

Република Србија
**Министарство државне управе
и локалне самоуправе**
Бирчанинова 6
11000 Београд
ел. пошта: reformauprave@mduls.gov.rs

**ПРЕДМЕТ: Коментари, примедбе и сугестије Удружења
професионалаца у јавним набавкама Републике Србије на
описе послова Нацрта каталога радних места и звања у јавном
сектору**

Поштовани,

Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије је струковно удружење које окупља професионалце и службенике јавних набавки, са циљем подизања стандарда професионалне праксе и унапређења ове важне области у Републици Србији. Чланови Удружења налазе са на врло важним и одговорним, стручним и руководећим, радним местима и положајима код великог броја наручиоца – Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, органима државне управе, органима АП и локалне самоуправе, јавним службама, државним и локалним јавним предузећима, привредним друштвима. Редовно учествујемо у писању нацрта и предлога прописа из области јавних набавки, организујемо семинаре и радионице, објављујемо стручне публикације, имамо развијену међународну сарадњу, члан смо светске федерације за набавке – ИФПСМ, редован смо саговорник страним партнерима приликом прикупљања података, оцена и ставова о стању у области јавних набавки ради сачињавања редовних годишњих извештаја о напретку Републике Србије у европским интеграцијама.

Јавне набавке у Републици Србији представљају изузетно сложен посао, који захтева познавање и примену изузетно специјализиваних и стручних знања – од оцене сврсисходности јавних набавки и потребе за њима, преко састављања плана јавних набавки (у релацији са буџетом и финансијским плановима), спровођења врло сложених поступака јавних набавки, закључења и праћења реализације уговора, надзора и контроле над јавним



набавкама, поступање и решавање у врло сложеном управном поступку – поступку заштите права. Управо због потребе за оваквим знањима, законом је регулисано полагање посебног и врло сложеног испита из области јавних набавки, те стицање одговарајућег сертификата. Овим пословима се баве људи различитих струка и професија – правници, економисти, инжењери, а због свог значаја и потребе за стручњацима из ове области, организоване су чак и посебне последипломске студије са предметима који се односе на област јавних набавки (ФТН – Универзитет у Новом Саду и ФОН – Универзитет у Београду).

Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године ("Службени гласник РС", бр. 122/2014), у посебном делу 3.3. Професионализација у тач. 3.3.1 указује на значај стручног обављања послова јавних набавки:

„Циљ даље професионализације службеника за јавне набавке је да се преко оспособљавања, стручности и ефикасности оних који обављају послове јавних набавки унапреди спровођење Закона на свим нивоима, као и да се обезбеди стварање и јачање капацитета за примену нових директива. Резултати који се очекују су ефикасније и економичније набавке, смањивање нерегуларности и ризика од корупције, као и благовремено јачање капацитета наручилаца за примену нових закона које ће бити резултат усклађивања са *acquis communautaire*. **Развој професионализације ће се одвијати кроз следеће кораке:**

- наставак процеса сертификације (основни ниво);
- увођење вишег нивоа сертификације, којим би службеници за јавне набавке стекли сложенија и шира знања у области јавних набавки која укључују и упознавање са „добром праксом” у земљама ЕУ;
- **унапређење статуса службеника за јавне набавке како би се на овим пословима ангажовали и задржали високо квалитетни кадрови што је од кључног значаја за остварење ефикасних и регуларних јавних набавки и примену одредби усклађених са *acquis communautaire*;**
- побољшавање информисаности (успостављањем форума о јавним набавкама, унапређивањем е-билтена и сл.) у циљу решавања питања практичне примене Закона и других прописа у области јавних набавки;



- усвајање етичког кодекса у области јавних набавки са циљем успостављања стандарда етичког понашања, јачања етике јавних служби и јачања поверења грађана у јавне службе;
- подстицање рада професионалних удружења у јавним набавкама у циљу јачања професионализма и етичких стандарда у јавним набавкама и омогућавање да лица која спроводе поступке јавних набавки дају допринос у доношењу и примени прописа у области јавних набавки.“

На јавне набавке у Републици Србији троши се врло значајан део друштвеног богатства, и у том смислу ово је правни и пословни процес који је по својој вредности и сложености практично неупоредив са другим инструментима трошења јавних средстава:

- Укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износи **298.374.363.000 динара у 2014.** години, односно **135.330.202.000 у првом полугодишту 2015.** године, са **87.712** закључених уговора о јавним набавкама у 2014. години, односно **49.879** у првом полугодишту 2015. године.
- Када се укупне вредности јавних набавки ставе у сразмеру са вредношћу буџета Р. Србије, тада се види да јавне набавке по својој вредности одговарају чак **26.45%** вредности буџета (податак за прво полугодиште 2015. чак **28,03%**), а када се те исте укупне вредности јавних набавки ставе у сразмеру са јавним расходима по консолидованом билансу Р. Србије, тада се види да јавне набавке износе чак **15.88%** укупних јавних расхода по консолидованом билансу (односно чак **16,1%** по подацима за прво полугодиште 2015. године).
- Од горе наведене вредности око **140.000.000.000** динара се односи на наручиоце који су органи државне управе, правосуђе, просвету, здравство, социјалну заштиту, локалне самоуправе, односно управо на оне субјекте који су и предмет регулисања будућег Закона о систему плата запослених у јавном сектору.



Горе наведени подаци указују на изузетан значај ове области за укупно економско и социјално стање у Р. Србији, и то је један од разлога због којег регулисању послова јавних набавки у Нацрту каталога треба приступити сасвим озбиљно и студиозно.

На почетку образложења која се тичу конкретних звања и радних места из нацрта Каталога, желимо прво да изразимо своје задовољство што сте приликом јавне расправе уважили стручне аргументе у погледу првобитно предложеног радног места „Службеник за јавне набавке“ из Нацрта каталога генеричких радних места у јавном сектору (Шифра радног места Е0302), те наведено радно место преименовали у радно место „Комерцијалиста“, чиме су сада избегнуте правне појмовно – семантичке дилеме у односу на институт „службеник за јавне набавке“ из Закона о јавним набавкама, а које су могле у пракси отворати проблематична питања у односу на статус постојећих службеника за јавне набавке као институт из ЗЈН, који су запослени у јавном сектору на различитим радним местима, а не испуњавају захтеве првобитно предложеног радног места по Нацрту каталога – „Службеник за јавне набавке“. Наведени пример служи нам као доказ отворености за квалитетну јавну и стручну расправу и уважавања стручне аргументације.

Ипак, и у светлу најновијих верзија Нацрта каталога, потребно је указати на одређене недостатке и некохерентности, које могу имати потенцијално значајне и лоше последице по област јавних набавки, и стручна лица која се тим пословима баве, уколико се наведено не отклони. Недостатке и некохерентности на које ћемо указати не сматрамо производом хтења, већ сасвим разумљивом последицом када је реч о изузетно сложенем задатку класификације више хиљада постојећих радних места у један уређен и организован систем. Због потенцијалних озбиљних последица по постојећи систем јавних набавки обавеза нам је да на исте укажемо, и истакнемо **нужност** јаснијег регулисања послова у оквиру појединих радних места и звања.

На наведене недостатке и некохерентности, са пратећим образложењима и предлозима указаћемо на примерима звања виши саветник, самостални саветник, саветник и млађи саветник (и то на нивоима државног службеника, службеника у органима АП, службеника у органима јединица локалне самоуправе), али би се



закључци и предлози могли сходно примењивати и на друга радна места која уређује каталог, сличног степена сложености, компетентности и задатака.

1. **Виши саветник, група и подгрупа радних места A/A1, A/A8, A/A9 (државни службеник, службеник органа АП, службеник органа ЈЛС)**

Образложење проблема

Проблем 1:

Наведено радно место, односно звање је највишег степена у предложеном нацрту каталога за државне службенике, са највећим одговорностима, сложеним задацима, самим тим и са строгим минималним пратећим захтевима стручне спреме и додатним знањима и испитима. Сматрамо да је за наведено звање сасвим незадовољавајуће описан део послова који би се односио на јавне набавке, односно код вишег саветника се помиње да исти „дефинише техничке услове за набавку и учествује у спровођењу поступака јавних набавки информатичке опреме и програма“. Апсолутно је нејасно зашто је само овај изузетно мали и ограничени посао и предмет јавне набавке издвојен у односу на све друге послове јавних набавки са својим изузетним одговорностима и сложеностима. Звање вишег саветника, као највишег и најодговорнијег степена звања (и знања), у оквиру оперативно-стручних послова мора садржати послове који се односе на јавне набавке а који одговарају степену, сложености и компетентности звања виши саветник. Напомињемо да се пословима јавних набавки већ баве службеници у звању вишег саветника (или звању другачијег назива, али које по рангу одговара звању вишег саветника), и то већ више од деценије и то изузетно успешно, те да је реч о лицима која су се изузетно професионализовала и специјализовала за ову врсту послова, и то у најсложенијим и најодговорнијим фазама процеса јавних набавки. Уколико се у оквиру звања виши саветник не опишу и одговарајући послови из области јавних набавки, поставља се питање будућег статуса таквих изузетних стручњака из области јавних набавки – или ће бити „деградирани“ на нижа звања, што ће последично са собом да одреди и нижи будући платни разред, или ће доћи



до одлива оваквих стручних лица из државних и других органа. Добри стручњаци, за свој добар рад не смеју бити награђени нижим звањима или ситуацијом у којој бирају одлазак са свог радног места. **Оваква ситуација би се свакако одмах одразила и на квалитет спровођења поступака јавних набавки**, како на законитост, процедуралну исправност, њихову сврсисходност, и укупну економичност и ефикасност. Нужно је у оквиру овог звања предвидети овом звању одговарајуће послове из области јавних набавки.

Проблем 2:

За Вишег саветника јединица локалне самоуправе, група и подгрупа звања А/А9, у делу који се односи на управно-правне послове даје се следећи опис послова: „израђује предлоге уговора и друге акте који се односе на набавке добара, радова и услуга и предлоге других уговора из делокруга послова унутрашње организационе јединице“. Будући да закључење уговора о (јавним) набавкама, односно поступак јавне набавке није по својој природи управни поступак, већ облигационоправна ствар, овај опис се не би требао налазити у овом делу описа послова, већ у другом одговарајућем (или нормативно-правни послови или оперативно-стручни). Из области јавних набавки, једино поступак заштите права представља материју управног поступка.

Предлог 1: У опису послова за звања **Виши саветник, група и подгрупа радних места А/А1, А/А8, А/А9 (државни службеник, службеник органа АП и службеник ЈЛС)**, у оквиру описа послова, у делу где се наводе оперативно-стручни послови, **додати** следеће (или сличну формулацију, али са суштински истим или сличним уређењем описа послова):

- „организује, координира и контролише извршење полова јавних набавки, одговара за извршење послова јавних набавки, предлаже идеје и доноси одлуке о начину реализације послова из области јавних набавки, прати правне прописе и контролише законитост спровођења јавних набавки.“



На овај начин, овом звању се додељују најодговорнији задаци из области јавних набавки, за оне више саветнике који ће се овим пословима бавити.

Предлог 2:

Из описа послова **Вишег саветника јединица локалне самоуправе, група и подгрупа звања А/А9**, у делу који се односи на управно-правне послове, опис који се односи на израду предлога уговора и друге акте који се односе на набавке добара, радова и услуга и предлоге других уговора из делокруга послова унутрашње организационе јединице, преместити у други одговарајући део описа послова по својој правној природи, или избацити уопште ту формулацију, уколико се прихвати предлог бр. 1, будући да послови јавних набавки, по законској дефиницији, у себи подразумевају и послове који се односе на израду и закључење уговора.

2. Самостални саветник, група и подгрупа радних места А/А1, А/А8, А/А9 (државни службеник, службеник органа АП, службеник органа ЈЛС)

Образложење проблема

Проблем 3:

Реч је о звањима истог или сличног степена сложености, одговорности и компетентности, само на различитим нивоима управе/аутономије/самоуправе. Иако се послови ових звања на исти или сличан начин уређују у погледу осталих послова, у делу који се односи на послове јавних набавки постоји некохерентност између ових звања. Тако се на пример за звање самосталног саветника, који је државни службеник (А/А1) прецизно уређују послови из области јавних набавки: „стара се о правилној и правовременој припреми плана јавних набавки, тендерске документације и уговора у вези са спровођењем пројеката, предузима мере и активности неопходне за правилно и правовремено спровођење уговора“. Међутим, вероватно услед пропуста техничке природе **наведени послови јавних набавки нису предвиђени код звања самосталног саветника органа АП и ЈЛС (А/А8 и А/А9)**. На овај начин прави се неоправдана разлика између ових суштински истих звања, и што је још значајније, отвара се питање статуса садашњих



самосталних саветника АП и ЈЛС који сасвим одговорно и успешно спроводе послове јавних набавки, будући да за те нивое управе неоправдано нису уређени послови јавних набавки. Још једна примедба односи се на терминологију описа, будући да домаћи позитивни прописи о јавним набавкама не познају термин „тендерске документације“ већ може бити реч о документацији из поступка јавне набавке или конкурсној документацији.

Предлог 3:

У опису послова за звања **Самостални саветник, група и подргрупа радних места А/А8, А/А9 (службеник органа АП и службеник ЈЛС)**, у оквиру описа послова, у делу где се наводе оперативно-стручни послови, **додати** формулацију која и стоји код самосталног саветника групе и подргрупе А/А1, уз коришћење правилне терминологије код свих звања:

- „стара се о правилној и правовременој припреми плана јавних набавки, документације из поступака јавних набавки и уговора у вези са спровођењем пројеката, предузима мере и активности неопходне за правилно и правовремено спровођење уговора“.

На овај начин, ова суштински идентична/слична звања, уређују се на кохерентан начин.

3. Саветник, група и подргрупа радних места А/А1, А/А8, А/А9 (државни службеник, службеник органа АП, службеник органа ЈЛС)

Образложење проблема

Проблем 4:

Слично као и у претходном случају, за ова суштински иста, односно слична звања, послови јавних набавки се уређују на нехорентан начин. Тако се у оквиру звања саветник, за државне службенике и службенике органа АП (А/А1 и А/А8) уређују одређени послови јавних набавки: „учествује у припреми плана јавних набавки и припрема документацију за спровођење тендера, закључење и спровођење уговора ради спровођења пројеката и контролише активности уговарача“. Међутим **наведени послови нису уређени код**



саветника органа ЈЛС (А/А9), чиме се ова звања, супротно идеји самог каталога и прописа на којем се заснива некохерентно уређују.

Предлог 4:

У опису послова за звање **Саветник, група и подгрупа радних места А/А9 (службеник ЈЛС)**, у оквиру описа послова, у делу где се наводе оперативно-стручни послови, **додати** формулацију која и стоји код саветника групе и подгрупе А/А1 и А/А8, уз коришћење правилне терминологије код свих звања:

- „учествује у припреми плана јавних набавки и припрема документацију за спровођење поступака јавних набавки, закључење и спровођење уговора ради спровођења пројеката и контролише активности уговарача“.

На овај начин, ова суштински идентична/слична звања, уређују се на кохерентан начин.

4. Млађи саветник, група и подгрупа радних места А/А1, А/А8, А/А9 (државни службеник, службеник органа АП, службеник органа ЈЛС)

Образложење проблема

Проблем 5:

Ситуација идентична као и у претходном случају. Код звања млађи саветник – државни службеник и службеник органа АП (А/А1 и А/А8), уређују се послови јавних набавки, док код звања млађи саветник код органа ЈЛС (А/А9) то није случај.

Предлог 5:

У опису послова за звање **Млађи саветник, група и подгрупа радних места А/А9 (службеник ЈЛС)**, у оквиру описа послова, у делу где се наводе оперативно-стручни послови, **додати** формулацију која и стоји код млађег саветника групе и подгрупе А/А1 и А/А8, уз коришћење правилне терминологије код свих звања:

- „Прикупља и обрађује податке и информације потребне за израду и измену плана јавних набавки, спровођење јавних набавки и плаћања за одобрене пројекте и учествује у приреми релевантне



документације из поступака јавних набавки и закључења уговора и прати спровођење уговора и помаже у контроли активности уговарача.“

На овај начин, ова суштински идентична/слична звања, уређују се на кохерентан начин.

Уверени смо да је горе наведене сугестије нужно прихватити (не обавезно у идентичним формулацијама, наравно). Ово наше уверење о нужности проистиче из самог значаја послова јавних набавки, о чему је било речи на самом почетку. Међутим, још једном напомињемо, да је у овом случају реч о запосленима у јавном сектору (тачније делу јавног сектора који ће бити уређен законом) који обављају послове јавних набавки за уговоре вредности око 140.000.000.000 динара, а то је вредност која ће се у наредним годинама само повећавати. Из наведеног произилази ванредан значај квалитета и професионализма лица који обављају ове послове. Због тога нам је и дужност била да укажемо на ове поједине некохерентности, које сматрамо последицом изузетно тешког задатка, а не воље и хтења, али које могу имати озбиљне последице по садашње запослене и сам систем јавних набавки последично, будући да сам систем у великој мери зависи од знања, стручности и квалитета лица која га спроводе. Тако би нпр. по тренутним решењима, виши саветник при АП или ЈЛС који обавља послове јавних набавки, без обзира на своје изузетне квалитете, у случају да се овакви предлози не усвоје, могао да се „нада“ тек деградирању на звање саветника или млађег саветника, са пратећим последицама у виду нижег платног разреда, или да се суочи са дилемом одласка са посла. Свакако да то није била идеја ни самог закона ни каталога који се израђују, већ управо супротно, кохерентно и правично уређивање и класификовање постојећих многобројних радних места и звања. Ови предлози управо то омогућују – кохерентно и правично уређивање истих, односно сличних послова, **без стварања додатних трошкова по јавна средства**, а спречавају се наведене негативне последице.

На крају напомињемо још да **област јавних набавки јесте једно од најважнијих поглавља у приступним преговорима Републике Србије као кандидата за улазак у ЕУ**. Свака активност из ове области се пажљиво бележи, прати и анализира, те упоређује са постављеним захтевим и стандардима ЕУ. Ово није наша паушална оцена, већ искуство, будући да смо редовно,




сваке године, учествовали у разговорима и размени информација са нашим међународним партнерима приликом састављања извештаја о напретку у европским интеграцијама. Сваке године је посебна тема била и професионализација јавних набавки, питање службеника за јавне набавке, запослених који обављају ове послове, њиховог положаја и унапређења. У том смислу, претпостављамо да и решења из каталога која се односе на послове јавних набавки могу бити предмет интересовања за будуће оцене. **Извештај са скрининга за преговарачко поглавље 5: Јавне набавке**, управо се односи на потребу унапређења положаја лица која се баве пословима јавних набавки: „...да ће кључни изазов за Републику Србију бити јачање капацитета за имплементацију и примену на свим нивоима, посебно имајући у виду нове директиве ЕУ у области јавних набавки које су донете 2014. године; да су професионални и добро обучени службеници за јавне набавке и на локалном нивоу од кључног значаја за успешну примену правила јавних набавки“.

У овој области Република Србија је до сада бележила добре оцене, а за ову годину напредак је означен чак са оценом „good progress“ (врло добар по школском систему оцењивања), а тако би најмање требало и да остане. Наши предлози који се односе на Нацрт каталога управо томе и доприносе.

Уверени смо у позитивне ефекте наших сугестија и уверени смо у Вашу спремност да квалитетне предлоге прихватите.

Унапред захвалан,

Председник УПЈН


Стеван Радуновић

