela.

Italija

Naručioci koji su izmenili ugovor u dozvoljenim slučajevima objavljuju obaveštenje o tome u Službenom listu Evropske unije. Za ugovore sa iznosima ispod praga EU, obaveštenje se objavljuje na nacionalnom nivou.

U slučaju izmene ugovora, naručilac će obavestiti ANAC o izmenama ugovora u roku od 30 dana od njihovog izvršavanja. U slučaju neuspeha ili kašnjenja u komunikaciji, ANAC će izreći administrativnu sankciju naručiocu u iznosu od 50 do 200 eura po danu kašnjenja. ANAC objavljuje u odeljku internet stranice Transparentne uprave spisak saopštenih ugovornih promena sa naznakom posla, administracije naručioca, izvođača, projektanta i vrednosti izmene. Informacije su dostupne široj javnosti, bez naknade.

Za ugovore i koncesije čija je vrednost ispod praga EU, varijacije u toku izvršavanja javnih ugovora za radove, usluge i snabdevanje, kao i one čiji su iznosi manji ili jednaki 10% prvobitnog iznosa ugovora za ugovore jednake ili veće do praga EU, saopštava „organ zadužen za postuke – RUP“ Opservatoriji pri ANAC-u preko regionalnih ogranaka u roku od 30 dana od odobrenja od strane naručioca što je rok za evaluaciju i moguće mere u okviru nadležnosti.

Za ugovore i koncesije čija je vrednost jednaka ili iznad EU praga i čije izmene prelaze 10% prvobitnog iznosa ugovora, RUP dostavlja izmene ANAC-u zajedno sa izvršnim projektom u trenutku validacije i posebnim izveštajem RUP-a, u roku od 30 dana od davanja saglasnosti naručioca. U slučaju nepoštovanja obaveze saopštavanja i prenosa podataka o varijantama navedenim u članu 213, ANAC može primeniti administrativne novčane sankcije predviđene članom 213(13).

Promene ugovora nakon dodele su dozvoljene samo u ograničenim slučajevima. Članom 106. Zakona o javnim nabavkama propisani su posebni propisi za „izmenu ugovora u toku njihovog važenja“.

Slovenija

Izmene ugovora tokom njihovog trajanja definisane su članom 95. ZJN-3 i strože su kao u klasičnoj i komunalnoj direktivi iz 2014. godine. U skladu sa članom 95. ZJN-3, ugovori i okvirni sporazumi mogu se menjati i bez novog postupka nabavke u taksativno navedenim slučajevima. Uslovi u članu 95. ZJN-

⁴⁴ I. Rosa i J. Almeida, *Digitalna transformacija u javnom sektoru: Elektronske javne nabavke u Portugalu u Digitalni multimediji: koncepti, Metodologije, Alati i Aplikacije*, uređuje Udruženje za upravljanje informacionim resursima, IGI Global 2018, str. 497–518, dostupno na: <https://doi.org/10.4018/978-1-5225-3822-6.ch025>

3 su stroži nego u članu 72. Direktive 2014/24/EU. Sve izmene ugovora (aneksi) treba da budu objavljene. Za izmene i dopune važi isti način objavljivanja kao i za originalne ugovore (videti gore, Q3).

Članom 3. stav 7. Pravila o objavljivanju ugovora u oblasti javnih nabavki, koncesija i javno-privatnih partnerstava, smatra se da kada je zaključen aneks na ugovor za koji naručilac nije morao da realizuje postupak u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke, odgovorna strana je dužna da u roku od osam dana od dana zaključenja objavi elektronsku kopiju aneksa ugovora.

Istovremeno, ukoliko dođe do izmene ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma, u slučaju dodatnih radova, usluga ili isporuka dobara koje je izvršio prvobitni izvođač i u slučaju promene usled okolnosti koje, naručilac, postupajući pažljivo, nije mogao da predvidi, a izmena ne menja opštu prirodu ugovora, naručilac će objaviti obaveštenje o izmeni najkasnije u roku od 30 dana od dana izmene na portalu javnih nabavki, po potrebi u pogledu vrednosti, kao i u Službenom listu EU. U skladu sa članom 59. obaveštenje o izmeni ugovora o javnoj nabavci za vreme njegovog važenja biće objavljeno u roku od 30 dana od dana izmene. Obaveštenje o izmeni je obrazac koji se objavljuje na portalu javnih nabavki i lako se može pronaći, a povezan je sa dosijeom pojedinačnog ugovora. U obaveštenju o izmeni, naručioc mora da unesu opis izmene, razloge za izmenu i iznos svakog povećanja cene.

Obavezno je da svi naručioc objave ugovore zaključene u konkretnom postupku nabavke i izmene ugovora. Objavljivanje je besplatno za sve naručioce. Informacije su dostupne i mogu ih pretraživati svi koji traže informacije o ugovorima zaključenim u određenom postupku nabavke i izmenama ugovora, ali ne i o izvršenju ugovora (tj. nije moguće proveriti da li je izvršenje ugovora bilo problematično ili slično). Podaci su dostupni na nacionalnom portalu za obaveštavanje – iznad i ispod praga EU (isključuje se samo direktna dodela, prag za direktnu dodelu je ispod 40.000 evra za nabavke i usluge i ispod 80.000 evra za radove), koje obezbeđuje Republika Slovenija, Ministarstvo državne uprave u saradnji sa javnim preduzećem Službeni glasnik.⁴⁵ Dostupne informacije su besplatne za sve – ponuđače i treća lica (medije, itd.).

Napredna pretraga je moguća. Naprednom pretragom dozvoljava sledeće podatke: broj publikacije, datum objavljivanja, vrsta predmeta, CPV, zakon, mesto objavljivanja, vrsta postupka, vrsta obrasca, glavne oblasti delatnosti naručioca, kategorija naručioca uopšte, ekološka, socijalna ili etička razmatranja, naručilac (matični broj, poreski broj i naziv) i rok za prijem ponude.

Što se tiče „obaveštenja o izvršenju“, ne postoji obaveza izveštavanja o izvršenju ugovora, bilo periodično ili prilikom završetka izvršenja. Međutim, postoji registar ponuđača kojima su izrečene kolateralne sankcije za isključenje iz postupaka javnih nabavki („crna lista“), kako je predviđeno članom 110. ZJN-3, a u oblasti odbrane i bezbednosti u članu 73. ZJN-3. Zakon o nabavkama u sektoru odbrane i bezbednosti.⁴⁶ Samo ponuđači koji ne dostave naručiocu na njegov zahtev izjavu podizvođača da je podizvođač primio uplatu za izvršene radove ili usluge ili isporučenu robu

⁴⁵ Slovenački portal javnih nabavki, dostupno na: <https://www.enarocanje.si>

⁴⁶ Zakon o nabavkama u sektoru odbrane i bezbednosti, Službeni glasnik Republike Slovenije, br. 90/12, 90/14 – ZDU-11 i 52/16.

neposredno u vezi sa predmetom javne nabavke i privredni subjekti koji podnesu neistinitu izjavu ili lažnu ili izmenjenu ispravu kao istinitu upisuju se u registar (član 112. ZJN-3).

Mađarska

ZJN zahteva od naručilaca da vode pisanu evidenciju o svojim postupcima javnih nabavki, od pripreme do izvršenja ugovora zaključenog u okviru postupka.

Sva dokumentacija koja se odnosi na pripremu i sprovođenje postupka nabavke mora se čuvati najmanje pet godina od dana zaključenja postupka nabavke (član 37(2)), a sva dokumentacija koja se odnosi na izvršenje ugovora mora se čuvati najmanje pet godina od dana izvršenja ugovora. U slučaju obaveštenja o izvršenju ugovora, u slučaju ugovora dužeg od jedne godine ili na neodređeno vreme, obaveštenje se ažurira svake godine od dana zaključenja ugovora.

Pisana dokumentacija važi i za objavljivanje obaveštenja o izmenama ugovora i izvršenju ugovora, što je obavezno u Mađarskoj.

Obaveštenje o izmenama i izvršenju ugovora takođe mora biti objavljeno, u suprotnom naručilac može biti podložan primeni pravnih lekova i novčanih kazni u slučaju revizije.

Obaveštenja moraju biti objavljena u sistemu elektronskih javnih nabavki i u javnom elektronskom registru ugovora (CoRe) kojim upravlja Uprava za javne nabavke. Obaveštenje o izvršenju ugovora je obaveštenje na nacionalnom nivou u Mađarskoj (Dodatak 1).

Naknada za objavljivanje obaveštenja o ugovoru, koju plaća naručilac za kontrolu obaveštenja o ugovoru:

1. za obaveštenje o izmenama ugovora: 100.000 HUF
2. za obaveštenja koja ne potpadaju pod tačke a) i c) do e): HUF 80.000

Prema ZJN, obaveza objavljivanja se odnosi na sledeće informacije:

1. obaveštenje o zaključivanju internih (in-house) ugovora, ugovora, izmene ugovora odmah nakon izmene ugovora;
2. u slučaju ugovora zaključenih po postupku javne nabavke, obaveštenje o dodeli ugovora, ugovori, izmene ugovora;
3. sledeće pojedinosti u vezi sa izvršenjem ugovora:
 - navođenje obaveštenja o pokretanju postupka nabavke (ili, u slučaju postupaka bez obaveštenja, poziv za dostavljanje ponuda);
 - imena ugovornih strana;
 - da li je izvršenje bilo u skladu sa ugovorom;
 - datum izvršenja ugovora priznat od strane naručioca; i
 - datum plaćanja naknade i vrednost naknade plaćene u roku od 30 dana od dana izvršenja ugovora od strane svake od strana, ili, u slučaju subvencionisane nabavke, od strane subjekta koji je dužan da plati dobavljač.

2. Sistemi praćenja, forumi za obeštećenje

Drugi deo analize bavi se organizacionom strukturom, uzimajući u obzir tela uključena u kontrolu i modifikaciju ugovora i foruma za pravne lekove.

2.1. Postojeći sistem praćenja (institucionalni, IT, pravni) za izvršenje ugovora o javnim nabavkama

Finska

Ne postoji poseban sistem praćenja izvršenja ugovora o javnim nabavkama u smislu da je za to nadležno jedno telo.

Odeljak 139. Zakona o nabavkama navodi da Finska uprava za zaštitu konkurencije i potrošača (FCCA) nadzire poštovanje Zakona o nabavkama. Od FCCA može biti zatraženo da ispita zakonitost postupka od bilo koga ko smatra da je naručilac prekršio Zakon o nabavkama. Pored toga, FCCA može i na sopstvenu inicijativu istražiti situaciju u okviru svoje nadležnosti.

U skladu sa predlogom zakona Vlade (HE 108/2016 vp) koji se odnosi na aktuelnu zakonsku regulativu, primarni cilj kontrole je da se onemogućiti direktna dodela, tj. pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja, koji se sprovodi bez pravnog osnova i odakle organ nije objavio obaveštenje, kao i druge netačne ili diskriminatorne postupke koji spadaju u oblast direktnih nabavki. Pored toga, cilj je da se resursi FCCA orijentišu na ključna načela zakona o nabavkama kao što su transparentnost i nediskriminacija u smislu najznačajnijih grešaka i zanemarivanja. Kako se navodi u predlogu Vlade, nadzor ne bi trebalo da dovede do situacije da se FCCA žali na nezakonite postupke nabavke u ime drugih privrednih subjekata ili ponuđača. Nadzor uglavnom dopunjava redovan žalbeni postupak jer čuva zajednički interes i omogućava efektivnu upotrebu javnih sredstava iz perspektive transparentnosti i nediskriminacije u oblasti javnih nabavki, kao i efektivno sprovođenje postupaka javnih nabavki. Međutim, nadzor može smanjiti postupke suprotne Zakonu o javnim nabavkama i time indirektno umanjiti potrebu ponuđača za podnošenje žalbi Trgovinskom sudu na duži rok.⁴⁷

U skladu sa Zakonom o nabavkama, FCCA se na početku procesa mora upoznati sa zahtevom ili predmetom koji se uzima u razmatranje na sopstvenu inicijativu. FCCA mora da izvrši preliminarnu pravnu procenu i uvaži značaj pitanja koje se razmatra. Na osnovu procene, FCCA treba da preduzme dalje radnje po Zakonu o nabavkama ukoliko za to postoje razlozi. FCCA bi trebalo da razmatra svaki zahtev posebno na osnovu okolnosti predmeta. Naručiocu koji je pod istragom treba dati priliku da bude saslušan ako postoji razlog za pretpostavku da slučaj može dovesti do mera u tom pogledu.

Ako FCCA sazna da je naručilac sproveo nabavku koja prelazi pragove EU i dodelio ugovor o nabavci bez osnova propisanih Zakonom o nabavkama, FCCA može zabraniti naručiocu da sprovede odluku o nabavci u skladu sa odeljkom 140. Zakona o nabavkama.

⁴⁷ Predlog zakona o postupku javne nabavke dostavljen Skupštini (*Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi*), HE 108/2016 vp, str. 231–234.

U skladu sa odeljkom 144. Zakona o nabavkama, FCCA priprema godišnji izveštaj o svojim regulatornim kontrolnim aktivnostima prema ovom zakonu, koji obuhvataju kratak prikaz:

1. Nezakonitih postupaka i praksi štetnih po transparentnost ili koji predstavljaju nediskriminaciju, a koji se otkriju tokom postupka kontrolne aktivnosti i njihovi najčešći osnovni uzroci;
2. Broj i sadržaj mera iz odeljka 139. (Kontrolni organ i preduzimanje mera za ispitivanje nezakonitog postupka);
3. Broj i sadržaj zabrana i obaveza iz odeljka 140. (Obustava sprovođenja odluke o direktnoj nabavci); i
4. Broj i sadržaj predloga iz odelka 141. (Predlog Finske Uprave za zaštitu konkurencije i potrošača Tržišnom sudu), kao i sudskih odluka donetih kao odgovor na ove predloge.

U 2020. godini u FCCA je pokrenut ukupno 61 predmet u vezi sa nadzorom javnih nabavki. FCCA je primila 200 obaveštenja i 25 zahteva za mere. Pored toga, FCCA je samoinicijativno istražio 33 predmeta iz svoje nadležnosti. U 39 od ukupno 61 predmeta postojala je sumnja u postupak direktne dodele bez pravnog osnova. Štaviše, 10 od 39 pitanja u vezi sa postupcima direktne dodele ugovora odnosilo se na izmene ugovora. FCCA je intervenisala u slučajevima kao što su izmene ugovora, netačan obračun procenjene vrednosti nabavke i pogrešna primena kako osnova za direktnu nabavku tako i internih (in-house) odredbi Zakona o nabavkama. Trenutno, FCCA radi na razvoju alata za slanje predloga.

Portugalija

Relevantni nadzorni organi su IMPIC, IP, Revizorski sud i Kancelarija javnog tužioca. Ipak, vredni pomenuti ulogu Kancelarije za zaštitu konkurencije i drugih sektorskih subjekata, koji mogu da nadgledaju kršenje propisa o izvršenju ugovora u sektorskim oblastima, kao što su bezbednost hrane ili medicinska oprema itd.⁴⁸

IMPIC, IP, je javna institucija odgovorna za praćenje aktivnosti nabavki naručilaca, što obuhvata i proceduru i fazu izvršenja ugovora. Uz napomenu, IMPIC IP je takođe državni institut za građevinski sektor.

IMPIC IP, objavljuje godišnji izveštaj o aktivnostima vezanim za javne nabavke u Portugalu. Takođe je administrator internet stranice BASE. Takođe je odgovoran za licenciranje, praćenje i nadgledanje elektronskih platformi za javne nabavke i izdavanje smernica za dobru praksu (meko pravo) u vezi sa nekim pravnim pitanjima gde je utvrđena određena pravna nesigurnost, kao što su preliminarne konsultacije sa tržištem; ograničenja direktne dodele ugovora; partija; posebne mere tokom pandemije KOVID-19; upotreba elektronskih platformi. Nedavno je, u saradnji sa drugim javnim subjektima, IMPIC IP, takođe usvojio neke mere za povećanje ekoloških i inovativnih javnih nabavki.

Nažalost, IMPIC IP, nema proaktivniju ulogu u otkrivanju kršenja pravila javnih nabavki, uglavnom zbog nedostatka sredstava i ovlašćenja. Ovaj organ je takođe referentni nacionalni entitet za potrebe člana

⁴⁸ Za više detalja videti, M. Assis Raimundo: *Primeira Análise das Novas Directivas (Parte I)*. In: 9, Revista dos Contratos Públicos, 2013, pp. 16–17.

83(5) Direktive 2014/24/EU.⁴⁹ Na kraju, može izreći administrativne sankcije, koje mogu obuhvatiti period zabrane od godinu dana za one ponuđače koji nisu ispoštovali ugovor.⁵⁰

Iz finansijske perspektive, Revizorski sud takođe ima relevantnu funkciju praćenja, jer može da sprovodi revizije ugovora koji se izvršavaju, uglavnom da bi procenio zakonitost komplementarnih radova.⁵¹

Na kraju, ponuđači i javni tužioci imaju aktivnu legitimaciju da osporavaju i validnost i izvršenje javnih ugovora, u skladu sa procesnim zakonom. Dakle, u pogledu izvršenja ugovora aktivnu legitimaciju imaju ne samo strane u ugovornom odnosu, već i fizička ili pravna lica koja imaju interes ili subjektivna prava na osnovu kojih su utvrđene ugovorne klauzule; fizička ili pravna lica pod režimom narodne akcije i ona su isključena iz postupka koji je prethodio potpisivanju ugovora.⁵² Međutim, dosta je upitno da ponuđači (tržište) imaju kapacitet da ih otkriju i posledično nastave sa pravnim zahtevom zbog nedostatka transparentnosti tokom faze izvršenja i zbog troškova parnice.

Italija

Italijanski sistem praćenja javnih ugovora je postavljen u okviru politike nabavki Parlamenta (zakonodavne vlasti), Vlade (izvršne vlasti) i ANAC (Odseka za nadzor). Na nacionalnom nivou, glavni propis za javne nabavke je Zakon o javnim ugovorima (PCC) izmenjen Zakonskom uredbom br. 56/2017 (Korektivna uredba), Zakonskom uredbom br. 50/2017 i nedavno Zakonskom uredbom br. 32/2019, sa izmenama i dopunama Zakona br. 55/2019 (objavljen u Službenom glasniku Italije br. 140 od 17. juna 2019. godine). Zakon je implementirao direktive EU o javnim nabavkama. Međutim, njegov delokrug je širi od direktiva EU, jer reguliše sve postupke za dodelu ugovora i iznad i ispod pragova EU i sadrži dalja pravila koja nisu predviđena direktivama EU, iako su inspirisana istim principima.

Ostalo dopunsko zakonodavstvo, koje ima za cilj da se bavi specifičnim pitanjima, uključuje ministarske uredbe i smernice institucija kao što je Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije (ANAC).

Pravni okvir na nacionalnom nivou dopunjen je zakonima i propisima koje donose regionalne, pokrajinske i opštinske vlasti (regioni, pokrajine i opštine). Na regionalnom i opštinskom nivou, regulisanje i nadzor usklađenosti sa zakonima su veoma restriktivni. Većina regiona (osim nekoliko, kao što su Emilija-Romanja i Lacio) usvojila je svoje propise zajedno sa Nacionalnim zakonom.

Što se tiče tela sa specifičnom funkcijom praćenja javnih ugovora, do 2014. godine, Italijanska nezavisna Uprava za nadzor javnih ugovora (AVCP) je imala ovlašćenje da nadgleda poštovanje pravila i procedura nabavki. AVCP je imala široka ovlašćenja u vezi sa nabavkama, uključujući rešavanje sporova, identifikaciju i prijavljivanje potencijalnog nezakonitog ponašanja Krivičnom sudu i Revizorskom sudu, kao i podnošenje izveštaja Parlamentu i Vladi. Takođe je obavljala i savetodavnu funkciju, jer je mogla da predlaže zakone Ministarstvu za infrastrukturu. Od 2014. godine, nadležnosti

⁴⁹ Član 454.(A) Zakona o javnim nabavkama.

⁵⁰ Član 464.(A) Zakona o javnim nabavkama.

⁵¹ Član 454.(B) Zakona o javnim nabavkama.

⁵² Član 77.(3) Zakonik o procesnom upravnom pravu videti, M. Aroso de Almeida: *Manual de Processo Administrativo*, 6^a ed. Almedina, 2022, str. 255.

AVCP-a su prenete na ANAC, direktno povezujući praćenje javnih ugovora sa naporima zemlje u borbi protiv korupcije. Integracijom funkcija dve institucije i posledičnim proširenjem ovlašćenja ANAC-a stvoreni su uslovi da se efikasnije nadgleda obim ugovora i javnih nabavki u kojima se odvija značajan deo korupcije.

Zakon o javnim ugovorima (Zakonodavna uredba br. 50/2016) propisuje da je (član 213.) ANAC nadležan za nadzor i regulisanje javnih ugovora kako bi se obezbedila usklađenost sa principima transparentnosti, legitimiteta i konkurencije subjekata na tržištu javnih nabavki radi sprečavanja korupcije. Uzimajući u obzir evoluciju zakona i kompleks funkcija ANAC-a, njegova nova institucionalna misija se sastoji od veština koje se mogu grupisati u tri stuba: prevencija korupcije u javnoj upravi i u podružnicama i kompanijama koje kontroliše država; sprovođenje transparentnosti u svim aspektima javnog upravljanja; nadzor u okviru javnih ugovora, i to u svakoj oblasti javne uprave u kojoj se potencijalno može pojaviti korupcija, kao i davanje smernica u pogledu ponašanja i aktivnosti javnih službenika putem savetodavnih i regulatornih intervencija.

U vezi sa postupcima javnih nabavki koji se sprovode u skladu sa italijanskim zakonima o javnim nabavkama, zadaci ANAC-a su sledeći:

- Nadozor nad izvršenjem javnih ugovora, u saradnji sa lokalnim nadzornim telima (takozvani *Osservatori regionali sui lavori pubblici*);
- Priprema, razvoj i usmeravanje primene propisa u vezi sa javnim ugovorima i standardnom konkursnom dokumentacijom;
- Prikupljanje informacija u vezi sa ugovorom i postupkom javne nabavke;
- Sastavljanje i objavljivanje statističkih podataka koje se odnose na količinu, cenu i druge elemente;
- Regulisanje načela i glavnih odredbi;

Stoga, od 2014. godine, ANAC je nadgledao ceo sistem javnih nabavki, kako na državnom tako i na regionalnom nivou, kako bi obezbedio poštovanje načela pravičnosti i transparentnosti u postupcima dodele ugovora i efikasnog i pogodnog izvršenja ugovora, kao i poštovanje pravila konkurencije u okviru svakog tendera. Konkretno, ANAC nadgleda pravilnu primenu zakona i propisa, dok proverava regularnost procedura za dodelu ugovora i ekonomsku efikasnost u izvršenju ugovora, takođe kroz proveru uzoraka; takođe se brine da ne dođe nastanka štete državnom trezoru.

ANAC izveštava i Parlament i Vladu o posebno ozbiljnim slučajevima u vezi sa neprdržavanja ili neodgovarajućom primenom zakonodavstva o javnim nabavkama. Takođe predlaže zakonske izmene Vladi o istom pitanju i predlaže ministru za infrastrukturu izmene propisa u primeni.

U okviru nadzornih funkcija ANAC-a, od posebnog značaja za praćenje izvršenja javnih ugovora je upravljanje Nacionalnom bazom podataka o ugovorima za javne radove, usluge i snabdevanje (BDNCP). Osim što omogućava prikupljanje i objavljivanje niza relevantnih podataka o subjektima, BDNCP se aktivno koristi u sektoru, kao i za realizovane ugovore i zadatke, sadrži niz informacija strateških za otkrivanje fenomena distorzija u kontekstu tržišta javnih nabavki. ANAC, preko Opservatorije, obezbeđuje prikupljanje i obradu nacionalnih podataka o javnim nabavkama kako bi se

obezbedile indikacije za nadzorna odeljenja i da bi se regulatorna aktivnost usmerila ka pravilima transparentnosti, pojednostavljenja i konkurencije. Posebno, Opservatorija:

- Obraduje prikupljene podatke i procenjuje strukturne karakteristike tržišta javnih nabavki i njegovu evoluciju;
- Procenjuje da li se kriterijumi efikasnosti i vrednosti za novac poštuju tokom procesa nabavke;
- Otkriva manjkavosti i anomalije na tržištu;

ANAC priprema smernice za javne nabavke i obezbeđuje poštovanje zakona i pravila. Takođe vrši inspeksijski nadzor i po potrebi podnosi žalbe nadležnim pravosudnim organima. ANAC takođe vodi proceduru uzbunjivanja, koja se može koristiti za prijavu bilo kakvog nezakonitog ponašanja i podstiče javne organe da interno kreiraju sličnu proceduru.

Revizorski sud Italije takođe nadgleda javne nabavke i može da kazni naručioce ili odgovorne pojedince za štetu nanetu javnim sredstvima.

Štaviše, svaka javna uprava ima nadzornika za transparentnost i borbu protiv korupcije odgovornog za preventivne mere i redovne kontrole.

Ugovori se mogu osporiti kroz pojednostavljen postupak pred nadležnim Upravnim sudom. Zakon o javnim nabavkama predviđa alternativno rešavanje sporova, kao što je traženje obavezujućeg mišljenja od ANAC-a, prijateljskog sporazuma ili arbitraže pred relevantnim sudom (tribunalom) koji imenuje ANAC.

ANAC ostvaruje svoje ciljeve uglavnom putem regulatornih aktivnosti u sektoru, uključujući i savetodavnu funkciju u cilju sprečavanja sporova, i nadzornu aktivnost, i ima ovlašćenja u vezi sa vršenjem inspekcije i sankcionisanjem. Ove nadležnosti prate važne aktivnosti praćenja kroz prikupljanje podataka o tenderima i kompanijama koje posluju u sektoru. U tu svrhu radi Kancelarija za praćenje javnih ugovora. Ovi podaci se objavljuju putem internet stranice institucije kako bi se povećala transparentnost tržišta.

ANAC funkcioniše na tri različita nivoa:

1. Stalni nadzor i blagovremeno izveštavanje nadležnih organa o nepravilnostima ili nezakonitim situacijama, kroz funkciju inspekcije, i eventualno sankcionisanje određenih ponašanja;
2. Tumačenje zakona, takođe davanje preventivnih saveta (tzv. predparnični postupak) za sprečavanje sporova; i
3. Prikupljanje informacija i kontinuirano praćenje dodele i izvršenja javnih ugovora;

ANAC je uveo „saradnički nadzor“ kao poseban i izuzetan oblik provere dokumentacije o javnoj nabavci, pre svega u cilju prevencije, i da bi se podstakla profitabilna kontrolna saradnja sa naručiocima i time garantovalo pravilno funkcionisanje postupaka javnih nabavki i izvršenja ugovora, i da bi se sprečili pokušaji kriminalne infiltracije na tenderima. Ovaj pristup označava kulturnu promenu jer ANAC više ne interveniše da bi sankcionisao i osudio nezakonito ponašanje *ex post*, kada je učinjeno

štetu često teško ispraviti, već da spreči anomalije *ex ante* usmeravajući administraciju ka boljim i transparentnijim izborima, obeshrabrujući neprikladne ponuđače da učestvuju u postupku dodele ugovora.

„Saradnički nadzor“ se može aktivirati na zahtev naručioca. Ova novina definiše se sporazumima o saradnji koji preciziraju uslove i metode za sprovođenje „saradničkog nadzora“, a koji su potpisani između ANAC-a i nekoliko naručilaca.

Zakon br. 190/2012 i 114/2014 ANAC propisuje da je ANAC nadležan za nadzor i sankcionisanje kod izvršenja javnih ugovora. Ove funkcije uključuju nadzor i sankcionisanje kod izvršenja javnih ugovora od strane centralnih i perifernih uprava i onih od regionalnog interesa, nadzor nad usklađenošću postupaka nabavki sa zakonima i propisima, troškovima izvršenja javnih ugovora i izvršenjem ugovora čime se proverava da nije načinjena šteta budžetu. To čini sprovođenjem provera na licu mesta i sa BDCNP-om pošto sistem pokazuje crvene zastavice kada se pojave odstupanja.

Nadzorna aktivnost ima za cilj da obezbedi pravičnost i transparentnost postupaka nabavki, da garantuje zaštitu malih i srednjih preduzeća, efikasno izvršenje ugovora i poštovanje pravila konkurencije u postupcima javnih nabavki. Nadzor utiče i na sistem kvalifikacije takmičara koji učestvuju postupcima javnih nabavki. Nadzorni organi su organi za sertifikaciju kompanija (SOA), koji izdaju sertifikate o kvalifikacijama ponuđača (čiji sastav i aktivnost nadgleda ANAC); takođe, ovi akti se proveravaju radi provere njihove autentičnosti.

Slovenija

Ne postoji sistem sistematskog praćenja (institucionalni, IT, pravni) za izvršenje ugovora o javnim nabavkama tj. da se kontrolišu svi ugovori. Međutim, za projekte koji se sufinansiraju iz fondova EU obezbeđena je opsežna sistematska kontrola.⁵³

Pored toga, članom 109. ZJN-3 definisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Državna revizorska komisija kao prekršajni organ. Prekršajni postupak vodi i u njemu odlučuje ovlašćeno službeno lice Državne revizorske komisije koje ispunjava uslove utvrđene zakonom kojim se uređuju prekršaji i propisima donetim na osnovu njega. U skladu sa članom 111. ZJN-3, predviđena je kaznena odredba, *između ostalog*, ako naručilac izmeni ugovor za vreme njegovog važenja suprotno članu 95. ZJN-3.

Takođe, ograničenu kontrolu na odabranim predmetima obezbeđuje Revizorski sud.⁵⁴ Ključni zadatak Revizorskog suda predstavlja pregled i kontrola poslovanja korisnika javnih sredstava. Revizijom pribavlja odgovarajuće i dovoljne dokaze za iskazivanje mišljenja o poslovanju subjekta revizije. Po završetku revizije izdaje revizorski izveštaj koji dostavlja subjektu revizije i Narodnoj skupštini (zakonodavnom telu) i objavljuje ga na svojoj internet stranici.

⁵³ Evropski strukturni i investicioni fondovi, dostupno na: <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/opis-sistema-1>

⁵⁴ Više o Revizorskom sudu Republike Slovenije, dostupno na: <https://www.rs-rs.si/en>

Mađarska

Pored Državne revizorske institucije, revizija javnih ugovora uglavnom je vezana za posebnu revizijsku aktivnost Uprave za javne nabavke. Zadaci Uprave za javne nabavke određeni statutom obuhvataju praćenje izvršenja i izmene ugovora zaključenih kao rezultat postupaka javnih nabavki, obavljanje poslova kontrole objavljivanja oglasa i vršenje ovlašćenje kontrole zakonitosti u pogledu pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja obaveštenja.

Kontrola oglašavanja je prva kontrolna tačka u postupku javnih nabavki. Svrha kontrole je da se obezbedi da se obaveštenja objavljuju u skladu sa zahtevima direktiva EU o javnim nabavkama, ZJN i drugih mađarskih zakona koji se primenjuju na datu javnu nabavku (kao i koherentnost datog obaveštenja), kao i da se propisani rokovi poštuju.

U okviru kontrolne aktivnosti, kontrola obaveštenja o ugovoru obuhvata i kontrolu obaveštenja o izmenama ugovora i obaveštenja o izvršenju ugovora čije je objavljivanje obavezno.

Aktivnosti nadzora nad ugovorima Uprave sprovode se na osnovu godišnjeg plana praćenja, sačinjenog u skladu sa relevantnim državnim propisom i objavljenog na internet stranici, koji uključuje javne ugovore čije se izvršenje očekuje da će biti predmet praćenja tokom date godine. Pored toga, lica i organizacije iz člana 152. stav 1. Zakona o javnim nabavkama mogu pokrenuti i reviziju konkretnog javnog ugovora sa predsednikom Uprave, tako da godišnji plan revizije ne ograničava obim revizija. Među licima definisanim u članu 152. stav 1. ZJN je i predsednik Uprave, koji, dakle, ima pravo da pokrene kontrolu po službenoj dužnosti bez posebne spoljne inicijative/zahteva, a posebno na osnovu sumnje Uprave na kršenje propisa.

Pored navedenog, Uprava sprovodi i tzv. provere kapaciteta organizacije. Provera kapaciteta organizacije je skup proceduralnih radnji koje imaju za cilj da utvrde/provere da li ponuđači i/ili dobavljači kapaciteta koji su angažovani ispunjavaju uslove podobnosti koje je postavio naručilac za datu proceduru nabavke i da li će efikasno i suštinski učestvovati u izvršenju javnog ugovora u skladu sa obavezama preuzetim na osnovu svojih ponuda (gde je potrebno).

Proverom kapaciteta organizacije će se ispitati da li:

1. Ponuđač koji tvrdi da ispunjava kriterijume podobnosti za datu proceduru nabavke ima dovoljan kapacitet;
2. Ponuđač koji ispunjava kriterijume podobnosti utvrđene u nekoliko postupaka javnih nabavki/delimičnih poziva za podnošenje ponuda u jednom postupku nabavke zaista ima neophodan kapacitet;
3. Ponuđač koji dokazuje da ispunjava uslove podobnosti u stvari ima kapaciteta da izvrši ugovore dodeljene u skladu sa procedurama nabavke, posebno u slučaju dodele ugovora sa preklapajućim rokovima isporuke;
4. Ponuđač koji je pokazao da ispunjava uslove podobnosti zapravo učestvuje u izvršenju javnog ugovora;
5. Naručilac postupa sa dužnom pažnjom prilikom procene ponuda i provere izvršenja dodeljenih ugovora kako bi zakonske odredbe o zahtevima podobnosti bile ispoštovane.

Takođe vodi listu ponuđača koji nisu ispunili uslove, vrši praćenje izvršenja ugovora i aktivnosti izvođača sa odgovarajućim kapacitetima.

U skladu sa članom 142. stav 5. Zakona o javnim nabavkama CXLIII iz 2015. godine (u daljem tekstu: Zakon o javnim nabavkama), naručilac je dužan da obavesti Upravu za javne nabavke ako je uspešni ponuđač ozbiljno prekršio svoje ugovorne obaveze i time doveo do raskida ili povlačenja ugovora, podnošenja zahteva za naknadu štete ili izvršenja drugih pravnih posledica koje se primenjuju po ugovoru, i ako zbog ponašanja uspešnog ponuđača nije moguće realizovati ugovor, u celini ili delimično. Obaveštenje sadrži opis povrede, pravni lek primenjen na osnovu prekršaja i dokumente kojima se utvrđuje da uspešni ponuđač nije osporio prekršaj ili da je prekršaj bio predmet pravnog postupka. U slučaju pravne radnje, naručilac je dužan da konačnu odluku o rešavanju predmeta pošalje naručiocu.

U skladu sa čl. 142. st. 6. i 142. st. 1. Zakona o javnim nabavkama, naručilac je dužan da obavesti Upravu za javne nabavke o činjenici, opisu i bitnim karakteristikama povrede ugovora, uključujući i činjenicu da je došlo do kršenja ugovora od strane uspešnog ponuđača, u slučaju povrede njegovih ugovornih obaveza utvrđenih pravosnažnom sudskom odlukom, gde je povreda ugovora dovela do raskida ili odustajanja od ugovora, do zahteva za naknadu štete ili do primene drugih kazni koje se primenjuju prema ugovoru, i kada je uspešni ponuđač prouzrokovao (u celini ili delimično) nemogućnost izvršenja ugovora ponašanjem za koje je odgovoran.

2.2. Poseban forum za obeštećenje koji se bavi ugovorima o javnim nabavkama

Finska

Ne postoji poseban forum za obeštećenje koji se bavi ugovorima o javnim nabavkama. Zakon o nabavkama reguliše proces nabavke, ali se ne bavi stvarnim uslovima ugovora ili posledicama nepoštovanja uslova ugovora. Nadležnost Trgovinskog suda je da razmatra usklađenost izmene ugovora sa odeljkom 136 Zakona o nabavkama. Nepoštovanje uslova ugovora obično spada u nadležnost opštih okružnih sudova. Međutim, postoji siva zona koja se nalazi između nadležnosti datih sudova.

Portugalija

Portugalski pravni okvir obuhvata dvojnu nadležnost za rešavanje parničnih sporova i upravnih i poreskih predmeta. Sporovi o javnim nabavkama uglavnom se rešavaju u upravnoj i poreskoj nadležnosti, tj. pred upravnim sudovima. Međutim, upravni sudovi zaostaju u rešavanju predmeta, što znači da će svaki sudski spor u vezi sa javnim nabavkama dugo trajati.⁵⁵ Ipak, ako se spor oko nabavke odnosi na bilo koji procesni aspekt, kao što su nezakonita konkursna dokumentacija ili odluke o isključenju ili dodeli, procesni zakon kaže da je to hitna stvar, i tada sudski spor obično traje dva do tri meseca. Sa druge strane, sporovi u fazi izvršenja traju mnogo duže (tri do pet godina) u prvom stepenu.

⁵⁵ Pogledati: Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskoj centralnoj banci, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Tabela rezultata pravosuđa EU za 2021.(2021) 389, str. 10, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2021.pdf

U pokušaju da se poveća sudska efikasnost portugalski zakonodavac je 2019. godine uveo posebne instance za javnu nabavku u okviru upravnih sudova u Portu i Lisabonu sa proširenom nadležnošću koja obuhvata i druge oblasti na teritoriji Portugala. Vlada navodi da ova mera ima za cilj da zaštiti javne finansije i obezbedi neophodno poverenje u važnu ekonomsku oblast kao što su javne nabavke, pružanjem bržeg i specijalizovanijeg suđenja u vezi sa javnim nabavkama, u geografskim i ekonomskim oblastima gde su one najznačajnije. Na kraju, moguće je da se strane na osnovu međusobnog dogovora opredele za arbitražu.

Italija

Svi sporovi koji proizilaze iz postupaka javnih nabavki ili su povezani sa postupcima dodele javnih radova, usluga i snabdevanja, uključujući relevantne zahteve za naknadu štete, spadaju u isključivu nadležnost upravnih sudova (koji imaju sedište u svakoj regionalnoj prestonici i glavnom gradu veće pokrajine).

Na odluke koje je doneo regionalni upravni sud može se dalje žaliti Državnom savetu (Upravni Vrhovni sud, sa sedištem u Rimu). Protiv odluka Državnog saveta mogu se podnositi i izuzetni pravni lekovi (tj. žalba za ukidanje odluke u izuzetnim slučajevima predviđenim članom 395. italijanskog građanskog zakonika i žalba pred Vrhovnim sudom iz razloga nadležnosti).

Nakon potpisivanja ugovora, svi sporovi koji proizilaze iz njegovog izvršenja spadaju u nadležnost italijanskih osnovnih sudova, osim onih vezanih za postupak dodele ugovora.

Slovenija

Svi sporovi koji proizilaze iz predmeta u vezi sa ugovorima o javnim nabavkama, uključujući relevantne tužbe za naknadu štete, spadaju u nadležnost opštih (građanskih) sudova. U slučaju sporova primenjuju se opšta pravila o nadležnosti.

Sudski sistem Republike Slovenije čine opšti i specijalizovani sudovi. Opšti sudovi deluju na četiri nivoa: lokalni i okružni sudovi (prvostepeni sudovi), viši sudovi, koji dozvoljavaju žalbe protiv prvostepenih sudova, i Vrhovni sud, koji je najviši sud u zemlji.

Specijalizovani sudovi se dele na sudove za rad, koji su nadležni za rešavanje u radno-pravnim sporovima i sporovima iz socijalnog osiguranja, i Upravni sud koji pruža sudska zaštitu u upravnim stvarima i ima status višeg suda.

Mađarska

Arbitražna komisija za javne nabavke (PPAC) i osnovni sudovi odlučuju o predmetima koji se odnose na ugovore o javnim nabavkama. Ova dihotomija postoji zbog toga što Zakon o javnim nabavkama i s njim povezane vladine uredbe sadrže niz odredbi o suštini javnih ugovora, za čije kršenje nisu odgovorni osnovni sudovi, već PPAC u okviru Uprave za javne nabavke.

Podnošenje zahteva za primenu pravnih lekova za javne ugovore se obično vrši *po službenoj dužnosti*. Retko se dešava da podnosioci zahteva odlaze posebno kod PPAC-a tokom izvršenja ugovora, ponekad se to dešava kada, na primer, ponuđač ne želi da sklopi ugovor.

Predsednik Uprave za javne nabavke pokreće postupak *po službenoj dužnosti* pred PPAC ako je Uprava za javne nabavke na osnovu rezultata službene kontrole utvrdila), ili ako je to moguće tako utvrditi, i bez pokretanja zvanične kontrole, da je ugovor izmenjen ili izvršen suprotno odredbama zakona, posebno ako je došlo do povrede člana 142.(2).

Ako Uprava za javne nabavke tokom službene kontrole utvrdi da postoji verovatnoća da sadržina ugovora krši član 142. stav 3, podneće tužbu za proglašenje nevažeće izmene ugovora i za primenu pravnih posledica zbog nevažećeg ugovora.

2.3.Organizacija/telo odgovorno za ispitivanje pravnog osnova za izmenu ugovora

Finska

Trgovinski sud istražuje pravni osnov izmena ugovora u predmetima pokrenutim po žalbama. FCCA nadgleda usklađenost sa Zakonom o nabavkama, kao što je navedeno u odeljku 139. Zakona o nabavkama. Kada je izvršena nabavka koja prelazi prag EU i ugovor je sklopljen bez osnova Zakona o nabavkama, FCCA se može obratiti Trgovinskom sudu. U skladu sa odeljkom 141. Zakona o nabavkama, FCCA može predložiti Trgovinskom sudu (1) da izrekne sankciju za neefikasnost ili (2) novčanu kaznu, (3) da skрати ugovorni period ili (4) da poništi odluku o nabavci ako je Organ tražio sankciju iz tačke 1. Trgovinski sud je nadležan da ispita da li je izmena ugovora u skladu sa odeljkom 136. Zakona o nabavkama. Nadalje, Trgovinski sud će razmotriti da li postoje razlozi za korišćenje postupka direktne dodele – pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja – ako izmena ugovora nije u skladu sa odeljkom 136. Prema predlogu Vlade, Trgovinski sud izriče samo sankcije koje predlaže FCCA. U odeljku 158. Zakona o nabavkama je navedeno da prilikom izricanja sankcije, Trgovinski sud će razmotriti prirodu greške ili propusta naručioca i vrednost nabavke koja je predmet žalbe. Novčana kazna ne može biti veća od 10% vrednosti ugovora o nabavci ili ugovora o koncesiji. U skladu sa odeljkom 165. Zakona o nabavkama, stranke se mogu žaliti na odluku Trgovinskog suda Vrhovnom upravnom sudu samo ako Vrhovni upravni sud odobri žalbu.

Ipak, FCCA nije u obavezi da istraži sve izmene ugovora. Zbog toga prethodno opisani proces se ne primenjuje sistematski na sve izmene ugovora, već samo na one koje FCCA sprovodi pod istragom na sopstvenu inicijativu ili na osnovu zahteva ili nagoveštaja i za koje je prikladno obratiti se Trgovinskom sudu. Tokom 2020. godine doneto je pet sudskih presuda na osnovu predloga FCCA.⁵⁶

Portugalija

Izmena javnih ugovora prema portugalskom pravnom sistemu može se zasnivati na: (1) sporazumu između strana; (2) upravnom aktu koji je izdao naručilac; (3) sudskim odlukama ili arbitraži.⁵⁷ Hipoteze iz (2) su u nadležnosti naručioca, u skladu sa zakonom. Dakle, zakonitost izmene ugovora

⁵⁶ Odluke suda na osnovu predloga FCCA tokom 2020: MAO:450/20, MAO:449/20, MAO:378/20, MAO:375/20, i KHO 4368/2020.

⁵⁷ Član 311. Zakona o javnim nabavkama

identifikovane u (1) i (2) uglavnom prati Revizorski sud iz finansijske perspektive, a IMPIC IP, upravni sudovi ili arbitraža takođe mogu ispitati pravni osnov za izmenu ugovora u konkretnom sporu.

Italija

Samo upravni sudovi su ovlašćeni da odlučuju o poništavanju postupka dodele ugovora i da proglase ništavost dodeljenog ugovora u slučajevima predviđenim zakonom (članovi 121. i 122. Zakona o upravnom postupku). Međutim, moguće je obratiti se ANAC-u za dobijanje zaštite neposredno pre pokretanja parnice. U ovim slučajevima, ANAC ima ovlašćenje da izrazi obavezujuće mišljenje za stranke u pred-parničnom postupku, o čemu su se one unapred saglasile (član 211(1) Zakona). ANAC takođe ima pravo da preduzme pravne radnje za osporavanje poziva za podnošenje ponuda, drugih opštih akata i odredbi, koje su od značajnog uticaja, a koje se odnose na ugovore o radovima, uslugama i robi od značajnog uticaja, koje je izdao bilo koji ugovorni organ, ako smatra da krše pravila o javnim ugovorima koji se na njih odnose (član 211(1-bis)). Tada ANAC, ukoliko smatra da je naručilac doneo odredbu kojom se ozbiljno krši Zakon, u roku od 60 dana od obaveštenja o povredi, izdaje obrazloženo mišljenje u kome posebno ukazuje na utvrđene nedostatke legitimiteta. Mišljenje se šalje naručiocu. Ukoliko naručilac ne ispoštuje rok koji je odredio ANAC, a u svakom slučaju ne duži od 60 dana od prenosa, ANAC može u roku od narednih 30 dana uložiti žalbu upravnom sudiji, primenom postupka utvrđenog članom 120. Zakona (član 211(1-ter)).

Slovenija

Ne postoji organizacija/telo odgovorno za sistematsko ispitivanje pravnog osnova za izmenu ugovora. Zakonitost utvrđene izmene ugovora proveravaju opšti sudovi u konkretnom sporu.

Takođe, članom 109. ZJN-3 definisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Državna revizorska komisija kao prekršajni organ. U skladu sa članom 111. ZJN-3, predviđena je kaznena odredba, između ostalog, ako naručilac izmeni ugovor u toku njegovog važenja suprotno članu 95. ZJN-3.

Mađarska

Postoji kontrola obaveštenja, koja se takođe odnosi na kontrolu obaveštenja o izmenama ugovora. Uprava za javne nabavke direktno kontroliše svako obaveštenje o ugovoru, pri čemu pravnici ispituju opravdanost izmene ugovora. Ukoliko se utvrdi da nisu dovoljno obrazloženi, predsednik Uprave za javne nabavke pokreće postupak žalbe. Shodno tome, pokrenut je veoma veliki broj žalbi na izmene ugovora. Jedan od najpoznatijih primera za to je slučaj ECJ C-263/19 *T-Systems* case, što je dovelo do presude ESP u kojoj se navodi da i naručilac i ponuđač mogu biti novačno kažnjeni zbog nezakonite izmene ugovora.

Izmena ugovora o javnim nabavkama može se tražiti samo i isključivo pred Arbitražnom komisijom za javne nabavke, jer se izričito smatra prekršajem u vezi sa javnim nabavkama.

3. Zaključak

Istraživanjem je ispitan učinak ugovora o javnim nabavkama u pet država članica EU. U tom cilju postavljena su pitanja domaćim stručnjacima o podacima iz objavljenih ugovora o javnim nabavkama, strukturiranim izveštajima, informacijama dostupnim javnosti i kontrolnim sistemima i institucijama u vezi sa ugovorima o javnim nabavkama. Kao rezultat istraživanja, može se zaključiti da direktno praćenje ugovora i izveštavanje strukturiranih podataka o izvršenju ugovora nisu široko rasprostranjeni.

Svaka od proučavanih zemalja ponudila je nešto novo i zanimljivo u nekom pogledu. Kulturne razlike su očigledne. Na primer, u Finskoj, gde je korupcija u javnim nabavkama niža, pravila su mnogo fleksibilnija i opuštenija nego u zemljama sa visokim nivoom korupcije (Italija, Mađarska).

Upotreba nacionalnih obaveštenja o izvršenju ugovora nije široko rasprostranjena. Na primer, ne postoji direktna sankcija za neobjavlivanje obaveštenja o izmeni ugovora u Finskoj, niti je objavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora obavezno ispod praga EU. Obično je, međutim, objavljivanje obaveštenja o izmeni ugovora obavezno.

Tipično, postoji poseban javni registar za ugovore u ispitanim zemljama, osim u Finskoj, gde se od naručilaca zahteva da arhiviraju svoje ugovore.

Rasprostranjene su centralne internet stranice koje sadrže najvažnije informacije o javnim nabavkama. U Finskoj, na primer, sajt Hilma je zvaničan izvor informacija o javnim nabavkama. To je digitalni kanal javnog sektora za objavljivanje obaveštenja o predstojećim nabavkama, nabavkama koje su u toku i zaključenim ugovorima. Ali druge, na primer, finske samouprave imaju posebnu opciju objavljivanja preko <tutkihankintoja.fi> i <avoindata.fi>, gde se nabavljeni proizvodi i usluge mogu pregledati na nivou fakture.

U Portugaliji, BASE je internet stranica pod nadzorom IMPIC-a. Pored toga, BASE je internet stranica na kojoj naručioc mora objaviti informacije (konkursnu dokumentaciju i ugovor) u vezi sa ugovorima koje zaključuju ako im prethodi postupak nabavke. Ovo je obavezno po zakonu.

U Sloveniji se u potpunosti primenjuje princip otvorenog ugovaranja. Naručioci moraju objaviti javno dostupne informacije javne prirode iz ugovora o izvršenju javne nabavke. Reč je o skeniranim javnim ugovorima, tj. dostupni su samo nestrukturirani podaci, a pretragu je potrebno izvršiti na sajtu obaveštenja, <www.enarocanje.si>, uvidom u svaki pojedinačni ugovor. Vredi istaći da je dostupna aplikacija – ERAR – za prikaz trošenja javnog novca u Republici Sloveniji, projekat Komisije za sprečavanje korupcije, <<https://erar.si/doc>>. Komisija za sprečavanje korupcije pribavlja podatke o pravnim licima iz Poslovnog registra Slovenije (AJ PES), spiska poreskih obveznika, preko Uprave za javna plaćanja, Ministarstva finansija, Službenog lista Republike Slovenije, Finansijske uprave i Kancelarije za borbu protiv pranja novca. Svrha aplikacije je da na što transparentniji način prikaže upotrebu javnog novca u Republici Sloveniji.

Slično tome, u Mađarskoj su ugovori dostupni u Osnovnoj bazi podataka. U Mađarskoj se takođe mora objaviti posebno obaveštenje o izvršenju ugovora, a elektronski sistem javnih nabavki već prati izvršenje ugovora po vrednosti.

U Italiji je uspostavljena Nacionalna baza podataka o javnim ugovorima pri Upravi kojom upravlja Opservatorija. Opservatorija se nalazi u okviru ANAC-a i prikuplja podatke i informacije elektronskim putem u bazi podataka (BDNCP) u vezi sa javnim ugovorima i formuliše standardizovane troškove i pruža statističke i ekonomske analize. Uprkos činjenici da se kvalitet podataka može poboljšati, veoma pozitivan aspekt italijanskog sistema za praćenje izvršenja javnih ugovora je efikasna racionalizacija i centralizacija podataka u BDCNP-u, koji građanima i službenicima u javnoj upravi pruža pristup otvorenim podacima na jednom mestu, kao i konkretnim podacima o izvršenju konkretnog javnog ugovora.

Organizacije za centralizovane nabavke, kao što su Consip (Italija), Hansel (Finska), KEF (Mađarska), posebno su važne za objavljivanje podataka o svojim aktivnostima i praćenje ugovora. Nekoliko zemalja ima inovativne načine objavljivanja podataka (Finska, Italija).

Interni (in-house) ugovori ponekad podležu objavljivanju (Mađarska), ali obično se ugovori, poput ugovora o nabavkama za odbranu, ne objavljuju.

Sistemi elektronskih javnih nabavki se manje bave fazom učinka. Cloudia je najviše korišćeni sistem e-javnih nabavki u Finskoj, koji pruža rešenja za digitalne nabavke i upravljanje životnim ciklusom ugovora. U Italiji, BDCNP prikuplja obilje informacija o izvršenju ugovora na strukturiran način. U Mađarskoj je, zbog obaveze objavljivanja obaveštenja o izvršenju ugovora, na strukturiran način dostupna i velika količina informacija o izvršenju javnih nabavki, a obim ovih informacija prati elektronski sistem javnih nabavki. Elektronsko fakturisanje se koristi, ali obično nije deo elektronskih sistema javnih nabavki u ispitanim zemljama.

Iako ne postoji poseban revizorski forum koji se bavi ugovorima o javnim nabavkama u većini anketiranih zemalja, postoji revizija koja se odnosi na izvršenje ugovora (npr. obavlja je Državna revizorska institucija).

U Finskoj, FCCA interveniše kod izmena ugovora, pogrešnog obračuna procenjene vrednosti nabavke i pogrešne primene kako osnova za direktnu nabavku tako i internih (in-house) odredbi Zakona o nabavkama.

Funkciju praćenja aktivnosti nabavke u Portugaliji obavlja IMPIC-u. Međutim, IMPIC IP, javni institut zadužen za praćenje aktivnosti javnih nabavki ispod ili iznad pragova, izdaje godišnji izveštaj u kojem se neki podaci obrađuju i objavljuju.

IMPIC, IP, nema proaktivniju ulogu u otkrivanju kršenja pravila javnih nabavki, prvenstveno zbog nedostatka sredstava i ovlašćenja.

U Italiji, Nacionalna uprava za borbu protiv korupcije (ANAC), osim što ima značajne odgovornosti u pogledu transparentnosti, integriteta, antikorupcijskih planova i razvoja dopunskih etičkih pravila za pojedinačne agencije/administracije u okviru javne uprave, takođe je odgovorna za nadzor nad javnim nabavkama i ugovorima. ANAC ima ovlašćenje da zahteva od naručilaca, kao i od ponuđača, da obezbede podatke i informacije o ugovorima u izvršenju, projektovanju i dodeli javnih ugovora.

Samo u Mađarskoj postoji namenska delatnost i odeljenje u okviru Uprave za javne nabavke koje se posebno bavi kontrolom javnih ugovora. Iako ova aktivnost pokriva revizije, na većinu revizija moguće

je uložiti žalbu, što obično dovodi do novčanih kazni. Slično tome, jedina aktivnost koja se ovde sprovodi je kontrola obaveštenja uz naknadu. Ova kontrola takođe služi za proveru pravnog osnova za izmene ugovora i obuhvata obaveštenja o izvršenju ugovora.

Iako ne postoji specijalizovani forum za reviziju ugovora o javnim nabavkama u ispitanim zemljama, u nekoliko slučajeva je posebno uspostavljen forum koji će se baviti slučajevima javnih nabavki (Finska, Mađarska).

U Finskoj, Trgovinski sud se bavi predmetima revizije javnih nabavki. U Portugaliji i Italiji sporovi u vezi sa javnim nabavkama se uglavnom rešavaju u okviru upravne i poreske nadležnosti, tj. u upravnim sudovima. U Sloveniji, opšti (građanski) sudovi se bave sporovima o javnim nabavkama u fazi izvršenja.

U Mađarskoj, Komisija za arbitražu za javne nabavke pri Upravi za javne nabavke je odgovorna za ispravljanje povreda pravila ugovora o javnim nabavkama sadržanih u Zakonu o javnim nabavkama. Prema tome, postupci koji se odnose na izmene ugovora ili neusaglašeno izvršenje takođe se pokreću ovde, a ne pred prvostepenim sudom. Druga instanca nije tipičan. Arbitražna komisija za javne nabavke ima ovlašćenje da proglasi ugovor ili njegovu izmenu ništavim.

Većina predmeta pokrenutih po žalbama na ugovore o javnim nabavkama dostupna je u ispitanim zemljama (Finska, Slovenija, Portugalija), ali ne u namenskoj bazi podataka. Kao i u Mađarskoj, Arbitražna komisija za javne nabavke se bavi kršenjem Zakona o javnim nabavkama u vezi sa ugovorima o javnim nabavkama, baza podataka Uprave za javne nabavke sadrži samo povrede koje se odnose na ugovore o javnim nabavkama.

Ne postoji posebna publikacija o izveštajima o izvršenju ugovora u ispitanim zemljama. U Italiji, praćenje i upravljanje BDNCP od strane ANAC-a omogućava ANAC-u da obavlja sve svoje funkcije, a posebno da godišnje izveštava Vladu i italijanski parlament o izvršenju javnih ugovora. U Mađarskoj, godišnji izveštaj Uprave za javne nabavke detaljno opisuje rezultate revizije u okviru koje se pratilo izvršenje ugovora, uključenost pružalaca kapaciteta, prijavljenih kršenja ugovora o javnim nabavkama.

U Portugaliji, IMPIC, IP, godišnje objavljuje izveštaj o nabavkama, što je takođe dobra mera jer pomaže ponuđačima i javnim vlastima da upoznaju stanje nacionalnog sistema javnih nabavki. Međutim, u godišnjem izveštaju se pominju samo odstupanja u ceni i vremenu isporuke.

Statistički izveštaj o dodeljenim javnim ugovorima u Sloveniji dostupan je za svaku godinu, ali se u njemu ne pominje izvršenje ugovora.

U Mađarskoj, godišnji izveštaj Uprave za javne nabavke daje detaljne podatke i iskustva o izvršenju javnih ugovora, ali obuhvata relativno mali broj ugovora. Izveštaj takođe predstavlja rezultate pravnih lekova u vezi sa ugovorima, sa posebnim osvrtom na sve veći broj novčanih kazni koje se smatraju važnim ishodom. Jedan od najpoznatijih slučajeva je C-263/19 *T- Systems*, u kojem je Evropski sud pravde naveo da evropsko zakonodavstvo takođe dozvoljava pripisivanje povrede i izricanje novčane kazne ne samo naručiocu već i uspešnom ponuđaču za ugovor gde su, kada je javni ugovor izmenjen u toku njegovog izvršenja, nezakonito neprimenjena pravila o javnim nabavkama.

Sve u svemu, vidimo povećanje aktivnosti revizora, koji se obično bave *ad hoc* slučajevima, više strukturiranih izveštaja sa podacima u državama članicama koje su ispitane i manje specijalizovanim pravnim lekovima za izvršenje ugovora o javnim nabavkama.

Ljubljana, 30. maj 2022.

izr. prof. dr. Petra Ferik

Šef razvoja



Vrednost isplaćene naknade bez PDV: [] Valuta: [] [] []

Deo VI: Dodatne informacije²

VI.1) Više informacija:

*Ponoviti 1 ako je potrebno *Uneti 2 tamo gde je potrebno

