

МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНИ СКУП

# ПРАВНИ СИСТЕМ У ВРЕМЕНУ НОВЕ РЕАЛНОСТИ

ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА



2021.

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ  
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



---

Међународни научни скуп

**ПРАВНИ СИСТЕМ У ВРЕМЕНУ НОВЕ  
РЕАЛНОСТИ**

**ЗБОРНИК РАДОВА**

---

Међународни научни скуп одржан је 24. септембра 2021. године на  
Правном факултету Универзитета у Приштини са привременим седиштем  
у Косовској Митровици

---

Косовска Митровица, 2021.

Др Милица Колаковић-Бојовић,  
виши научни сарадник,  
Институт за криминолошка и социолошка истраживања у Београду;  
Проф. др Дејан Мирковић,  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици;  
Проф. др Јелена Беловић,  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици;  
Проф. др Огњен Вујовић,  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици;  
Проф. др Драган Благић,  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици;  
Проф. др Саша Атанасов,  
ванредни професор Правног факултета Универзитета у Приштини са  
привременим седиштем у Косовској Митровици;  
Доц. др Душко Челић,  
доцент Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици;  
Доц. др Срђан Радуловић,  
доцент Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици

**Дизајн корица**  
Димитрије Милић

**Штампа**  
Кварк, Краљево

**Тираж**  
100

**ISBN 978-86-6083-076-2**

Штампање овог Зборника помогло је Министарство просвете,  
науке и технолошког развоја Републике Србије

прегледни рад  
пријем: 31.03. 2021. г.  
прихваћен за објављивање: 20. 04. 2021. г.  
658.71(497.11)  
347.454.3(497.11)

Мирјана ИВАЗ\*

## ЈАВНЕ НАБАВКЕ КАО ПРАВНА И ЕКОНОМСКА ИНСТИТУЦИЈА

### Апстракт

Циљ овог рада је анализирати правну и економску димензију института јавних набавки. У том смислу се када је у питању правна димензија анализира европско и национално законодавство. Посебно се истиче економска димензија, јер се јавне набавке сматрају кључном компонентом пружања јавних услуга, доброг управљања и одрживе економије коју карактерише инклузиван раст. Добро уређен и јединствен систем јавних набавки обезбеђује услове за слободно деловање конкуренције међу понуђачима, која даље омогућава држави да, под најповољнијим условима, набавља добра, услуге и радове потребног квалитета и да тиме, на најекономичнији начин, користи новац пореских обвезника („вредност за новац“). Тиме се стварају значајне уштеде буџетског новца (новца пореских обавезника) и омогућава да се уштеђена средства употребе за повећање квантитета и квалитета услуга које држава пружа грађанима чиме се повећава животни стандард. Путем веће транспарентности, заједно са отвореном и снажном конкуренцијом у области јавних набавки доприноси се јачању конкурентности домаћих предузећа, што представља кључни фактор који утуче на убрзање економског развоја, раста запослености и животног стандарда грађана.

**Кључне речи:** јавне набавке, правна димензија, економска димензија.

### 1. УВОД

Трошење јавних средстава одувек је било веома важно питање. Ради набавке добара, пружања услуга или извршења радова свака

---

\* Асистент Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици [mirjana.ivaz@pr.ac.rs](mailto:mirjana.ivaz@pr.ac.rs)

савремена држава прописује посебан поступак, који се зове поступак јавне набавке. У том поступку, држава се појављује као наручилац добара, услуга или радова, а привредни субјекат који понуди добра, пружање услуга или извођење радова назива се понуђач. Према томе, у овом поступку, појављују се две стране - наручилац и понуђач, који закључују посебан уговор о набавци добара, услуга или радова - уговор о јавној набавци. Моментом закључења уговора о јавној набавци, понуђач постаје добављач. Када говоримо о важности јавних набавки за српску привреду неопходно је да укажемо на три најважније институције у овој области. Ове институције имају кључну улогу у стварању неопходних предуслова за увећање ефикасности и јавности у коришћењу новца пореских обвезника за јавне набавке, као и за подизање конкурентности и једнакости понуђача у процесима јавних набавки. Ове институције су: Канцеларија за јавне набавке Владе Републике Србије<sup>1</sup>, Републичка Комисија за заштиту права (понуђача) у поступцима јавних набавки и Група за систем јавних набавки, у оквиру Министарства финансија Републике Србије.

## 2. ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТ И ЛЕГИСЛАТИВА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Државне организације, као највећи купци роба, услуга и радова, поред великих количина, захтевају разноврстан асортиман, прописан и стандардизован квалитет и континуитет у снабдевању. Због тога систем јавне набавке мора да осигура економичне и ефикасне поступке и рационално трошење, али за организацију, пре свега, мора да буде оправдан избор понуђача.<sup>2</sup> Јавна набавка представља набавку добара, услуга или радова од стране наручиоца, и спроводи се у посебном поступку који се зове поступак јавне набавке. Јавне набавке су, по својој суштини, развојно питање од прворазредног значаја за сваку земљу. Обзиром да се наша земља определила за европски пут, у том смислу улагали су се, а и даље се улажу, напори да се национално законодавство усклади са европским (*acquis*)<sup>3</sup>. Предуслов за коришћење европских предприступних фондова, као и других облика међународне помоћи јесте постојање уређеног система јавних набавки који подразумева ефикасно праћење и

---

<sup>1</sup> Важећи Закон о јавним набавкама предвиђа да Управа за јавне набавке наставља са радом као Канцеларија за јавне набавке.

<sup>2</sup> Д. Т. Тошев, „Вишекритеријумска анализа у процесу јавних набавки“. *Војнотехнички гласник*, 60(3), 2012, 109.

<sup>3</sup> Правне тековине Европске уније (франц. *acquis communautaire*, скраћено *acquis*).

контролу исправности поступака јавних набавки. ЕУ је установила одређена начела (недискриминације, једнаког третмана, транспарентности, пропорционалности, узајамног уважавања) и стандарде који се морају примењивати у свим поступцима јавних набавки и једнако према свим учесницима тог поступка, а исти је под приличном пажњом институција ЕУ, чиме се значајно сужава простор за злоупотребе. Циљ европског законодавства на овом подручју је осигурати даваоцима услуга, испоручиоцима роба и извођачима радова могућност надметања у поступцима јавних набавки у државама чланицама Европске уније, јачање економског развоја и продуктивности, али и давање пуног смисла јединственом тржишту ЕУ. Институције успостављене у ту сврху треба да осигурају спровођење законског оквира на свим нивоима и постојање ефикасног система правне заштите у поступцима јавних набавки.

У ЕУ, правила о јавним набавкама су утврђена у следећим директивама: Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама; Директива 2014/25/ЕУ о јавним набавкама које врше субјекти који су запослени у секторима водопривреде, енергије и транспорта као и сектору поштанских услуга и Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији. Директива 2009/81/ЕЗ прописује поступке за доделу одређених уговора о радовима, набавкама и услугама уговорним органима или субјектима на подручју одбране и сигурности. Нови законски текстови и развој ЕУ побољшали су стандарде јавних набавки осигуравајући одговарајућа правила за спровођење јавних набавки и пружајући правне лекове за решавање кршења правила. Претходна генерација закона појавила се у првој деценији двадесет првог века доношењем директива које обједињују постојеће текстове „класичних“ директива, поједностављују неке одредбе о набавкама, уводе савремене и флексибилније технике набавки (оквирни споразуми, конкурентни дијалог и др.). -набавка) и дефинисати врсте институција за које се сматра да су „наручиоци“ (Директива 2004/17 / ЕЦ, 582004/18 / ЕЦ, 59 2007/66 / ЕЦ, 60 2009/81 / ЕЦ61). Последња генерација законодавства у области јавних набавки ЕУ настала је усвајањем директива у другој деценији двадесет првог века (Директива 2014/24 / ЕУ, 63 2014/25 / ЕУ, 64 2014/23 / ЕУ65). Нови прописи резултат су глобалних промена у области јавних набавки које узимају у обзир нови политички, социјални и економски контекст и њихову нову улогу у паметном, одрживом и инклузивном развоју.

Важећим ЗЈН<sup>4</sup> успостављен је законодавни оквир у области јавних набавки у Републици Србији који је у великој мери у складу са законодавством Европске уније, односно успостављен је систем који омогућава поштовање основних начела слободе кретања добара, слободе пословног настањивања и слободе пружања услуга и начела која из њих произлазе, као што су начело економичности и ефикасности, начело обезбеђивања конкуренције и забрана дискриминације, начело транспарентности поступка јавне набавке, начело једнакости привредних субјеката.

Правилном применом прописа о јавним набавкама државе пружају и краткорочне и дугорочне користи. Краткорочне користи огледају се у рационалном трошењу средстава и постизању „најбоље вредности за новац“. Дугорочне користи огледају се у правној сигурности, спречавању криминала, борби против корупције, стварању јединственог тржишта и постизању паметног, одрживог и уравнотеженог раста и развоја. Предности се могу постићи ако је наручилац праведан, непристрасан, објективан и одговоран, а економски субјекти могу да се такмиче широм ЕУ, под једнаким условима или ако су поступци јавних набавки транспарентни, недискриминаторски и засновани на безусловној примени општих правних прописа Правила. Развојем предузећа за јавне набавке они све више имају карактер посебне научне дисциплине, јер садрже елементе правних, економских и политичких наука.

### 3. ПРАВНА ДИМЕНЗИЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Под правном димензијом јавних набавки подразумевају се два аспекта: законски прописана процедура поступка јавне набавке и уговорни однос који настаје између наручиоца и понуђача.

#### 3.1. Нормативно-институционални оквир јавних набавки у нашој земљи

Крвни закон који регулише област јавних набавки у нашој земљи је Закон о јавним набавкама<sup>5</sup> (у даљем тексту: ЗЈН). У складу са наведеним

---

<sup>4</sup> Овом закону су претходила три закона: Закон о јавним набавкама у Републици Србији из 2002. године „Службени гласник РС“, бр. 39/02, Закон о јавним набавкама из 2008. године „Службени гласник РС“, бр. 116/08 и Закон о јавним набавкама из 2012. године „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/2015 и 68/2015.

<sup>5</sup> Закон о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 91/2019, у примени од 1.7.2020. године.



законом, донет је и велики број подзаконских аката од стране: Владе Републике Србије<sup>6</sup>, Канцеларије за јавне набавке<sup>7</sup>, као и од стране министра надлежног за послове финансија.<sup>8</sup> Из законске дефиниције појма јавне набавке се може издвојити неколико битних елемената. Први битан елемент појма јавне набавке јесте да је у питању набавка, дакле, стицање неког права над предметом јавне набавке. Набавка мора да буде на основу теретног правног посла, с обзиром на то да Закон о јавним набавкама изричито дефинише уговор о јавној набавци као теретни уговор. То значи да се у случају када се предмет јавне набавке прибавља бестеретним правним послом, не примењују одредбе Закона о јавним набавкама. Други битан елемент појма јесте да је предмет јавне набавке набавка добара, услуга или радова. Трећи и последњи битан елемент појма јавне набавке је да се набавка предмета јавне набавке врши од стране наручиоца.

---

<sup>6</sup> Влада је донела следеће подзаконске акте: Одлуку о утврђивању Списка наручилаца из члана 3. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 85/20), Уредбу о јавним набавкама у области одбране и безбедности („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Уредбу о начину обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу („Службени гласник РС“, бр. 116/20).

<sup>7</sup> Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 21/21), Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Правилник о поступку отварања понуда („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Правилник о утврђивању општег речника набавке („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Правилник о утврђивању садржине стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци преко Портала јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Правилник о измени и допуни Правилника о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 21/21), Правилник о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Упутство за коришћење Портала јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 93/20), Изјава о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта (ИИК), Упутство за објављивање података о јавним набавкама које су изузете од примене Закона.

<sup>8</sup> Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС“, бр. 17/20), Правилник о изменама и допуни Правилника о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС“, бр. 94/20), Динарска вредност европских прагова („Службени гласник РС“, бр. 93/20).



Поред ЗЈН и подзаконских аката донетих на основу ЗЈН, од великог значаја су и остали прописи који се, посредно или непосредно, примењују приликом спровођења поступака јавних набавки, и то: Закон о општем управном поступку<sup>9</sup> (у даљем тексту: ЗУП), који има широку примену у области јавних набавки с обзиром на то да се на питања која нису посебно регулисана ЗЈН, а односе се на поступак заштите права, сходно примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак и Закон о облигационим односима<sup>10</sup> (у даљем тексту: ЗОО), који има значај у погледу уговора о јавној набавци. Одредбе ЗОО се примењују на све врсте уговора, па тако и на оне који се закључују у поступку јавне набавке (нпр. купопродаја, закуп, уговор о грађењу), а такође и на сва питања која нису регулисана ЗЈН.

Основне институције које делују у оквиру система јавних набавки, а чији су послови, начин рада и облик организовања уређени применом ЗЈН, су: Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Поред наведених најважнијих институција, веома важна је и улога коју имају и Државна ревизорска институција, Министарство финансија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Комисија за јавно приватно партнерство, Агенција за борбу против корупције и Комисија за заштиту конкуренције. Такође, ЗЈН одређује Управу за заједничке послове републичких органа као тело за централизоване јавне набавке.

**Канцеларија за јавне набавке**<sup>11</sup> представља врло значајну посебну организацију која врши надзор над применом ЗЈН, учествује у припреми прописа у области јавних набавки, доноси подзаконске акте и обавља стручне послове у области јавних набавки, прати спровођење поступака јавних набавки, контролише примену појединих поступака, управља Порталом јавних набавки, припрема извештаје о јавним набавкама, предлаже мере за унапређење система јавних набавки, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, доприноси стварању услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава у поступку јавне набавке.

Циљ наше земље јесте успостава институционалног оквира којим ће се обезбедити спровођење јединствене политике у свим областима

---

<sup>9</sup> Закон о општем управном поступку – ЗУП „Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>10</sup> Закон о облигационим односима – ЗОО „Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89, „Службени лист СРЈ”, бр. 31/93, 44/99 – др. пропис и „Службени гласник РС”, бр. 18/20.

<sup>11</sup> Ранији назив је био Управа за јавне набавке.

везаним за јавне набавке, укључујући области концесија, јавно-приватног партнерства и одбране. Обзиром да су одређена питања јавних набавки у неизоставном корелативном односу са бројним другим секторским областима, потребно је нагласити да је од велике важности координација рада институција, посебно при доношењу прописа, како би се отклониле евентуалне међусобне неусклађености и предупредила могућност да промена других закона дерогира ЗЈН.

### 3.2. Јавни и секторски наручиоци јавних набавки

Свака савремена држава најчешће посебним законом регулише поступак јавне набавке и формира посебне органе или организације који се старају о поступку јавне набавке.<sup>12</sup> Под јавном набавком се у смислу ЗЈС сматра: 1) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе; 2) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више секторских наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали, под условом да су добра, услуге или радови намењени обављању неке од секторских делатности (јавне сврхе).<sup>13</sup> У том смислу, Законодавац разликује две групе наручиоца и то: јавни и секторски наручиоци. У групу јавних наручиоца спадају: 1) Република Србија, односно републички органи; 2) органи аутономне покрајине; 3) органи јединице локалне самоуправе; 4) правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, ако је испуњен било који од следећих услова: 1) да се више од 50% финансирају из средстава јавног наручиоца; 2) да надзор над радом тих правних лица врши јавни наручилац; 3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тих правних лица именује јавни наручилац.<sup>14</sup> Категорији секторских наручиоца припадају: 1) јавни наручиоци који обављају секторску делатност; 2) привредна друштва која обављају секторску делатност над којима јавни наручилац може имати, директно или

---

<sup>12</sup> Љ. Николић, А. Мојашевић, А. Економија за правнике, Медивест, Ниш, 2016, 119.

<sup>13</sup> ЗЈН, чл. 1. ст. 3. Видети и чл. 2. ст. 1. Правилника о ближе уређивању поступака јавних набавки, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга канцеларије за јавне набавке

<sup>14</sup> ЗЈН, чл. 3. ст. 1.

индиректно, преовлађујући утицај на основу својине, финансијског удела или правила на основу којих је организовано; 3) други субјекти који обављају секторску делатност на основу искључивих или посебних права.

15

### 3.3. Врсте поступака у јавним набавкама

Сагласно одредби члана 51, поступци јавне набавке се могу водити кроз: отворени поступак, рестриктивни поступак, конкурентни поступак са преговарањем, конкурентни дијалог, преговарачки поступак са објављивањем јавног позива, партнерство за иновације, преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Под отвореним поступком се подразумева поступак у којем сва заинтересована лица, која имају интерес за добијање уговора о јавној набавци, могу доставити своје понуде у складу са претходно дефинисаним захтевима наручиоца, предвиђеним у конкурсној документацији. Наручилац (јавни или секторски) има обавезу да објави јавни позив у отвореном поступку.<sup>16</sup> За покретање ЗЈН прописани су само општи услови за покретање који важе за покретање било ког поступка јавне набавке. Дакле, ЗЈН не предвиђа посебне услове за покретање отвореног поступка. Ова врста поступка представља правило<sup>17</sup>, тако да га наручиоци увек могу спроводити, без обзира на шта је предмет и која је вредност јавне набавке.

За рестриктивни поступак, као и за отворени поступак, ЗЈН не прописује посебне услове који морају бити испуњени како би се исти могао спроводити, изузев општег услова прописаним чланом 88. Рестриктивни поступак представља поступак јавне набавке који се спроводи у две фазе.

---

<sup>15</sup> ЗЈН, чл. 4. ст. 1.

<sup>16</sup> Видети: ЗЈН, чл. 52. Наведеном одредбом се прописује и минимални рок за подношење понуда у отвореном поступку и износи: 35 дана од дана слања на објављивање јавног позива, за јавну набавку чија је процењена вредност једнака или већа од износа европских прагова; 25 дана од дана слања на објављивање јавног позива, за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова; 15 дана од дана слања на објављивање јавног позива, за набавку радова чија је процењена вредност нижа од 30.000.000 динара; десет дана од дана слања на објављивање јавног позива, за набавку добара и услуга чија је процењена вредност нижа од 10.000.000 динара.

<sup>17</sup> ЗЈН прописано да се додела уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку, док се у другим поступцима јавне набавке, додела уговора може вршити ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН. Из наведених законских одредаба јасно произилази да су отворени и рестриктивни поступак правило, односно да ове поступке јавни наручиоци увек могу да користе за избор најповољније понуде.

У првој фази заинтересовани понуђачи подносе пријаве за утврђивање квалификације. Уз пријаву понуђачи подносе доказе о испуњавању прописаних статусних, финансијских, кадровских и техничких услова. Резултат завршетка прве фазе је листа квалификованих понуђача, која може да буде утврђена за период од једне до три године, и која је основ за отпочињање друге фазе поступка. У оквиру друге фазе рестриктивног поступка наручилац (јавни или секторски) доставља позив за подношење понуда кандидатима који испуњавају услове, односно оним кандидатима које није искључио из поступка јавне набавке. Након пријема позива, квалификовани понуђачи подносе понуде за конкретну набавку.<sup>18</sup>

Следећа врста поступка јавне набавке која се, слично као и рестриктивни поступак одвија по фазама је конкурентни поступак са преговарањем. У оквиру прве фазе конкурентног поступка са преговарањем заинтересовани кандидати, односно привредни субјекти подносе пријаву, након чега квалификовани понуђачи прелазе у другу фазу овог поступка током које се одвија преговарање. Ова врста поступка је намењена само јавним наручиоцима и Законом о јавним набавкама прописани су посебни случајеви када се може спроводити конкурентни поступак са преговарањем за јавну набавку добара, услуга или радова. Наиме, чланом 55 прописана су пет случаја за спровођење конкурентног поступка са преговарањем. Први случај је када потребе јавног наручиоца не могу да се задовоље без прилагођавања лако доступних решења. Други случај је када уговор обухвата пројектовање или иновативна решења, док се трећи случај односи на ситуацију када уговор не може да се додели без претходних преговора ради специфичних околности које су настале због природе, сложености, правне или финансијске структуре предмета јавне набавке или с њима повезаним ризицима. Четврти случај спровођења конкурентног поступка са преговарањем је када јавни наручилац не може са довољном прецизношћу да утврди техничке спецификације предмета

---

<sup>18</sup> Видети: ЗЈН, чл. 53 и 54. Када поступак спроводи јавни наручилац минимални рок за подношење понуда је 30 дана од дана слања позива за подношење понуда, за јавну набавку чија је процењена вредност једнака или већа од износа европских прагова, односно 15 дана од дана слања позива за подношење понуда, за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова. Када су у питању секторски наручиоци, одредбама ЗЈН није прописан одређени рок, већ је секторским наручиоцима остављена могућност да одреде рок за подношење понуда уз сагласност свих кандидата. Циљ овако постављене законске одредбе је да сви кандидати у поступку имају исти рок за припрему и подношење својих понуда, а да могу да одреде и краћи рок, уколико то неће утицати на њихову могућност да поднесу понуде.

набавке, у смислу општих правила о техничким спецификацијама одредаба ЗЈН.<sup>19</sup> Последњи случај спровођења овог поступка је када су у претходно спроведеном, било отвореном или рестриктивном поступку све понуде биле неприхватљиве.

Конкурентни дијалог као поступак јавних набавки је чланом 57. ЗЈН дефинисан као поступак који јавни наручилац може да за набавку добара у складу са претходно објашњеним случајевима који важе за конкурентни поступак са преговарањем, док секторски наручиоци нису условљени испуњавањем наведених услова, односно могу да користе овај поступак без обзира на наведене услове. За спровођење конкурентног дијалога јавни наручилац има обавезу да објави јавни позив<sup>20</sup>, док је секторски наручилац дужан да објави јавни позив или периодично индикативно обавештење или обавештење о успостављању система квалификације. Примена конкурентног дијалога намењена је ситуацијама када је предмет јавне набавке нарочито сложен, односно када се уговор о јавној набавци не може закључити применом редовних поступака јавне набавке, тј. путем отворениг или рестриктивног поступка.

Партнерство за иновације је потпуно нов институт који прописује ЗЈН.<sup>21</sup> Овај поступак наручиоци спроводе уколико постоји потреба за иновативним добрима, услугама или радовима, која не може да се оствари набавком добара, услуга или радова који су доступни на тржишту.<sup>22</sup> Циљ примене партнерства за иновације је развијање иновативних добара, услуга или радова и њихова накнадна набавка. Партнерство за иновације спроводи се у више узастопних фаза, у које могу бити укључени производња добара, пружање услуга или извршење радова. У свакој фази утврђују се циљеви које партнери треба да остваре у тој фази, а истовремено се утврђују и износи накнаде. После сваке фазе наручилац може да раскине партнерство

---

<sup>19</sup> Видети чл. 98. ст 2-5.

<sup>20</sup> Изузетак од обавезе јавних наручиоца да објаве јавни позив, постоји у случају када јавни наручилац у тај поступак позове све и искључиво понуђаче који су у отвореном или рестриктивном поступку поднели понуду и испунили критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта.

<sup>21</sup> Према одредбама ЗЈН (чл. 2. ст. 1. тач. 19.) под иновацијом се сматра имплементација новог или значајно унапређеног производа, услуге или процеса, укључујући али не ограничавајући се на процесе производње и грађења, нову тржишну методу или нову организациону методу у пословним праксама, организацији радних места или спољним односима, између осталог, у циљу да се помогне у решавању друштвених изазова или као подршка паметном одрживом и инклузивном расту.

<sup>22</sup> ЗЈН, чл. 59. ст. 2.

за иновације или у случају партнерства за иновације са неколико партнера, да смањи број партнера раскидањем појединачних уговора. Наравно, како би применио све наведене могућности, наручилац исте мора предвидети у конкурсној документацији. Као и у конкурентном дијалогу, тако и у партнерству за иновације критеријум за доделу уговора може искључиво бити најбољи однос цене и квалитета. Разлика у односу на претходно разматране врсте јавних набавки је што поступак за иновације оставља наручиоцу могућност да успостави партнерство за иновације са једним или више партнера, спроводећи одвојене активности истраживања и развоја.<sup>23</sup>

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива је врста поступка јавне набавке који се одвија се у више фаза<sup>24</sup>, и за разлику од осталих поступака јавних набавки које прописује ЗЈН, карактерише га мања транспарентност. Управо је због нетранспарентности потребно имати мишљење Канцеларије за јавне набавке. Без обзира што наручиоци нису у обавези да објаве јавни позив, они ипак имају дужност да поступају у складу са начелом обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације<sup>25</sup>, дакле да барем покушају да обезбеде ефективну конкуренцију упућивањем позива на преговарање у писаној форми једном или, ако је могуће, већем броју привредних субјеката<sup>26</sup>.

Нови, важећи ЗЈН увео је новину у смислу класификовања наручилаца на јавне и секторске, па је самим тим дошло и до потребе за разврставањем врста поступака који се односе само на јавне, односно само на секторске наручиоце. Наиме, конкурентни поступак са преговарањем, може спровести само јавни наручилац под условима одређеним ЗЈН, док преговарачки поступак са објављивањем јавног позива може спровести само секторски наручилац. Јавни наручилац, с тим у вези, а како је прописано ЗЈН, доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку. Овај поступак доделе уговора се може вршити и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани законом, али се не може спроводити преговарачки поступак са објављивањем јавног позива, који је намењен секторским наручиоцима. С

---

<sup>23</sup> ЗЈН, чл. 60. ст. 5.

<sup>24</sup> Више о фазама и разлозима за спровођење преговарачких поступака без објављивања јавног позива видети чл. 61 ЗЈН.

<sup>25</sup> Ово начело прописано је чл. 7 ЗЈН, а остала начела (економичности и ефикасности, транспарентности поступка јавне набавке, једнакости привредних субјеката, као и начело пропорционалности) прописана су чл. 6, 8-10.

<sup>26</sup> Изузетак од овог правила је свакако у случајевима када ЗЈН изричито прописује могућност преговарања само са једним понуђачем.

друге стране, секторски наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном, рестриктивном поступку, преговарачком поступку са објављивањем или конкурентном дијалогу, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН, док не може спроводити конкурентни поступак са преговарањем, који је намењен јавним наручиоцима.

### 3.4. Мониторинг над применом прописа о јавним набавкама

Мониторинг над применом прописа о јавним набавкама је у надлежности Канцеларије за јавне набавке. Циљ ове активности је спречавање, откривање и отклањање неправилности које могу да настану или су настале приликом примене Закона о јавним набавкама. За нормативно регулисање ове области донет је и Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама.<sup>27</sup> Поступак мониторинга покреће се по службеној дужности или по примљеном обавештењу правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

У смислу Правилника о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама, мониторинг према врсти може бити: редован, ванредан, контролни и допунски. Редован мониторинг се спроводи према донетом годишњем плану мониторинга и по службеној дужности у случају када наручилац намерава да спроведе преговарачки поступак без објављивања јавног позива.<sup>28</sup> Ванредан мониторинг се спроводи по пријему обавештења од стране правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.<sup>29</sup> Контролни мониторинг се спроводи ради утврђивања извршења препорука које је Канцеларија за јавне набавке у свом извештају о спроведеном мониторингу упутила субјекту мониторинга. Допунски мониторинг се спроводи по службеној дужности ради утврђивања чињеница од значаја за мониторинг, а које нису утврђене у редовном, ванредном или контролном мониторингу.<sup>30</sup> Одредбом члана 180, ст. 5.

---

<sup>27</sup> Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 93/2020.

<sup>28</sup> Видети чл. 6. Правилника о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама

<sup>29</sup> Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама, чл. 4. ст. 2.

<sup>30</sup> Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама, чл. 3.



Закона о јавним набавкама прописани су случајеви када се мониторинг не спроводи. То су случајеви када се утврди да Канцеларија за јавне набавке није надлежна, утврди да је прошао рок од три године од завршетка поступка јавне набавке или закључења уговора без спровођења поступка, или ако се из обавештења не може утврдити подносилац и подаци од значаја за поступање.

Након што се обави мониторинг, приступа се припреми извештаја о спроведеном мониторингу.<sup>31</sup> Канцеларија за јавне набавке је дужна да Влади и Народној скупштини достави годишњи извештај о спроведеном мониторингу и то најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

#### 4. ЕКОНОМСКА ДИМЕНЗИЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Милтон Фридман, познати економиста, дели све врсте трошења новчаних средстава у четири категорије: трошење новца за своје сопствене (личне) потребе, трошење сопственог новца за туђе потребе, трошење туђег новца за личне потребе, трошење туђег новца за туђе потребе.<sup>32</sup> Када се говори о рационалном коришћењу средстава, може се рећи да се најрационалније понашамо у оним тренутцима када сопствени новац трошимо за личне потребе. У истом смеру је и негативан аспект, односно ситуација када се исказује најнижи степен рационалности је када се туђа новчана средства користе за остварење туђих потреба. Управо је овај други случај карактеристичан када говоримо о јавним набавкама (тзв. „парадокс јавног добра“).<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> О подацима које треба да садржи Извештај о мониторингу видети чл. 9. Правилника о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама.

<sup>32</sup> Наведено према: Љ. Маџар, Механизми мобилизације и алтернативне алокације јавних средстава, Студија бр. 1, Београд, 2008, 8.

<sup>33</sup> Овај феномен се другачије назива „парадокс јавног добра“, зато што је примећено да људи користе јавна добра мање ефикасно него приватна добра. На пример, директор неке основне школе сигурно неће бити тако пажљив (када говоримо о цени, квалитету, итд.) када набавља опрему за школу, ако његово понашање поредимо са ситуацијом када купује опрему за свој сопствени стан. Другим речима, људи се понашају другачије кад купују туђим новцем, зато што немају тај „уграђени“ мотив за ефикасније коришћење новца, што проузрокује преплаћивање добара у поређењу са ценама које постижу приватни купци. Једини рационалан начин да се овакве ситуације превазиђу јесте да се наметну правне норме, у виду Закона о јавним набавкама, који треба да натера наручиоце у јавном сектору да се понашају што сличније купцима у приватном сектору. Кнежевић, Б.

Економски гледано, у поступку јавне набавке, одвија се посебна врста надметања између понуђача - тзв. надметање затвореним понудама. Та врста надметања омогућава да понуђачи, односно продавци/извођачи искажу своје резервационе цене (најниже цене по којима су спремни да продају добро, услугу или рад. С друге стране, наручилац (односно економском терминологијом речено - купац) своју спремност за плаћање првобитно исказује преко процењене вредности добра, услуге или рада. У том случају, купац је спреман да плати предмет набавке онолико колико процењује или чак и више од тога у зависности од конкретних понуда понуђача. Онај понуђач који понуди нижу цену у односу на цене других понуђача има предност над осталима. Та цена може бити једнака процењеној вредности предмета набавке или виша од те вредности.<sup>34</sup>

Обзиром да се у улози купца јавља држава, као и да се добро, услуга или рад, плаћа новцем пореских обвезника, свакако је интерес државе (пореских обвезника) постићи што је могуће нижу цену за реализацију јавне набавке. Циљ наручиоца јесте укључивање што већег броја понуђача, како би се испоштовало начело економичности и прибавила најбоља понуда, односно извршила услуга или обавили радови одговарајућег квалитета. Другим речима, што се мање троши на набавку добара, услуга или радова, мање се оптерећује државни буџет, чију структуру на страни јавних прихода чине, у највећој мери, порези. Према томе, мање трошење на јавне набавке генерише мање задирање у лично благостање (богатство) пореских обвезника. Овај аспект размене везан је за дистрибутивну функцију тржишта, односно за расподелу доходака.<sup>35</sup>

Одговарајућа политика и пракса у области јавних набавки доприноси стварању ста-билног тржишта, које је од виталног значаја за домаћа предузећа у условима отежаног наступа у иностранству. Поштовањем основних начела јавних набавки – економичности и ефикасности, једнакости понуђача, обезбеђивања конкуренције и транспарентности, остварују се значајне уштеде, бољи квалитет робе и услуга искраћивање рокова испоруке.<sup>36</sup>

---

Јавне набавке: уштеда буџетског новца и приближавање европским стандардима, *Школа бизниса*, 3/2010, 81.

<sup>34</sup> Љ. Николић, А. Мојашевић, *op. cit.*, 119.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> С. Остојић, Н., Дамњановић, „Економски значај јавних набавки“. *Трендови у пословању*, 2013, 1(2), 34.

Јавне набавке су област која све више добија на значају у земљама Европске уније. Удео јавних набавки у бруто домаћем производу земаља ЕУ повећао се током последњих година и достигао 16%. Истовремено су, као резултат унапређења регулативе и њене све ефикасније примене, остварене уштеде од 30%.<sup>37</sup> У оквиру Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019–2023. године наводи се да је у 2017. години учешће јавних набавки у бруто домаћем производу износило 7,68%, док је у 2018. години забележен благи пораст (7,98%). Обим учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу указује на то да јавне набавке имају важан утицај на општи економски раст, заснован на развијеној тржишној конкуренцији. Јавне набавке су један од инструмената који може значајно да допринесе остваривању програма паметног и одрживог економског раста, кроз обезбеђивање ефикасног коришћења јавних средстава, развој конкуренције и побољшање услова за иновације у пословању. Ефикасност јавних набавки има директан или индиректан утицај и на друге јавне политике, као што су фискална дисциплина, модернизација јавне управе, подстицање малих и средњих предузећа, иновације, еколошки и социјално одржив раст, борба против корупције и др. Полазећи од напред наведеног, потребно је да се настави с унапређењем националног система јавних набавки.

С тим у вези јесте и економска димензија ове институције која се огледа у томе што у овом поступку учествују (и уговор закључују) привредни субјекти - држава у улози наручиоца и, најчешће, предузећа у улози понуђача. Осим тога, набавку добара, услуга или радова прати значајна количина новчаних средстава, што додатно одсликава економску димензију ове институције. Између осталог, то је можда и најважнији разлог због чега је свака савремена држава заинтересована да уреди овај поступак, како би се он одвијао законито и транспарентно.

Може се закључити да су правна и економска димензија јавних набавки међусобно повезане, условљене, односно у корелативном односу, па самим тим овај институт има обележје хетерогености.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Јавна набавка је процес набавке добара, услуга и радова од стране наручилаца, који им омогућава несметано функционисање и обављање послова, као и реализацију бројних пројеката, уз истовремено

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

обезбеђивање најбоље вредности за новац. Исто тако, јавна набавка је поступак идентификовања онога што је потребно, идентификовања најбоље особе или организације која би могла да удовољи тој потреби, осигуравајући да се оно што је потребно испоручи на право место, у право време и по најбољој цени и по поштеној цени и на транспарентан начин. Јавне набавке представљају посебну правну и економску институцију, којом се прописују правила понашања привредних субјеката, државе као наручиоца и привредних субјеката као понуђача, у сложеним правним односима. Свака економија има компаније и институције које се финансирају из владиног буџета<sup>38</sup>, али у свом свакодневном пословању ове корпорације набављају робу и услуге од приватних компанија. Познат као јавна набавка, овај начин продаје добара и услуга владиним властима веома је атрактиван за приватне компаније због сигурног плаћања, али је као резултат тога подложен потенцијалној злоупотреби.

Иако је учињено много на пољу усклађивања домаће легислативе са међународним стандардима у области јавних набавки, у нашој земљи поверење у систем јавних набавки је и даље на релативно ниском нивоу, посебно са аспекта подложности корупцији и злоупотребама. У том контексту изузетно је важно нагласити да је за успостављање ефикасног система јавних набавки и антикоруптивну борбу нужно предузимање различитих превентивних и корективних мера на свим нивоима друштва, дакле не само у погледу поступања уговорних органа и понуђача, већ и укупног односа према овом питању читаве јавне администрације и свих других јавних и приватних субјеката, као и надлежних контролних органа.

Данас јавне набавке имају улогу промовисања иновација, заштите животне средине, а значај набавки се пребацио са регулисања поступака доделе уговора на стратешко управљање целокупним циклусом набавки (од планирања, надметања, процене понуда, до примене и контроле целокупног процес набавке), уз одржавање интегритета и спречавање корупције. Ако наручиоци учине поступке јавних набавки доступнијим понуђачима, вероватно ће се повећати број понуда које ће задовољити њихове потребе, па се стога верује да ће се трошкови набавке цена знатно смањити. Да би јавне набавке могле да играју ову стратешки важну улогу на очекиван начин, неопходно је да систем јавних набавки буде успешан у

---

<sup>38</sup> Владине набавке могу често бити један од извора неефикасности у јавном сектору. Примера ради у пракси се дешава да процедуре које држава пропише да би сузбила корупцију и уштедела новчана средства, често доводе до повећања трошкова владиних набавки.

обављању својих функција, а кључни предуслов за стварање ефикасног и недискриминаторног система јавних набавки јесте успостављање одговорности и контроле у овој области. Међутим, шире гледано, успостављање система одговорности и контроле много је сложенији и већи изазов у јавном сектору него у приватном. Нарочито јер постоје велике разлике између појединих делова јавног сектора. Нови Закон о јавним набавкама (2019) још више је смањило могућност за малверзације са јавним набавкама. Доношењем ЗЈН, у нашој земљи је на целовит начин регулисана ова област. Очекује се да ће даља примена ЗЈН донети велике економске користи, како за појединце, тако и за друштво у целини и да још ефективније трасира даљи правац за кретање наше земље на европском путу. Стварање добрих решења и њихово ширење кроз реформисану организациону структуру система јавних набавки требало би да допринесе побољшању капацитета наручилаца. Јачи капацитети купаца убрзавају стварање и примену нових добрих решења и сузбијање неправилности.

Може се закључити да су јавне набавке значајна, како правна, тако и економска институција, преко које држава одлучује шта ће купити, као и по којим ценама, и које представљају кључни инструмент кроз који влада остварује неке од својих стратешких циљева, као што је нпр. економски развој, унапређење запошљавања итд. Укратко, јавне набавке су област у којој постоји правна и економска интеракција између јавног и приватног сектора.

## ЛИТЕРАТУРА:

Кнежевић, Б. Јавне набавке: уштеда буџетског новца и приближавање европским стандардима, *Школа бизниса*, 3/2010, 75-82.

Николић, Љ., Мојашевић, А. *Економија за правнике*, Медивест, Ниш, 2016.

Остојић, С., Дамњановић, Н. „Економски значај јавних набавки“. *Трендови у пословању*, 2013, 1(2), 33-38.

Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, 2020.

Тошев, Д. Т. „Вишекритеријумска анализа у процесу јавних набавки“. *Војнотехнички гласник*, 60(3), 2012, 109-124.

Правни извори:

Закон о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 91/2019.

Закон о општем управном поступку – ЗУП „Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење.

Закон о облигационим односима – ЗОО „Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ, 57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93, 44/99 – др. пропис и „Службени гласник РС“, бр. 18/20.

Одлука о утврђивању Списка наручилаца из члана 3. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 85/20.

Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Уредба о организацији и начину обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу „Службени гласник РС“, бр. 116/2020.

Уредба о начину обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу „Службени гласник РС“, бр. 116/20.

Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки „Службени гласник РС“, бр. 21/21.

Правилник о поступку отварања понуда „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Правилник о утврђивању општег речника набавке „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Правилник о утврђивању садржине стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци преко Портала јавних набавки „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Правилник о измени и допуни Правилника о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке „Службени гласник РС“, бр. 21/21.

Правилник о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Упутство за коришћење Портала јавних набавки „Службени гласник РС“, бр. 93/20.

Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача „Службени гласник РС“, бр. 17/20.

Правилник о изменама и допуни Правилника о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача „Службени гласник РС“, бр. 94/20.

Динарска вредност европских прагова „Службени гласник РС“, бр. 93/20.



Mirjana IVAZ

Assistant at the Faculty of Law, University of Priština in Kosovska Mitrovica

## PUBLIC PROCUREMENT AS A LEGAL AND ECONOMIC INSTITUTION

### Summary

The aim of this paper is to analyze the legal and economic dimension of public procurement institutes. In that sense, when it comes to the legal dimension, European and national legislation is analyzed. The economic dimension is particularly emphasized, as public procurement is considered a key component of public service delivery, good governance and a sustainable economy characterized by inclusive growth. A well-organized and unified public procurement system provides conditions for free action of competition among bidders, which further enables the state to, under the most favorable conditions, procure goods, services and works of the required quality and thus, in the most economical way, use taxpayers' money. the money"). This creates significant savings of budget money (taxpayers' money) and enables the saved funds to be used to increase the quantity and quality of services provided by the state to citizens, which increases the standard of living. Through greater transparency, together with open and strong competition in the field of public procurement, it contributes to strengthening the competitiveness of domestic companies, which is a key factor in accelerating economic development, employment growth and living standards of citizens.

**Key words:** public procurement, legal dimension, economic dimension.