

ВОДИЧ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА



NORWEGIAN EMBASSY



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FOUNDATION FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

This project is financially supported by the Royal Norwegian Embassy in Belgrade / Пројекат је реализован уз финансијску подршку амбасаде Краљевине Норвешке у Београду

Пројекат су помогли:
Амбасада Краљевине Норвешке и Фондација за отворено друштво

**Водич за борбу против корупције
у области јавних финансија**

Издавач:

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије

Аутори:

Марина Матић,
Верица Трнинић

Рецезент:

Др Горан Илић

Тираж:

600

Штампа:

АТЦ, Београд

Београд, 2013.

**Mr Марина Матић
Верица Трнинић**

**ВОДИЧ
ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ
ФИНАНСИЈА**

Београд, 2013.

САДРЖАЈ:

I УВОД.....	7
II ПРАВНИ ОКВИР	15
1. Кривични законик	19
2. Закон о буџетском систему.....	26
2.1 Поступак доношења буџета	35
2.2 Извршење буџета	37
2.3 Контрола буџета.....	46
2.4 Казнене одредбе	56
3. Закон о јавним набавкама	58
3.1 Спречавање корупције и сукоба интереса.....	66
3.2 Врсте поступака јавних набавки.....	70
3.3 Казнене одредбе	81
III ПРИМЕРИ АКТА	86
1. Предлог за предузимање одређених истражних радњи....	87
2. Захтев за спровођење истраге.....	91
3. Оптужница	95
Обрасци које тужиоци користе у поступку одузимања имовине проистекле из кривичног дела	100
Анекс 1	110
Календар и рокови предвиђени Законом о буџетском систему	110

I УВОД

Корупција и борба против корупције су важна питања у Србији. Захваљујући процесу европских интеграција, Споразуму о стабилизацији и придруживању из 2008. године и поднетој кандидатури за чланство у ЕУ у 2009. години, борба против корупције је утврђена као један од приоритета Владе Србије. У циљу спровођења Националне стратегије за борбу против корупције из 2005. године и Акционог плана из 2006. године, уведен је у Србији значајан број антикорупцијских институционалних механизма и правних инструмената.

Независност, непристрасност, ефикасност и одговорност у правосудним институцијама и полицији су идентификовани у Стратегији као услов изградње правне државе и борбе против корупције. Као препоруке за остваривање ових услова дефинисане су следеће мере: успостављање јасних и јединствених критеријума за предлагање, избор и разрешење носилаца правосудних функција; образовање специјализованих одељења јавног тужилаштва ради кривичног гоњења тежих случајева корупције; увођење дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција; увођење превентивних мера и контролних механизма за спречавање сукоба интереса носилаца правосудних функција; забрана политичког деловања носилаца правосудних функција; обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад носилаца правосудних функција; усвајање плана интегритета у судовима и тужилаштвима; праћење притужби на рад носилаца правосудних функција, посебно у случајевима корупције; доношење кодекса понашања носилаца правосудних функција, уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања, и обезбеђивање његове делотворности; специјалистичко усавршавање носилаца правосудних функција; увођење периодичне обавезне анализе рада органа откривања, гоњења и суђења; успостављање сталности фун-

кције носилаца јавнотужилачких функција; обавезно периодично оцењивање рада носилаца јавнотужилачких функција на основу унапред утврђених критеријума; самосталност правосудног буџета; убрзавање судских поступака; обавезно објављивање правоснажних судских одлука за кривична дела са елементима корупције и организованог криминала; обезбеђивање ефикасности извршења судских пресуда; сузбијање корупције унутар судске управе; оспособљавање носилаца јавнотужилачких функција за вођење претходног кривичног поступка; обавезна накнадна контрола одлуке тужилаштва у случајевима непокретања или обуставе поступка за кривична дела са елементима корупције, или у случајевима одуговлачења кривичног поступка; елиминисање утицања политичких структура на преткривични поступак; измена Законика о кривичном поступку у циљу ефикаснијег откривања и процесуирања кривичних дела са елементима корупције; увођење ефикасније истраге, уз измене овлашћења истражног судије и тужиоца; заштита особа које пријављују корупцију и сведока; прецизирање прописа о примени специјалних истражних мера; проширење употребе специјалних истражних мера за кривична дела са елементима корупције; измена процесних прописа у циљу спречавања њихове злоупотребе од стране учесника у поступку.¹

С обзиром да је предвиђени оквир за мере и активности из Националне стратегије обухватао период од 2005. до 2010. године, а имајући у виду да је борба против корупције један од основних приоритета Владе, Министарство правде и државне управе основало је Радну групу за израду Нацрта нове Националне стратегије за борбу против корупције за период

¹ Одлука о утврђивању националне стратегије за борбу против корупције, Службени гласник РС, бр. 109/2005, поглавље II, члан 2.

од 2013–2017. године. Нова Стратегија ће представљати основ израде новог Акционог плана као кључног акта у процесу борбе против корупције, којим ће бити предвиђене конкретне мере за њено спровођење.

У Аналитичком извештају Европске Комисије [СЕЦ (2011) 1208], Политика борбе против корупције оцењује се у оквиру политичких услова и способности преузимања обавеза које проситичу из чланства (поглавље 23 правосуђе и основна права).

Према оцени у Аналитичком извештају Србија је успоставила правни и институционални оквир за борбу против корупције, укључујући и Агенцију за борбу против корупције и нови Закон о финансирању политичких активности, у складу са европским стандардима. Међутим, према Извештају корупција је и даље распрострањена у многим областима и наставља да буде озбиљан проблем. Поред политичке воље, неопходно је да се ојачају капацитети и надлежности за борбу против корупције. Полицијски органи морају усвојити проактивни приступ у истрази и кривичном гоњењу корупције, а правосуђе мора постепено и значајно успоставити систем праћења остварених резултата о правоснажним пресудама, укључујући и предмете „високе корупције“.

У циљу испуњавања препорука Европске комисије и ГРЕКО² препорука, као и обавеза које произлазе из ратификованих међународних конвенција држава је основала

² ГРЕКО је механизам Савета Европе осмишљен ради унапређења антикорупцијских прописа и њихове примене у државама чланицама, а пре свега примене антикорупцијских конвенција Савета Европе. Србија је чланица ГРЕКО од 2003. године. Главни део процеса у ГРЕКО одвија се кроз евалуације које врше квалификовани представници држава чланица у другим државама чланицама.

одређене институције и изменила законски оквир. Тако је, формирана Агенција за борбу против корупције, која је надлежна за процену интегритета носилаца јавних функција и контролу финансирања политичких активности. Успостављен је унапређени оквир за контролу финансирања активности политичких странака и изборних кампања, у складу са европским стандардима. Државна ревизорска институција почела је да игра важну улогу у контроли јавне потрошње и откривању неправилности. Управа царина и полиција појачале су своју унутрашњу контролу. Предузети су кораци ка специјализацији полиције. Потребно је и значајно повећати број спроведених истрага, кривичних гоњења и извршних пресуда у случајевима корупције на свим нивоима. Области за које Европска унија и даље изражава забринутост јесу надзор над јавним набавкама, приватизацијама, и јавним расходима.³

У свим државама Европске уније јавне набавке представљају изузетно важну област, јер је држава појединачно највећи наручилац (купац) и самим тим највећи економски актер, а јавне набавке представљају важан издатак у буџетима држава чланица ЕУ. Вредност јавних набавки у Републици Србији је растао последњих година, и у 2010. Години, износила је 273 милијарде динара или 9,96% бруто домаћег производа. С обзиром да су јавне набавке тако значајна економска категорија, веома је важно како се регулише трошење тих средстава. У Националној стратегији Србије за приступање Европској унији посебно се указује на значај области јавних набавки у оквиру процеса приступања ЕУ, у том смислу што је наведено да је област јавних набавки од посебног значаја јер

³ Аналитички извештај који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, [SEC (2011) 1208], Brisel, 48.

њено функционисање има утицаја на однос између државе и привредног сектора, правилно коришћење буџета, привредни развој Републике Србије, али и на неекономске параметре, као што је борба против корупције. У Аналитичком извештају Европске комисије истакнуто је да потреба јача политичка воља и даљи напори како би се предмети корупције ефикасније обрађивали, од истраге до коначне осуде, посебно у вези са потрошњом јавних средстава.

Националан стратегија за борбу против корупције из 2005. Године предвидела је неколико мера у области јавних набавки: унапређивање и стриктно спровођење прописа у области јавних набавки; успостављање ефикасног механизма контроле сврсисходности и оправданости планираних јавних набавки и установљавање механизма контроле реализације јавних набавки. И поред низа предузетих мера и реформских активности, непходна је њихова примена у пракси. То се констатује и у Аналитичком извештају Европске комисије: „Општа начела која важе за јавне набавке на унутрашњем тржишту ЕУ углавном су садржана у законодавству Србије, али неопходно је осигурати њихово конзистентно спровођење и примену кроз јачање административних капацитета на свим нивоима и одлучно јачање мера за борбу против корупције у области јавних набавки“. *Како би се остварила пуна примена прописа неопходно је успоставити механизам координације између главних актера, укључујући институције за борбу против корупције, ревизију и правосуђе, са перспективом смањења корупције у области јавних финансија.*

Како би се остварила ова препорука неопходно је да носиоци правосудних функција боље разумеју област јавних финансија. Циљ овог водича је да на свеобухватан начин представи релевантан законски и институционални оквир у области јавних финансија.

Колики је значај јавних финансија и у којој мери се штите финансијски интереси, показују и правне тековине Европске уније. Међузависност привредног развоја Уније и њених буџетских средстава условила је да је заштита финансијских интереса постала есенцијалан елемент европских интеграције, а њихова казненоправна заштита покретач не само интегративних процеса у кривичноправној области већ и настанка супранационалних кривичноправних надлежности ЕУ.

Под појмом “финансијски интереси Европске уније” подразумева се буџет ЕУ, а “заштита финансијских интереса Европске уније” спомиње се члану 280. Уговора о Европској заједници (УЕЗ), као и другим изворима права Заједнице који регулишу заштиту буџетских средстава.⁴

Заштита финансијских интереса први пут је ушла у примарно право Заједнице Уговором о Европској заједници из Мас-трихта из 1992. године кад је чланом 209а. нормирано начело асимилације које је постулирао Европски суд у предмету

Комисија против Грчке. У том члану изричито се говори о преварама на штету финансијских интереса Заједнице и успостављају се обавезе држава чланица у погледу спречавања као и кажњавања учиниоца тако да ће “државе чланице предузимати једнаке мере за спречавање преваре на штету финансијских интереса Заједнице које предузимају за спречавање преваре на штету властитих финансијских интереса.”

⁴ Члан 1. Конвенције о заштити финансијских интереса Европских заједница од 26. јула 1995. године; чл. 1. Регулатива Савета (ЕЗ, ЕУРАТОМ) бр. 2988/95 о заштити финансијских интереса Европских заједница.

II

Правни оквир

Народна Скупштина Републике Србије ратификовала је УН Конвенцију против корупције⁵ у октобру 2005. године и преузела и обавезу успостављања тела за спречавање корупције, предвиђену чланом 6 Конвенције. Поред УН Конвенције Србија је ратификовала и конвенције Савета Европе: Грађанскоправна конвенција о корупцији,⁶ Кривичноправна конвенција о корупцији,⁷ као и Додатни протокол уз кривичноправну конвенцију о корупцији.⁸ Међутим, Србија није потписала Конвенције ОЕЦД-а из 1999. године о борби против подмићивања страних државних званичника у међународним пословним трансакцијама и о борби против подмићивања у међународним пословним трансакцијама.

Као део активности на испуњавању обавеза преузетих потписаним међународним документима Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Националну Стратегију за борбу против корупције у децембру 2005. године. Стратегија обухвата три кључна елемента: а) ефикасну примену антикорупцијских прописа; б) спречавање корупције смањивањем или елиминисањем могућности за корупцију и ц) подизање свести и обука јавности како би се обезбедила подршка за спровођење Стратегије. Као што је у Уводу већ речено Стратегија и Акциони план су у процесу ревизије и Министарство правде и државне управе координира рад радне групе за израду нове Стратегије борбе против корупције, која би требало да обухвати период до 2017. године.

⁵ Закон о ратификацији Конвенције Уједињениј нација против корупције, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 12/2005.

⁶ Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 102/2007.

⁷ Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 18/2005.

⁸ Закон о потврђивању Додатног протокола уз Кривичноправну конвенцију о корупцији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 102/2007.

Према ГРЕКО извештају усвојеном 1. октобра 2010. године, након трећег круга евалуације,⁹ Кривични законик Србије је у великој мери у складу са Кривичноправном конвенцијом о корупцији. Трећи круг евалуације садржи следећу оцену: *„Кривично законодавство Србије пружа добру основу за истраге, кривично гоњење и суђење за кривична дела корупције, али ефикасност у пракси треба да буде повећана. Мора се више радити у правцу да се обезбеди доношење пресуда не само за мање случајеве давања мита, већ и за високу корупцију у јавном сектору. Власти морају предузимати мере у правцу спровођења истрага не само за давање мита, као традиционално кривично дело, већ и за кривична дела трговине утицајем и корупцију у приватном сектору.“* Министар правде је у септембру 2012. године формирао радну групу за припрему Измена и допуна кривичног законика. Циљ ове радне групе је да унапреди законски оквир и кривична дела која се односе на корупцију. У том смислу промењени су чланови који се односе на злоупотребу службеног положаја, а уводи се и кривично дело злоупотребе од стране одговорног лица, како би се омогућило да се процесуирају за злоупотребу и лица у приватном сектору. Због израженог проблема корупције у области јавних набавки, стручна јавност је предложила и увођења посебног кривичног дела *злоупотреба у јавним набавкама*, које је укључено у текст Измена и допуна кривичног законика, које су усвојене у децембру 2012. године.

⁹ Evaluation Report on the Republic of Serbia Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Greco Eval III Rep (2010) 3E, Strasbourg, 1 October 2010.

Најзначајнији прописи за област борбе против корупције у јавним финансија су: Кривични законик,¹⁰ Закон о буџетском систему,¹¹ Закон о јавним набавкама,¹² Закон о државној ревизорској институцији¹³.

1. Кривични законик

Глава тридесет три Кривичног законика под називом „Кривична дела против службене дужности“ састоји се од 12 кривичних дела. Последње измене Кривичног законика биле су у децембру 2012. године. Изменама и допунама се поштравају казне за трећину кривичних дела и уводе се нова дела у циљу јачања генералне превенције и одвраћана потенцијалних учинилаца кривичних дела.

У првој половини 2012. године, имајући у виду препоруке које је издао ГРЕКО у трећем кругу евалуације за Србију, Влада Србије је усвојила измене и допуне Кривичног законика, које су упућене Народној скупштини. Након формирања нове Владе у јулу 2012. године предлог је повучен из скупштинске процедуре и радна група Министарства правде и државне управе припремила је нови текст измена и допуна Законика, који је усвојен у децембру 2012. године.

¹⁰ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005, 107&2005, 72/2009, 111/2009 и 121/2012.

¹¹ Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011 и 93/2012

¹² Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012.

¹³ Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

Чланом 359. Законика регулисана је злоупотреба службеног положаја или овлашћења. Овим кривичним делом регулисано је и стицање користи од службеног лица, као и наносење штете, прекорачењем границе службеног овлашћења или не обављањем дужности. Стицање користи може бити и у корист трећег лица. Казне су у распону од шест месеци до пет година затвора. Висина казне је пропорционална износу имовинске користи која је зтечена. Максимална казна за ово кривично дело је 12 година, у случају да је корист већа од 1.500.000 динара.

Члан 360. Кривичног законика односи се на кршење закона од стране судије, судије поротника, јавног тужиоца или његовог заменика у судским поступцима, које је учињено у намери да другоме прибави корист или да му нанесе штету.

Несавестан рад у служби регулисан је чланом 361. и прописана је казна затвора до три године уколико службено лице кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе. Ставом три члана предвиђено је да одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних које се баве привредном делатношћу, које учини дело несавесног рада у служби, буде кажњено казном прописаном за то дело.

Наредни члан регулише противзакониту наплату и уплату, а максимална казна је до три године затвора.

Ненаменско коришћење буџетских средстава је значајно јер предвиђа новчану казну или казну затвора до једне године уколико одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања, које створи обавезе или на терет рачуна

буцета одобри плаћање расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се утврђује износ средстава позајмице, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

Чланом 363. Кривичног законика регулисана је превара у служби, која се од злоупотребе службеног положаја разликује у томе што се заснива на подношењу лажних рачуна или на други начин довођењем у заблуду овлашћеног лица да изврши незакониту исплату. Превара у служби се разликује од злоупотребе службеног положаја и због чињенице да против-правна имовинска корист се остварује кроз присвајање имовине поверене функционеру по службеној дужности.

Чланом 366. Кривичног законика регулисана је трговина утицајем. Трговина утицајем према Кривичном закону постоји када лице користи службени или друштвени положаја и стварни и претпостављени утицаја за посредовање да се изврши или не изврши нека службена радња, а у замену захтева или прими награду или неку другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица.

У истој групи кривичних дела налазе се и дела примања и давања мита, као и одавање службене тајне.

Давање мита дефинисано је чланом 368. Кривичног законика, којим се утврђују два облика дела: (1) када службено лице изврши неку радњу у оквиру свог службеног овлашћења, коју не би смело извршити или не изврши службену радњу коју би морало извршити; (2) када службено лице у оквиру свог службеног овлашћења изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити.

Кривично дело примање мита регулисано је чланом 367. Кривичног законика. Релевантне одредбе разликују следеће врсте понашања: када је мито захтеван или примљен пре него што је службено лице извршило службену радњу коју не би смело извршити или није извршило службену радњу коју би морало извршити, односно када службено лице изврши радњу коју би требало да изврши или не изврши службену радњу коју не би смело да изврши; када је мито захтеван или примљен после извршења, односно неизвршења службене радње.

Подаци из Министарства правде показују да се 42,39% случајева коруптивних кривичних дела током 2011. године односе на злоупотребу службеног положаја из члана 359. Кривичног законика. Од укупног броја лица која су пријављена и процесуирана, преовлађујући је број одговорних лица у односу на службена лица.

На основу анализе усклађености законског оквира у Србији са Кривичноправном конвенцијом о корупцији и Додатним протоколом, ГРЕКО је саставио следеће препоруке, које је Србија требало да испуни до априла 2012. године:

- i) Да предузме законске мере неопходне како би се обезбедило да кривично дело примања и давања мита у јавном сектору обухвата све радње / пропусте у вршењу јавне функције, без обзира да ли су у оквиру званичне надлежности;
- ii) Да предузме неопходне законске мере како би се обезбедило да страни арбитри и портници буду обухваћени одредбама о примању мита у Кривичном законнику у складу са Додатним протоколом уз Кривичноправну конвенцију о корупцији;

- iii) Да се прецизира на одговарајући начин да законски прописи који се односе на примање мита у приватном сектору укључују и лица која управљају или раде, у било ком својству, у приватном сектору;
- iv) Да се укине захтев двоструке кажњивости у вези са кривичним делима подмићивања и трговине утицајем која су почињена у иностранству; да се успостави надлежност за кривична дела корупције која су у иностранству починили страни држављани, али укључујући званичнике међународних организација, чланове међународних парламентарних скупштина и званичнике међународног суда, који су и исто време држављани Србије;
- v) Да се укине могућност која је предвиђена чланом 368 став 6 Кривичног законика (да се поклон односно друга корист која буде одузета од лица које је примило мито, може вратити лицу које је дало мито у случају да је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено).

Закон о изменама и допунама Кривичног законика, усвојен је у децембру 2012. године, и ГРЕКО ће процењивати које од ових препорука је Србија испунила.

У складу са препорукама Групе држава за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО), проширене су могућности примене кривичног законодавства Републике Србије и онда када се за кривично дело не кажњава по закону земље у којој је учињено, а што се односи и на кривична дела корупције (члан 2), прецизирани су и проширени појмови службеног лица и страног службеног лица (члан 12).

Уместо постојећег кривичног дела несавесног рада у привредном пословању из члана 234. које се као превазиђено и

непотребно укида, јер је својевремено уведено у настојању да се пружи појачана заштита друштеној својини и у оним случајевима када не постоји намера да се себи или другоме прибави било каква корист (не познаје га ниједно кривично законодавство европских земаља), новим текстом члана 234. уводи се кривично дело злоупотребе положаја одговорног лица (члан 21). Увођење овог кривичног дела јесте последица потребе да се направи битна разлика између одговорног и службеног лица.

Закон о изменама и допунама даље у члану 33. предвиђа да одговорно лице више не може бити извршилац кривичног дела из члана 359. став 1. Кривичног законика, већ новог кривичног дела (члан 234.) због значајних разлика између појма одговорног и службеног лица и послова које она обављају. Наиме, постојећа инкриминација из члана 359. се у односу на њих показује прешироком, јер може да обухвати и случајеве привредног пословања које се обавља у складу са прописима који регулишу то пословање. Зато је било неопходно прописати ново кривично дело злоупотребе положаја одговорног лица (члан 234), а код кривичног дела из члана 359. као извршиоца предвидети само службено лице.

Осим овога, допуњене су и одредбе Кривичног законика које прописују кривична дела примање и давање мита тако што се проширује законски опис тиме што се ова кривична дела могу извршити не само у оквиру свог овлашћења, него и у вези са њим (члан 34. и 35.) и обрисана је одредба Кривичног законика која је предвиђала могућност враћања мита лицу које га је дало.

Чланом 22. Закона о изменама и допунама, уведен је нови члан Кривичног законика, 234а – злоупотреба у вези са јавном набавком. Намера је да се овим кривичним делом

обухвате како радње наручилаца тако и радње понуђача. Став први покрива радње понуђача који на недозвољен начин покушава да утиче на наручиоца да доношење одлуке наручиоца у било којој фази јавне набавке. Намерно се избегава појам ”поступак јавне набавке” с обзиром да тај појам обухвата само радње које се предузимају од доношења одлуке о покретању поступка до доношења одлуке о избору најповољније понуде, док се злоупотребе могу починити и у осталим фазама јавне набавке, како оним које претходе поступку, тако и оним које долазе након поступка јавне набавке.¹⁴ Став други покрива радње одговорног лица код наручиоца. Идеја је да се санкционише такво понашање наручиоца које, поред тога што представља кршење прописа који су у вези са јавним набавкама (не нужно само закона о јавним набавкама, него и других закона и прописа који су од значаја за јавне набавке као што је закон о буџетском систему и закон о облигационим односима), има за последицу проузроковање штете по јавна средства (буџет, средства фондова социјалног осигурања и сл.). Заштита јавних финансијских средстава, односно њихова ефикасна употреба од стране наручиоца, су сврха постојања правила о јавним набавкама, и стога најгрубља кршења правила јавних набавки која за последицу имају штету по јавна финансијска средства треба да буду санкционисана на најоштрији могући начин, као кривична дела.

¹⁴ Јавна набавка је шири појам и обухвата поред поступка јавне набавке, и планирање јавне набавке, па условно и реализацију уговора о јавној набавци, те је с тога, сматрамо, адекватнији.

2. Закон о буџетском систему

Готово сва битна питања повезана са функционисањем буџетског система Србије регулисана су Законом о буџетском систему. Системски искорак у правцу уређења буџетског система учињен је 2002. године усвајањем Закона о буџетском систему, који је 2009. године замењен новим, којим је извршено даље унапређење параметара буџетског система Србије без битнијих концепцијских промена. Стандардни буџетски поступак састоји се из четири фазе: припрема, доношење, примена и контрола буџета. Транспарентност, законитост, поузданост и предвидивост у функционисању буџетског система обезбеђује се тек синхронизованим и доследним поштовањем правила прописаних за све фазе буџетског поступка.

Буџетски систем чине буџет Републике Србије, буџети локалне власти и финансијски планови организација за обавезно социјално осигурање.

Буџет је правни акт (план) који доноси највише представничко тело којим се за одређени период предвиђају јавни приходи и јавни расходи, а који се прате по одређеним класификацијама. За разлику од јавних финансија које представљају прикупљање државних прихода и стварање расхода односно трошење финансијских средстава државе, буџет представља детаљан, годишњи обавезујући план прикупљања и трошења новчаних средстава државе. То је дакле, ужи појам од јавних финансија, јер само предвида и распоредује јавне расходе и приходе односно повезује их у рационалан и кохерентан систем јавних финансија.

Интегритет буџетског система обезбеђује се заједничким правним основом, јединственом буџетском класификацијом, употребом јединствене буџетске документације за израду нацрта буџета, средњорочних и финансијских планова, јединственим системом буџетског рачуноводства, јединственим критеријумима за буџетску контролу и ревизију, преносом статистичких извештаја и података са једног нивоа буџета на други и принципима на којима се заснива буџетски поступак, у складу са овим законом

Фазе припреме и доношења буџета обухватају скуп активности усмерених на креирање средњорочног фискалног оквира, буџета за наредну годину, као детаљног плана јавних прихода и јавних расхода. Законом о буџетском систему прописано је да Министарство финансија, у сарадњи са осталим ресорним министарствима, уз надзор од стране Фискалног савета, а полазећи од средњорочног фискалног оквира, и након спроведених консултација са директним и индиректним буџетским корисницима, припрема и Влади предлаже нацрт буџета за наредну годину. Након тога, Влада усваја предлог буџета и упућује га на усвајање Народној скупштини. С тим у вези, Законом је прописан буџетски календар (Анекс 1), као преглед активности на припреми и усвајању буџета, са прецизно дефинисаним роковима за његово спровођење. Тако је Законом предвиђено да поступак припреме буџета започиње 15. фебруара, давањем инструкција од стране министра финансија за предлагање приоритетних области финансирања, а завршава се 15. децембра, до када Народна скупштина усваја предлог Закона о буџету за наредну годину.

Фаза извршења буџета обухвата наплату прихода, планирање ликвидности, плаћање из буџета, повраћај средстава у буџет, предузимање обавеза и друге радње усмерене на

реализацију одредаба Закона о буџету. У том погледу, централну улогу има Министарство финансија, посебно Трезор, Пореска управа и Управа за јавни дуг као његови организациони делови.

Када је о контроли буџета реч, централну улогу имају буџетска инспекција, интерна ревизија и Државна ревизорска институција. Буџетска инспекција има за задатак да контролише примену закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог трошења буџетских средстава. Интерна ревизија је задужена за контролу начина евидентирања пословних трансакција у финансијским евиденцијама министарстава и индиректних буџетских корисника. За разлику од буџетске инспекције, која може вршити контролу реализације буџета и у току буџетске године, Државна ревизорска институција врши *ex post* контролу, тј. ревизију завршних рачуна и финансијских извештаја свих нивоа власти. Након истека буџетске године приступа се састављању завршног рачуна буџета, у којем се анализира степен испуњености зацртаних планова те одступање реализованих у односу на планиране износе прихода и расхода. У циљу обезбеђења тачности завршног рачуна, формиран је независан надзорни орган, чија се функција састоји у ревизији завршног рачуна централне државе и других нивоа и елемената јавног сектора, укључујући и фондове социјалног осигурања, аутономне покрајине, локалне заједнице, регулаторна тела, јавна предузећа и др. Закон о државној ревизорској институцији усвојен је 2004. године, а сама институција је основана 2005. године. Након проблема повезаних са отпочињањем вршења активности (недостатак кадрова, нерешено питање смештаја институције и др.), ревизија завршног рачуна буџета Републике први пут је обављена за 2008. годину, да би након тога ревизија буџета

Републике постала део сталних активности Државне ревизорске институције (ДРИ), уз проширење опсега и на друге нивое власти. Важан допринос унапређењу рада ДРИ требало би да дају други државни органи, посредством уважавања оцена, анализа и препорука донетих од стране ДРИ.

Основне одредбе Закона о буџетском систему

Законом о буџетском систему регулише се:

- планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије;
- планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: буџет локалне власти);
- припрема и доношење финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање (у даљем тексту: организације за обавезно социјално осигурање);
- буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање; надлежност и организација Управе за трезор, као органа управе у саставу Министарства финансија (у даљем тексту: Управа за трезор) и трезора локалне власти; друга

питања од значаја за функционисање буџетског система.

- утврђују се фискални принципи, правила и процедуре на основу којих се установљава фискални оквир, како би се обезбедила дугорочна одрживост фискалне политике.
- установљава се Фискални савет, који независно оцењује кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и на тај начин обезбеђује јавност и одговорност у њеном вођењу.
- уређују се буџетски односи и правила која се примењују на ванбуџетске фондове, привредне субјекте и друга правна лица у којима држава, на свим нивоима власти, има одлучујући утицај на управљање, и то на: израду финансијских планова, управљање новчаним средствима, задуживање и давање гаранција, рачуноводство, израду и подношење извештаја и извршење буџетске контроле, а који се, с обзиром на изворе финансирања и контроле, укључују у општи ниво државе (у даљем тексту: ванбуџетски корисници).
- врсте и припадност јавних прихода и примања и јавних расхода и издатака.

Министар посебним актом утврђује списак директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, као и других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора.

Директни буџетски корисници су органи и организације Републике Србије, односно локалних власти. **Индијектни буџетски корисници** су установе основане од стране Републике, односно локалних власти, које се финансирају из буџета преко директних корисника и над којима оснивач има управљачку контролу. Директни буџетски корисници су нпр: министарство просвете или унутрашњих послова, индијектни су школе, факултети, полицијске станице.

Организације обавезног социјалног осигурања имају посебан статус и на третирају се ни као директан ни као индијектан буџетски корисник.

Трезор је организациона јединица у оквиру Министарства финансија или локалног органа власти. У оквиру Министарства финансија постоји Управа за трезор. Функција трезора су: Финансијско планирање; Управљање финансијским средствима на консолидованом рачуну; Контрола расхода, Управљање јавним дугом и гарнацијама; Буџетско рачуноводство и извештавање; Управљање финансијским информационалним системом

Министар, односно локални орган управе надлежан за финансије, овлашћен је за отварање консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти. Консолидовани рачун трезора Републике Србије и консолидовани рачуни трезора локалне власти чине систем консолидованог рачуна трезора, који се води код Народне банке Србије. Консолидовани рачун трезора представља један или више рачуна на које се упчаћују јавни приходи, на којима се уплаћена средства држе и са којих се врши плаћање буџетских расхода. Консолидовани рачун трезора обухвата и рачуне организација обавезног социјалног осигурања. У оквиру сваког консолидованог рачуна сваки буџетски корисник (директни и

индиреткни) има свој подрачун. У оквиру подрачуна одвојена евиденција се води за буџетска средства и за сопствене приходе буџетских корисника.

Министар, односно локални орган управе надлежан за финансије, односно лице које он овласти, отвара подрачуне корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти.

Министар, односно локални орган управе надлежан за финансије, ближе уређује начин коришћења средстава са подрачуна, односно других рачуна из овог члана.

Министар ближе уређује начин пласирања слободних новчаних средстава.

Јавни приходи и јавни расходи

Јавни приходи: 1) порези; 2) доприноси за обавезно социјално осигурање; 3) накнаде за коришћење добара од општег интереса; 4) таксе; 5) самодопринос; 6) донације и трансфери; 7) остали јавни приходи.

Примања државе су: 1) примања од продаје нефинансијске имовине; 2) примања од задуживања; 3) примања од продаје финансијске имовине, и то: примљене отплате главнице датих зајмова, примања од продаје хартија од вредности, примања од продаје акција и удела; 4) друга примања утврђена законом.

Као сопствени приходи буџетских корисника и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, у акту о буџету, односно финансијском плану,

исказују се јавна средства и приходи које корисници остваре својом активношћу, односно продајом роба и вршењем услуга, у складу са законом.

У планирању сопствених прихода из става 1. овог члана буџетски корисници и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање дужни су да се придржавају принципа тачности на начин да их реално планирају и распоређују за коришћење у складу са потребама.

Средства остварена од сопствених прихода, која се као таква, у складу са посебним законом, користе за рад органа управе у саставу министарства, а не распоређују се посебним актом Владе, користе се за рад министарства и органа управа у његовом саставу према програму и динамици коришћења који доноси надлежан министар.

Влада, односно надлежни извршни орган локалне власти, може прописати услове, критеријуме и начин коришћења средстава од прихода које корисници буџетских средстава остваре својом активношћу, односно продајом роба и вршењем услуга.

Принципи одговорног фискалног управљања:

1) принцип полагања рачуна подразумева да је Влада, односно извршни орган локалне власти, одговоран Народној скупштини, односно скупштини локалне власти за извршавање својих надлежности у вези са управљањем фискалном политиком;

2) принцип правичности подразумева да се управљање фискалном политиком спроводи тако што ће се у обзир узети њен утицај на благостање садашњих и будућих генерација;

3) принцип одговорности подразумева да се управљање јавном имовином и обавезама, природним ресурсима и фискалним ризицима, спроводи на начин који учвршћује фискалну одрживост;

4) принцип стабилности подразумева да се фискална политика спроводи на начин који не изазива нагле промене у кретањима макроекономских и фискалних индикатора;

5) принцип транспарентности подразумева да су јасно утврђени и дефинисани задаци и одговорности различитих државних органа, односно органа локалне власти и функционера у вези са управљањем фискалном политиком; да су обезбеђене ажурне финансијске и нефинансијске информације које се односе на управљање фискалном политиком, да су доступне како би се омогућила делотворна јавна провера вођења фискалне политике и стања јавних финансија; да они који су одговорни за објављивање таквих информација те информације не ускраћују, осим ако би њихово објављивање нанело значајну штету националној безбедности, одбрани или међународним односима Републике Србије.

Влада сваке фискалне године подноси Народној скупштини Извештај о фискалној стратегији. Главни циљеви Извештаја о фискалној стратегији су: 1) утврђивање краткорочних и средњорочних циљева фискалне политике Владе за период од три узастопне фискалне године, почев од фискалне године за коју се Извештај о фискалној стратегији подноси; 2) пружање детаљног објашњења о усклађености наведених средњорочних циљева са фискалним принципима и правилима утврђеним овим законом; 3) процена утицаја

фискалне политике на међугенерациску расподелу дохотка, као и процена одрживости фискалне политике.

2.1 Поступак доношења буџета

Поступак доношење буџета, укључујући и рокова за поједине радње прописани су Законом о буџетском систему. Регулисање процедуре је од суштинске важности како са становишта парламентарне контроле и информисања јавности, тако и са становишта квалитета израде буџета. Закон о буџетском систему дефинише и друге битне елементе у поступку доношења буџета: структуру буџета (општи и посебни део), услове за уводјење и дужину трајања привременог финансирања, могућност ребалнса буџета.

Основне фазе у поступку доношења буџета Републике Србије су:

- израда и усвајање Меморандума о буџету, економској и фискалној политици (15. мај);
- израда и достављање упутства за припрему нацрта буџета директним корисницима (1. јун);
- достављање предлога буџета од старен директних буџетских корисника и организација социјалног осигурања (1. август);
- ревизија Меморандума о буџету (1. октобар);
- достављање нацрта буџета Влади (15. октобар);
- усвајање предлога буџета и достављање Народној скупштини (1. новембар);
- усвајање буџета од стране скупштине (15. децембар).

Слична процедура се примењује и приком усвајања буџета локалних заједница:

- локални орган управе надлежан за финансије издаје упутство за припрему нацрта буџета локалне власти - 5. август;
- директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана локалном органу управе надлежном за финансије за буџетску и наредне две фискалне године - 15. септембар;
- локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти - 15. октобар;
- надлежни извршни орган локалне власти доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти - 1. новембар;
- скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти - 20. децембар;
- локални орган управе надлежан за финансије доставља министру одлуку о буџету локалне власти - 25. децембар.

Народна скупштина Републике Србије амандманима може да измени одређене износе средстава које је влада определила за рад буџетских корисника. Како се амандманима посланика не би изменио ниво предложених средстава одређених буџетских корисника и угрозила макроекономска и фискална политика за чије је спровођење одговорна влада, законом су прописана ограничења у предлогу средстава. На пример, измене које посланици предлажу амандманима могу бити такве да не угрожавају максимум дефицита који је утврђен у предлогу буџета владе. Али, повећање појединих издатака у буџету могуће је искључиво повећањем прихода и

примања или смањењем других расхода и издатака. Ако се евентуално повећају одређени расходи или издаци у буџету, за толико се морају смањити други расходи или издаци или се за исти ефекат увећавају приходи или примања.

2.2 Извршење буџета

Циљ извршења буџета је спровођење политика које су уграђене у буџет. Процедуре извршења су прецизно дефинисане, али садрже и одређену флесибилност у случају ванредних расхода (буџетска резерва и сл.). Након усвајање буџета у Скупштини директни буџетски корисници обавештавају индиректне о одобреним буџетских средствима за одређену годину. Извршење буџета се састоји од следећих фаза: Министарство финансија одређује месечне/кварталне квоте за сваког директног буџетског корисника, а директни корисници одређују квоте за индиректне кориснике; обавезе (набавке роба и услуга, инвестиције, трошкови рада и др.) које преузима директни корисник морају се уклапати у одобрене квоте; реализација набавки роба и услуга и провера њихове усклађености са условима из уговора; плаћање роба и услуга од стране трезора на основу докумената (фактура, обвезница и др.), а у складу са одобреним квотама.

Одговорност за преузимање обавеза

Обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и организације за обавезно

социјално осигурање морају одговарати апропријацији¹⁵ која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години.

Обавезе преузете у складу са одобреним апропријацијама, а неизвршене у току године, преносе се и имају статус преузетих обавеза и у наредној буџетској години извршавају се на терет одобрених апропријација за ту буџетску годину.

Приликом преузимања обавеза (на основу писаног уговора или другог правног акта), директни и индиректни корисници буџетских средстава дужни су да се придржавају смерница о роковима и условима плаћања, које одређује министар, односно локални орган управе надлежан за финансије.

Преузете обавезе чији је износ већи од износа средстава предвиђеног буџетом или које су настале у супротности са Законом о буџетском систему или другим прописом, не могу се извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти.

¹⁵ Апропријација је од стране Народне скупштине, односно скупштине локалне власти, законом о буџету Републике Србије, односно одлуком о буџету локалне власти, дато овлашћење Влади, односно надлежном извршном органу локалне власти, за трошење јавних средстава до одређеног износа и за одређене намене за буџетску годину, односно износ средстава утврђен у финансијском плану организације за обавезно социјално осигурање за одређене намене; стална апропријација је апропријација у буџету којом се обавезно утврђују средства на име отплате дуга и датих гаранција; апропријације за индиректне кориснике буџетских средстава се исказују збирно по врстама индиректних корисника и наменама средстава у оквиру раздела директног корисника који је, у буџетском смислу, одговоран за те индиректне кориснике буџетских средстава;

Принудна наплата која се односи на корисника буџетских средстава, а у основ за принудну наплату је наведен рачун извршења буџета, може се спровести до износа 50% укупног обима средстава опредељеног том буџетском кориснику, на терет његових апропријација, а преко апропријације која је намењена за ову врсту расхода, чије ће се извршење обављати сукцесивно, према динамици извршења буџета (месечне квоте).

Код корисника буџетских средстава код кога је искоришћена укупна годишња апропријација за извршење принудне наплате, Управа за трезор врши преусмеравање средстава умањењем друге одговарајуће апропријације за износ за који треба извршити принудну наплату.

Уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Плаћања из буџета

Расход и издатак из буџета заснива се на рачуноводственој документацији. Правни основ и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

Министар ближе уређује начин настанка обавезе, извештавање о преузетим обавезама и начин плаћања, које се врши из републичког, односно буџета локалне власти.

Плаћања са консолидованог рачуна трезора за реализацију обавеза других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора неће се вршити уколико ови корисници нису добили сагласност на финансијски план на начин прописан законом, односно актом скупштине локалне власти и уколико тај план нису доставили Управи за трезор.

Промене у апропријацијама

Директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, може извршити преусмеравање апропријације одобрене на име одређеног расхода и издатка у износу од 5% вредности апропријације за расход и издатак чији се износ умањује.

Директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, може извршити преусмеравање средстава унутар програма у износу до 10% вредности апропријације чија се средства умањују.

Одговорност функционера

Функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава, одговоран је за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету.

Функционер, односно руководиоца директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран је за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација.

Функционер, односно руководиоца директног, односно индиректног корисника буџетских средстава, може пренети поједина овлашћења из става 1. овог члана на друга лица у директном, односно индиректном кориснику буџетских средстава.

Нespoјивост функција

Функције наредбодавца и рачунопологача не могу се поклапати. Наредбодавац је функционер, односно руководиоца корисника буџетских средстава, односно лице које је одговорно за управљање средствима, преузимање обавеза, издавање налога за плаћање који се извршавају из средстава органа, као и за издавање налога за уплату средстава која припадају буџету. Рачунопологач је лице које је према општем или појединачном акту органа одговорно за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени и другим пословним догађајима који се односе на коришћење средстава органа, односно буџетских апропријација, као и за законитост и исправност састављања исправа о пословној промени и другим пословним догађајима у вези са коришћењем средстава и друге имовине.

Одговорност за буџетско рачуноводство

Индиректни корисник буџетских средстава и корисник средстава организације за обавезно социјално осигурање одговоран је за рачуноводство сопствених трансакција.

Директни корисник буџетских средстава одговоран је за рачуноводство сопствених трансакција, а у оквиру својих овла-

шћења и за рачуноводство трансакција индиректних корисника буџетских средстава који спадају у његову надлежност.

Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца одговорно је за рачуноводство сопствених трансакција, а у оквиру својих овлашћења и за рачуноводство трансакција правосудних органа у оквиру њиховог раздела.

Министар, у име Владе, односно локални орган управе надлежан за финансије, у име надлежног извршног органа локалне власти, одговоран је за рачуноводство примљених зајмова и дугова.

Подношење извештаја

Министар, односно локални орган управе надлежан за финансије обавезан је да редовно прати извршење буџета и најмање два пута годишње информисе Владу, односно надлежни извршни орган локалне власти, а обавезно у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода.

Надлежни министри обавезни су да редовно прате извршење финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање и најмање два пута годишње информису Владу и министра, а обавезно у року од петнаест дана по истеку шестомесечног, односно деветомесечног периода.

У року од петнаест дана по подношењу извештаја Влада, односно надлежни извршни орган локалне власти усваја и доставља извештаје Народној скупштини, односно скупштини локалне власти.

Извештаји садрже и одступања између усвојеног буџета и извршења и образложење великих одступања.

Календар буџетског извештавања

28. фебруар	индиректни корисници средстава буџета Републике Србије припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га надлежним директним корисницима средстава буџета Републике Србије; правосудни органи који се у буџету Републике Србије исказују збирно припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га Високом савету судства, односно Државном већу тужилаца; корисници средстава Републичког завода за здравствено осигурање припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га Републичком заводу за здравствено осигурање;
31. март	директни корисници средстава буџета Републике Србије припремају годишњи извештај и подносе га Управи за трезор, а директни корисници средстава буџета Републике Србије који у својој надлежности имају индиректне кориснике средстава буџета Републике Србије контролишу, савњују податке из њихових годишњих извештаја о извршењу буџета и састављају консолидовани годишњи извештај о извршењу буџета који подносе Управи за трезор; Високи савет судства, односно Државно веће тужилаца контролишу, савњују податке из годишњих извештаја о извршењу буџета правосудних органа који се исказују збирно у оквиру њихових раздела и састављају консолидоване годишње извештаје о извршењу буџета, које подносе Управи за трезор;

30. април	организације за обавезно социјално осигурање доносе одлуке о завршним рачунима организација за обавезно социјално осигурање, усвајају извештаје о извршењу финансијских планова и подносе их Управи за трезор; Републички завод за здравствено осигурање контролише, савјује податке из годишњих извештаја о извршењу финансијског плана корисника средстава који се налазе у његовој надлежности, консолидује податке и саставља консолидовани годишњи извештај о извршењу финансијског плана, који подноси Управи за трезор;
20. јун	Министарство припрема нацрт закона о завршном рачуну буџета Републике Србије и заједно са одлукама о завршним рачунима организација за обавезно социјално осигурање доставља Влади;
15. јул	Влада доставља Народној скупштини предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије и одлуке о завршним рачунима организација за обавезно социјално осигурање;
1. октобар	Министарство саставља консолидовани извештај Републике Србије и доставља га Влади;
1. новембар	Влада доставља Народној скупштини консолидовани извештај Републике Србије, ради информисања;

Поступак израде и усвајање **завршног рачуна** буџета је прецизно регулисан Законом о буџетском систему. Завршни рачун садржи: 1) годишњи финансијски извештај о извршењу буџета, са додатним напоменама, објашњењима и образложењима; 2) годишњи финансијски извештај о извршењу плана организација за обавезно социјално осигурање, као и годишњи консолидовани финансијски извештај Републичког завода за

здравствено осигурање, са додатним напоменама, објашњењима и образложењима; 3) извештај екстерне ревизије. Годишњи финансијски извештаји, који чине завршни рачун буџета Републике Србије, завршни рачун буџета локалне власти и завршни рачун организација за обавезно социјално осигурање, морају бити у складу са садржајем и класификацијом буџета, односно плана, с тим да се финансијски резултат у тим извештајима утврђује сагласно Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор - готовинска основа.

Основне фазе израде завршног рачуна су:

- индиректни корисници подносе ЗР директним корисницима (28. фебруар)
- директни корисници и фондови социјалног осигурања подносе консолидоване ЗР Управи за трезор (31. март)
- Министарство финансија доставља Влади нацрт Закона о завршном рачуну буџета и завршном рачуну фондова социјалног осигурања (15. јун)
- Влада доставља Скупштини предлог закона о ЗР буџета и одлуке о ЗР фондова социјалног осигурања (15. јул)
- Министарство доставља консолидовани биланс Републике Влади, а Влада га прослеђује Скупштини (30. септембар)

Закон о буџетском систему прецизно дефинише садржај завршног рачуна (биланс прихода и расхода, биланс стања, задуживање и др.) Уз завршни рачун Влада треба да достави Скупштини и извештај екстерне ревизије. Слична процедура је прописана и за локалне органе власти.

2.3 Контрола буцета

Закон о буцетском систему предвиђа више нивоа контроле:

- Интерну контролу у оквиру директних и индиректних буцетких корисника;
- Интерну ревизију у оквиру директних буцетских корисника;
- Буцетску инспекцију у оквиру Министарства финансија, АП и локалне самоуправе;
- Централну јединицу за контролу и ревизију у Министартву финансија (прописује методлогију, врши обуку, даје мишлења);
- Екстерну ревизију коју спроводи Државна ревизорска институција, која је независна од Владе и непосредно одговара Скупштини.

Регулисање интерне и екстерне ревизије у јавном сектору изузетно је важно за спречавање корупције, јер ревизори могу да утврде да ли је поступање државних органа у складу са утврђеним стандарима финансијског извештавања и рачуноводственим стандардима. Ово су кључни механизми којима се обезбеђује правилно коришћење јавних ресурса у смислу законитости, реуларности и економичности.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;

3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола представљају систем интерних контрола који се спроводи политикама, процедурама и активностима које успоставља и за које је одговоран руководилац корисника средстава (организације), а којим се, управљајући ризицима, обезбеђује разумно уверавање да ће се циљеви организације остварити на законит, правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Стандарди интерне контроле заснивају се на компонентама интерне контроле (контролно окружење, процена ризика, контролне активности, информације и комуникације, праћење), па су стандарди разврстани према овим елементима.¹⁶

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз: пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима; реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја; економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава; заштиту средстава и података (информација).

За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководилац корисника јавних средстава. Руководилац кори-

¹⁶ *Смернице за стандарде интерне контроле у јавном сектору*, Међународна организација врховних ревизорских институција (INTOSAI) – *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (INTOSAI GOV 9100) – International Organization of Supreme Audit Institutions

сника јавних средстава може пренети надлежност за успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле на лице које он овласти. Руководилац корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле.

Министар утврђује заједничке критеријуме и стандарде за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Интерна ревизија

Према дефиницији Института за интерну ревизију, интерна ревизија је независно, објективно уверавање и саветодавна активност осмишљена да дода вредност и побољша пословање организације. Она помаже организацији да оствари своје циљеве уводећи систематичан, дисциплиновани приступ процењивању и побољшању ефикасности управљања ризицима, контролних и управљачких процеса.¹⁷

Корисници јавних средстава успостављају интерну ревизију. За успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководилац корисника јавних средстава.

Интерна ревизија је организационо независна од делатности коју ревидира, није део ни једног пословног процеса, односно организационог дела организације, а у свом раду је непосредно одговорна руководиоцу корисника јавних средстава. Функционална независност интерне ревизије се обе-

¹⁷ Institute of Internal Auditors (IIA) – *Definition of Internal Auditing*.

збеђује самосталним одлучивањем о: подручју ревизије на основу процене ризика, начину обављања ревизије и извештавању о обављеној ревизији.

Интерна ревизија на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације.

Интерна ревизија пружа саветодавне услуге које се састоје од савета, смерница, обуке, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле. Интерну ревизију обављају интерни ревизори.

Интерни ревизори у вршењу функције, примењују међународне стандарде интерне ревизије, етички кодекс интерне ревизије и принципе објективности, компетентности и интегритет и обавезни су да чувају тајност службених и пословних података.

Министар прописује заједничке критеријуме за организовање и стандарде и методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе уређује послове интерне ревизије у јавном сектору.

Хармонизација

Централна јединица за хармонизацију је централна организација у земљи која је одговорна за припрему и промовисање методологија за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, у складу са међународно прихва-

ћеним стандардима и најбољом праксом. Хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије врши Министарство - Централна јединица за хармонизацију.

Централна јединица за хармонизацију обавља послове: централне хармонизације, координације, праћење примене и сагледавање квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору; дефинисања заједничких критеријума и стандарда за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле; дефинисања заједничких критеријума за организацију и поступање интерне ревизије у јавном сектору; вођење регистра овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и евиденције повеља интерне ревизије; стручног усавршавања, сертификације и надзора над радом интерних ревизора; стручног усавршавања руководиоца и запослених у јавном сектору из области финансијског управљања и контроле, у складу са међународно прихваћеним стандардима; обједињавање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. Министар доставља Влади обједињени годишњи извештај.

Запослени на пословима Централне јединице за хармонизацију су обавезни да чувају тајност службених и пословних података.

Министар прописује програм за стручно образовање и услове и поступак сертификаковања, односно полагања испита за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, стручно оспособљавање, усавршавање и даје смернице и упутства за обављање послова из става 2. овог члана.

Буџетска инспекција

Послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија, са циљем вршења инспекције над: директним и индиректним корисницима буџетских средстава; организацијама за обавезно социјално осигурање; јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима Република Србија има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода; аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима основаним од стране локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, правним лицима над којима локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода; правним лицима и другим субјектима којима су директно или индиректно дозначена буџетска средства за одређену намену, правним лицима и другим субјектима који су учесници у послу који је предмет контроле и субјектима који користе буџетска средства по основу задуживања, субвенција, остале државне помоћи у било ком облику, донација, дотација и др.

Ако се у поступку инспекције утврде незаконитости, буџетска инспекција, односно служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине, односно служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, решењем налаже мере за њихово отклањање и предузима друге законом утврђене поступке. Уколико корисници буџетских средстава из не поступе по коначном решењу буџетске инспекције, министар

може издати налог да им се обустави пренос средстава буџета у текућем периоду, осим средстава за плате, у висини ненаменски утрошених средстава која су им по коначном решењу буџетске инспекције наложена да врате.

Рад буџетске инспекције је независан и самосталан. Њен рад, овлашћења и обележја уредиће се посебним актом Владе, на предлог министра. Програм и план рада буџетске инспекције и његове промене утврђује министар. Министар утврђује методологију и ближе уређује начин рада буџетске инспекције.

Буџетска инспекција, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе имају приступ свим подацима, документима, извештајима и информацијама потребним за обављање функција код корисника буџетских средстава, организација, предузећа, правних лица и субјеката над којима се врши инспекција. У вршењу функција, буџетска инспекција, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе обавезни су да чувају тајност службених и пословних података.

Буџетска инспекција, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе доставља министру, односно надлежном органу локалне власти извештај о извршеној инспекцији са налазима и мерама, а корисницима буџетских средстава достављају записник.

Министар доставља годишњи извештај о раду буџетске инспекције Влади, која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће за претходну буџетску годину.

Екстерна ревизија

Завршни рачун буџета Републике Србије и завршни рачуни организација за обавезно социјално осигурање обавезно подлежу екстерној ревизији у складу са одредбама закона којим се уређује надлежност Државне ревизорске институције. Екстерној ревизији подлежу и завршни рачуни буџета локалних власти. Ревизију врши Државна ревизорска институција, у складу са законом којим се уређује надлежност Државне ревизорске институције. Изузетно, екстерну ревизију буџета локалних власти, може, уз сагласност Државне ревизорске институције, на основу одлуке скупштине локалних власти, да обави и лице које испуњава услове за обављање послова ревизије финансијских извештаја прописане законом којим се уређује рачуноводство и ревизија.

Закон о државној ревизорској институцији усвојен је 2004. године, а институција је основана 2005. године. После проблема у вези са покретањем оперативних активности (недостатак кадрова, нерешено питање просторија, итд), ревизија завршног буџета Републике спроведена је први пут за 2008. годину. Сходно томе, ревизија републичког буџета постала је део сталне активности Државне ревизорске институције (ДРИ), а обим рада проширен је и на друге нивое власти.

Независност Државне ревизорске институције утврђена је Уставом Републике Србије. Закон о ДРИ измењен је 2010. године, и претежно је усклађен са ИНТОСАИ стандардима. Закон пружа широка овлашћена за ревизију, укључујући и ревизију фондова Европске уније. Државна ревизорска институција по Закону, има овлашћење да спрведе финансијску и ревизију учинка и обезбеђује независност

Државне ревизорске институције у планирању и спровођењу ревизије.

Законом је утврђено да је Државна ревизорска институција највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици, утврђена њена делатност, правни положај, надлежност, организација и начин рада. Такође, и Закон о Државној ревизорској институцији наглашава самосталност и независност Државне ревизорске институције као државног органа.

Законом о Државној ревизорској институцији утврђен је предмет ревизије. Сходно Закону о Државној ревизорској институцији, сва јавна средства у Републици, односно сва примања и издаци у складу са прописима о буџетском систему, сви финансијски извештаји, финансијске трансакције, обрачуни, анализе и друге евиденције и информације субјеката ревизије, правилност пословања субјеката ревизије у складу са законом, сврсисходност располагања јавним средствима, систем финансијског управљања и контроле буџетског система, систем интерних контрола, интерне ревизије, представљају предмет ревизије.

Субјекти ревизије су сви корисници јавних средстава, односно директни и индиректни корисници буџетских средстава, организације обавезног социјалног осигурања (Фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички завод за здравствено осигурање, Национална служба за запошљавање), буџетски фондови основани посебним законом или подзаконским актом, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумима, тако да су субјекти ревизије, практично, сви они корисници који чине буџетски систем Републике.

Народна банка Србије је субјект ревизије, за који је Државна ревизорска институција у обавези да сваке године достави извештај о правилности пословања Народне банке Србије у делу који се односи на коришћење јавних средстава. Јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица које је основао директни, односно индиректни корисник јавних средстава, правна лица код којих директни, односно индиректни корисници имају учешће у капиталу, односно у управљању и правна лица која су основала правна лица у којима држава има учешће у капиталу, односно у управљању, су такође субјекти ревизије.

Ревизијом могу бити обухваћена бесповратна давања или гаранције, субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви, политичке странке, корисници средстава Европске уније, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација и други субјекти који користе средства и имовину под контролом и на располагању Републике, територијалне аутономије, локалних власти и организација обавезног социјалног осигурања.

Народна скупштина има значајну улогу у избору независних институција, као и у годишњем извештавању о њиховом раду. Народна скупштина бира и председника, потпредседника и чланове Савета Државне ревизорске институције. Државна ревизорска институција је обавезна да достави годишњи извештај Народној скупштини пре 31. марта. Радна тела Скупштине, након разматрања годишњег извештаја припремају извештај са закључцима и препорукама и достављају га Скупштини. Народна скупштина разматра извештај Државне ревизорске институције и извештај надлежног скупштинског одбора, са предлогом закључка,

односно препоруке и одлучује о предлогу закључка, односно препорукама са мерама за унапређење стања у тим областима, већином гласова народних посланика присутних на тој седници. Тек у 2011. години Скупштина је почела да разматра и усваја закључке о извештајима које су независне институције поднеле за 2010. годину (укључујући и Државну ревизорску институцију), а до тада су институције подносиле извештаје, али Народна скупштина није усвајала закључке.

2.4 Казнене одредбе

Закон о буџетском систему садржи и казнене одредбе. Тако је чланом 103. Закона предвиђена новчана казна од 10.000 до 2.000.000 динара за одговорно лице корисника буџетских средстава, одговорно лице у организацији за обавезно социјално осигурање или друго одговорно лице за следеће прекршаје:

- 1) уколико створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода и издатка који није предвиђен у буџету;
- 2) ако не поштује одредбе Закона о буџетском систему у поступку припреме и усвајања буџета;
- 3) ако предлог буџета и завршног рачуна и извештаји који се достављају Народној скупштини, односно локалној скупштини не садрже делове из предвиђене законом;
- 4) ако не поштује одредбе закона у поступку извршења буџета;

5) ако не поштује одредбе члана 10. став 4. и чл. 74-79а овог закона;

6) ако не отклони пропусте на које је указано у налазу буџетске инспекције, односно службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе или их не исправи благовремено;

7) ако не изврши коначно решење из члана 87. овог закона;

8) ако не поступи по одредби члана 102. овог закона.

Чланом 103а предвиђена је новчана казна у износу од 100.000 до 2.000.000 динара за прекршај правног лица, другог корисника јавних средстава, уколико не отвори подрачун код Управе за трезор, ако се налази на списку из члана 8. овог закона и укључен је у систем консолидованог рачуна трезора. За исти прекршај предвиђена је и новчана казна за одговорно лице у износу од 10.000 до 2.000.000 динара.

Захтев за покретање прекршајног поступка из члана 103. овог закона подноси буџетска инспекција, служба за буџетску инспекцију аутономне покрајине и служба за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе. Прекршајни поступак из члана 103. овог закона не може се покренути ако протекну три године од дана када је прекршај учињен.

Законом о Државној ревизорској институцији такође су предвиђене казнене одредбе. Чланом 57 Закона предвиђена је новчана казна за одговорног лица у субјекту ревизије у висини од 5.000 до 50.000 динара: ако субјект ревизије коме је био уручен захтев за подношење податакам овај захтев не изврши у прописаном року; ако ревидирани, коме је био уручен налог за подношење исправа, Институцији не поднесе у прописаном

року све исправе, које су наведене у налогу или допуни налога за подношење исправа; ако субјект ревизије, у чијем су пословању биле откривене неправилности или несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазвину извештај, који је потврдило одговорно лице; ако орган, коме је био уручен позив Институције за предузимање мера, Институцији не поднесе у прописаном року извештај о њиховом предузимању нити образложење зашто није поступано; ако орган коме је био уручен позив за разрешење одговорног лица, не одлучи у прописаном року у вези позива или ако у прописаном року не саопшти Институцији како је одлучио.

Државна ревизорска институција је дужна на основу члана 41. Закона о ДРИ да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву надлежном органу, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елементата прекршаја односно кривичног дела.

Институција је дужна да обавести јавног правобраниоца о случајевима када је радњом субјекта ревизије, односно правног лица које послује са субјектом ревизије, нанета штета јавној имовини.

Органи којима је ДРИ поднела кривичну, односно прекршајну пријаву (односно јавни правобранилац), дужни су да о својим одлукама обавесте ДРИ.

3. Закон о јавним набавкама

Закон о јавним набавкама донет 2002. године био је први у сету антикорупцијских закона који је усвојила Народна

ску-пштина Србије. Занимљиво је напоменути да су тим законом јавне набавке регулисане по први пут у Србији после Другог светског рата.

Иако се овај нови закон показао као контраверзан, транспарентност јавних набавки значајно је побољшана у односу на 1990. годину, када није било институционалног оквира.

Изменама и допунама закона желело се да се обезбеди институционална независност органа задужених за јавне набавке, посебно Управе за јавне набавке и Републичке Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Изменама је дато овлашћење Народној скупштини да изабере председника и чланове Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, што је пре измена било у надлежности извршне власти. Транспарентност поступка јавних набавки повећана је сужавањем могућности за спровођење преговарачког поступка и утврђивањем листе изузетака. Једна од кључних измена је и унапређење специјализације у области јавних набавки, увођењем професионалне обуке и сертификације државних службеника који раде на пословима јавних набавки. Овим одредбама директно је примењена препорука ГРЕКО из првог и другог круга евалуације, која садржи обавезу унапређења примене Закона о јавним набавкама, посебно обучавањем државних службеника укључених у јавне набавке. Такође, уведене су и антикорупцијске клаузуле.

Законом о јавним набавкама из 2009. године регулисана је област јавних набавки на свеобухватан начин. Њиме су обухваћена сва питања везана за покретање и спровођење поступка јавних набавки, као и поступак заштите права у поступцима јавних набавки; обавезе наручиоца у погледу извештавања; дефинисани основни појмови јавних набавки као

што су уговор о јавној набавци, појам наручиоца, предмет јавне набавке, поступци јавних набавки, јавне набавке у посебном сектору (енергетика, саобраћај, водопривреда, рударство и телекомуникације); дефинисане надлежности Управе за јавне набавке и оснивање, начин рада и надлежности Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Закон о јавним набавкама увео је неколико значајних новина у систем јавних набавки: сертификација службеника за јавне набавке; електронско оглашавање на Порталу јавних набавки; тромесечно извештавање Управе за јавне набавке о спроведеним поступцима јавних набавки и закљученим уговорима, оснивање Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, као независног органа итд.

Међутим, у досадашњој примени Закона о јавним набавкама уочене су одређене слабости, и то: поступак јавне набавке је сувише административно захтеван, на шта указује велики број неуспешно спроведених поступака из формалних разлога; закон прописује сувише обавезних услова за учешће у поступку јавних набавки, чиме се смањује број потенцијалних учесника у поступку и ограничава конкуренција; доказивање испуњености услова је, због недостатка јединствених и лако приступачних јавних евиденција, веома отежано, што такође утиче на смањено учешће понуђача у поступцима јавних набавки; преговарачки поступак треба учинити још јаснијим и транспарентнијим; недовољна транспарентност код спровођења набавки мале вредности, која указује на потребу увођења обавезе њиховог оглашавања на Порталу јавних набавки и увођења правила код одабира потенцијалних наручилаца који ће бити позивани да дају понуде.

У пракси могућности електронског оглашавања нису искоришћене до краја – штампаним оглашавањем продужава

се поступак јавне набавке; а подношење понуда електронским путем и електронске лицитације нису заживеле у пракси.

Поред тога Закон о јавним набавкама из 2009. године је у одређеним питањима био неусклађен са одговарајућим директивама ЕУ: дефиниције одређених појмова, као што је нпр. дефиниција наручиоца, није била усклађена са дефиницијама из директива ЕУ; закон је прописивао већи број случајева у којима се закон не примењује у односу на случајеве одређене директивама ЕУ; нису били уређени одређени поступци и начини спровођења јавних набавки прописани директивама, док су се одређени поступци разликовали по начину и разлозима за спровођење (рестриктивни поступак).

Из наведених разлога приступило се изменама закона, ради обезбеђења, на првом месту, усклађености и координације система јавних набавки у Републици Србији са захтевима прописаним у правним тековинама ЕУ. Тако је у децембру 2012. године донет нови Закон о јавним набавкама, који ће почети да се примењују од 1. априла 2013. године, осим одредби о регистру понуђача, која ће се примењивати од 1. септембра 2013. године.

Кључне новине Закона из 2012. године су усклађивање са директивама Европске уније, потпунија и једноставнија дефиниција наручиоца; јасније одређивање предмета јавне набавке радова; смањивање броја изузетака од примене закона; поштравање услова за примену изузетака; механизам претходне контроле примене преговарачких поступака који се најчешће користе; механизми за спречавање сукоба интереса и корупције у јавним набавкама; делимична централизација јавних набавки; подстицање и у одређеним условима обавеза спровођења електронских набавки; увођење новог поступка –

конкурентног дијалога и прописивање два нова облика постојећих поступака – систем динамичне набавке и оквирни споразум; јавна набавка мале вредности је уређена на начин који омогућује транспарентност поступка и конкуренцију; предвиђена је обавеза објављивања конкурсне документације, ефикасније уређено објављивање и прописана обавезна садржина огласа о јавним набавкама; унети су еколошки стандарди као могући делови техничких спецификација; прецизиран начин израчунавања процењене вредности; јасно прописан начин доношења одлуке о избору најповољније понуде, процедура и рокови за закључење уговора; јасно и рестриктивно прописане могућности промене уговора; одредбе о јавним набавкама у тзв. комуналном сектору усклађене су са директивом Европске уније; по први пут уређене су набавке у области одбране и безбедности; повећане су надлежности и овлашћења Управе за јавне набавке; промењен је састав и начин рада Републичке комисије за заштиту права и дата су јој нова овлашћења; систем заштите права учињен је ефикаснијим са једне стране кроз поједностављење самог поступка, а са друге кроз прописивање нових могућности; предвиђени су прекршаји за готово све повреде закона, а казне су са једне стране пооштрене, а са друге рангиране према тежини прекршаја; рок застарелости прекршаја повећан је на три године; уведене су заштитне мере за одговорна лица – забрана вршења одређених послова и јавно објављивање пресуде.

Дефиниција наручиоца усклађена је са постојећим националним прописима као што је закон о буџетском систему, али је поједностављена, при том усклађена и са директивама Европске уније. Такође предвиђана је обавеза Владе, да на предлог министарства надлежног за послове финансија и Управе за јавне набавке на почетку буџетске године да утврди и објави списак наручилаца, чиме ће бити поименично утврђени органи

и правна лица која су обавезна да примењују закон. Списак наручилаца објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на Порталу јавних набавки. Наручилац у смислу овог закона је: 1) корисник буџетских средстава, организација за обавезно социјално осигурање и њени корисници, у смислу закона којим се уређује буџетски систем; 2) правно лице које обавља делатност од општег интереса, уколико је испуњен неки од следећих услова: да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца; да надзор над радом тог правног лица врши наручилац; да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници наручиоца.

Законом је одређено значење основних појмова и израза који се често користе у закону, а чије је исправно тумачење неопходно за правилну примену закона:

јавна набавка је прибављање добара, услуга или радова од стране наручиоца, на начин и под условима прописаним овим законом;

уговор о јавној набавци је теретни уговор закључен у писаној или електронској форми између наручиоца и понуђача у складу са спроведеним поступком јавне набавке, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова;

понуђач је лице које у поступку јавне набавке понуди добара, пружање услуга или извођење радова;

подносилац пријаве је лице које је у првој фази рестриктивног поступка, конкурентом дијалогу или у квалификационом поступку поднело пријаву;

заинтересовано лице је свако лице које има интерес да закључи конкретан уговор о јавној набавци;

кандидат је лице коме је у првој фази рестриктивног и квалификационог поступка, односно конкурентног дијалога, призната квалификација;

добављач је понуђач са којим је закључен оквирни споразум или уговор о јавној набавци;

послови јавних набавки су планирање јавне набавке; спровођење поступка јавне набавке укључујући али неограничавајући се на учешће у комисији за јавну набавку; израда конкурсне документације; израда аката у поступку јавне набавке; израда уговора о јавној набавци; праћење извршења јавне набавке; сви други послови који су повезани са поступком јавне набавке;

отворени поступак је поступак у којем сва заинтересована лица могу поднети понуду;

рестриктивни поступак је поступак који се спроводи у две фазе и у којем у другој фази понуду могу поднети само кандидати;

квалификациони поступак је поступак који се спроводи у две фазе, тако да сва заинтересована лица могу поднети пријаву за све време важења листе кандидата, а наручилац им под условима из конкурсне документације признаје квалификацију сваких шест месеци и позива да поднесу понуду у другој фази поступка;

преговарачки поступак је поступак у којем наручилац непосредно преговара са једним или са више понуђача о елементима уговора о јавној набавци;

конкурентни дијалог је поступак у којем сва заинтересована лица могу поднети пријаву, а са лицима којима

призна квалификацију (кандидати) наручилац води дијалог ради проналажења решења које ће задовољити његове потребе, позивајући кандидате да поднесу понуде на основу усвојеног, односно усвојених решења;

јавна набавка мале вредности је набавка истоврсних добара, услуга и радова, чија је укупна процењена вредност на годишењем нивоу нижа од вредности одређене овим законом.

Чланом 7. Закона дефинисани су изузеци од његове примене. У односу претходни закон смањен је број изузетака, а они који су задржани прецизније су дефинисани. Најзначајнији изузетак који је брисан је набавка непокретности и права у вези са непокретностима (на пример закуп), и она ће се према Закону спроводити као јавна набавка. Набавка у области одбране и безбедности уређена је посебним поглављем. Као изузетак одређене су набавке у области електронских комуникација, односно пре свега телекомуникација, али је његова примена условљена постојањем реалне конкуренције у овој области. Предвиђено је да Управа за јавне набавке на основу достављеног плана набавки изврши контролу основа изузетих набавки и да уколико примети несагласност са законом, обавести наручиоца да набавку спроведе као јавну набавку, примењујући закон.

Влада је обавезана да сачини и објави списак наручилаца од којих се могу набављати добра, услуге и радови без примене закона.

Начела јавне набавке

Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и избор најповољније понуде врши у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање тро-

шкова везаних за поступак и реализацију јавне набавке. Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке прибави добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке.

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке обезбеди што је могуће већу конкуренцију. Наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова и критеријума.

Наручилац је дужан да обезбеди јавност и транспарентност поступка јавне набавке поштујући, али не ограничавајући се на обавезе из овог закона.

Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Наручилац не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално утичу на животну средину и да када је то могуће као елемент критеријума економски најповољније понуде одреди еколошке предности предмета јавне набавке.

3.1 Спречавање корупције и сукоба интереса

Читаво поглавље II посвећено је *спречавању корупције и сукоба интереса*.

Наручилац је дужан да предузме све потребне мере у циљу спречавања корупције у планирању јавних набавки, поступку јавне набавке или током извршења уговора. Наручилац је у обавези да омогући да се целокупна комуникација између запослених који раде на пословима јавних набавки одвија путем електронске поште.

Руководилац наручиоца је у обавези да запосленима на пословима јавних набавки све налоге и упутства даје писаним путем или путем електронске поште,

Запослени на пословима јавних набавки дужни су да одбију извршење налога овлашћеног лица ако је упутство и налог у супротности са прописима. Запослени који одбије извршење налога из наведеног разлога не може да буде премештен на друге послове нити да му се откаже уговор о раду у периоду од дванаест месеци од дана одбијања извршења налога.

Управа за јавне набавке дужна је да у сарадњи са државним органом надлежним за борбу против корупције сачини план за борбу против корупције у јавним набавкама и достави Влади на усвајање.

Наручилац чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, дужан је да донесе интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама.

Наручилац је дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања

обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења реализације уговора о јавној набавци.

Лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима приликом припремања понуде.

Лице запослено на пословима јавних набавки или било које друго лице запослено код наручиоца које има податке о постојању корупције у јавним набавкама дужно је да о томе одмах обавести Управу за јавне набавке и државни орган надлежан за борбу против корупције.

Представник наручиоца не може у року од две године након престанка функције или радног односа код наручиоца закључити уговор о раду, уговор о делу или на неки други начин бити радно ангажовано код добављача или повезаног лица, са којим су у последњих годину дана од дана престанка функције или радног односа, закључени уговори о јавној набавци чија је укупна вредност већа од 5% укупне вредности уговора које је наручилац закључио у том периоду.

Наручилац је дужан да као саставни део конкурсне документације предвиди изјаву о независној понуди. Изјавом о независној понуди понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да је понуду поднео независно, без договора са другим понуђачима или заинтересованим лицима, који би за последицу имао повреду конкуренције у поступку. У случају постојања основане сумње у истинитост изјаве о независној понуди, наручилац ће одмах обавестити организацију надлежну за заштиту конкуренције.

Као посебна мера заштите од корупције у набавкама велике вредности предвиђена је улога грађанског надзорника. Ако наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од 700.000.000 динара, поступак надгледа грађански надзорник.

За грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке. За грађанског надзорника може бити именовано и удружење које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса. За грађанског надзорника може бити именовано и лице које је страни држављанин. За грађанског надзорника не може бити именовано лице запослено у државном органу или јавном предузећу, односно органу територијалне аутономије или локалне самоуправе.

Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке, најкасније до дана који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки. Наручилац не може пре именовања грађанског надзорника покренути поступак јавне набавке.

Грађански надзорник је дужан да надгледа поступак јавне набавке и у том циљу он има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију са заинтересованим лицима, односно понуђачима.

Грађански надзорник је дужан да поднесе одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи за јавне набавке, извештај о спроведеном поступку јавне набавке.

Ако грађански надзорник основано сумња у законитост поступка јавне набавке обавестиће о томе надлежне државне органе и јавност. Грађански надзорник не прима надокнаду за свој рад.

Сукоб интереса у смислу постоји, када однос представника наручиоца и понуђача може утицати на непристрасност наручиоца при доношењу одлуке у поступку јавне набавке. Наручилац не може закључити уговор о јавној набавци са понуђачем у случају постојања сукоба интереса.

3.2 Врсте поступака јавних набавки

- 1) отворени поступак;
- 2) рестриктивни поступак;
- 3) квалификациони поступак;
- 4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда;
- 5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда;
- 6) конкурентни дијалог;
- 7) конкурс за дизајн;
- 8) поступак јавне набавке мале вредности.

Чланом 31. Закона одређене су и набројане врсте поступака јавне набавке. Прописано је да се отворени и рестриктивни поступак могу увек користити, а остали поступци када су за то испуњени посебни услови прописани законом. Овим је и рестриктивни поступак одређен као правило.

Отворени поступак, дефинисан је као поступак јавне набавке у коме сва заинтересована лица могу поднети понуду. Рестриктивни поступак је поступак који се спроводи у две

фазе. У првој фази сва заинтересована лица могу поднети пријаву, а у другој фази подносиоци пријава којима је наручилац признао квалификацију (кандидати), на позив наручиоца подносе понуду.

Квалификациони поступак наручилац може спроводити када јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количина и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повреемне поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца.

Законом је уређен и преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда. Прописана су три основа за спровођење овог поступка. Први постоји када наручилац у отвореном или рестриктивном поступку или конкурентном дијалогу добије све неприхватљиве понуде, односно пријаве под условом да се првобитно одређени услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за избор најповољније понуде не мењају. Наручилац може одлучити да позове само и све оне који су учествовали у првобитном поступку да допуне своје понуде, односно пријаве и учине их исправним и у том случају не објављује позив за подношење понуде. Други основ постоји ако због природе добара, услуга или радова, као и ризика везаних за њих, није могуће унапред проценити вредност јавне набавке. Трећи основ за примену преговарачког поступка са објављивањем позива за подношење понуда је набавка услуга, ако је њихова природа таква да се спецификације тих услуга не могу унапред прецизирати. Наручиоцу је дата могућност да поступак спроводи у више фаза преговарања, али је обавезан да води

записник о преговарању и да обезбеди да прихваћена, односно уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Наручилац може спроводити и преговарачки поступак без објављивања јавног позива: ако у отвореном односно рестриктивном поступку није добио ниједну понуду, односно пријаву, или су све понуде неодговарајуће, под условом да се првобитно одређен предмет јавне набавке и услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за избор најповољније понуде не мењају; ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку може испунити само одређени понуђач; из разлога изузетне хитности ако околности који оправдавају хитност нису ни у каквој вези са наручиоцем; код додатних испорука добара, додатних услуга и радова као основа за примену овог поступка, наведени су услови у погледу вредности додатних испорука (до 15%) и времена од закључења првобитног уговора (до две године); у случају набавке добара под посебно повољним условима од добављача који је у ликвидацији, осим принудне ликвидације; у случају јавне набавке добара понуђених и купљених на робним берзама; у случају јавне набавке услуга које су део наставка конкурса за дизајн организованог у складу са Законом о јавним набавкама, ако је уговор закључен са награђеним учесником.

Коришћењем конкуретног дијалога наручиоци могу задовољити своје потребе за набавком када сами не могу прецизно одредити или описати предмет јавне набавке, односно решење које желе постићи. Овај поступак има најмање три фазе. У првој фази сва заинтересована лица подносе пријаве, док у другој фази наручилац води дијалог са свим кандидатима (којима је претходно признао квалификацију) у циљу прона-

лажења решења. Наручилац може организовати дијалог у више фаза у циљу смањења броја решења о којима се води дијалог. Након што препозна једно или више решења као одговарајуће, наручилац позива кандидате да поднесу своје коначне понуде. При том наручилац не може открити кандидатима решење које нуди други кандидат. Да би се спречила злоупотреба овог поступка, односно његова примена и у случајевима када то није оправдано, наручилац је дужан да пре покретања овог поступка прибави сагласност Управе за јавне набавке.

Конкурс за дизајн као поступак јавне набавке који се примењује у случају када се понуде, односно понуђена решења не могу упоређивати на основу критеријума најниже понуђена цена или економски најповољнија понуда, односно када се бира дизајн. Предмет набавке је најчешће у области урбанистичког планирања, архитектуре, грађевинарства, инжењерства, дизајна и информатике. Дизајн бира независни жири. Прописано је да најмање једна трећина чланова жирија мора имати најмање једнаке квалификације као учесници на конкурс, да чланови жирија не могу бити са кандидатима у односу који може произвести сукоб интереса, као и да жири разматра анонимне пријаве, нацрте, решења, односно дизајне. Уколико се дизајн, пројекат односно нацрт плаћа, овај поступак се може спровести у оквиру отвореног поступка.

Јавна набавка мале вредности дефинисана је као набавка истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 3.000.000,00 динара. На набавке истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 400.000,00 динара наручиоци нису обавезни да примењују одредбе Закона о јавним набавкама.

Прописано је да наручилац спроводи поступак позивањем најмање три лица која су према његовим сазнањима способна да изврше набавку, истовремено објављујући позив за подношење понуда на својој интернет страници и на Порталу јавних набавки. Прописано је да поступак спроводи службеник за јавне набавке или лице запослено на пословима јавних набавки (у зависности од обавезе наручиоца да има службеника за јавне набавке), осим када сложеност предмета јавне набавке захтева и учешће других лица.

Оквирни споразум је посебна врста уговора, који се може закључити након спроведеног отвореног или рестриктивног поступка. Предвиђено је да наручилац може закључити и оквирни споразум само са једним или најмање три понуђача. Оквирни споразум не може трајати дуже од три године, односно две године ако је закључен са једним понуђачем. Такође, услов да се закључи оквирни споразум налази се и на страни предмета јавне набавке. Предмет јавне набавке могу бити сва добра и услуге у складу са Прилогом 1. Одређено је да се на основу оквирног споразума закључује уговор о јавној набавци или издаје наруџбеница уколико садржи све битне елементе уговора. Уговор се закључује са најповољнијим добављачем применом критеријума или услова утврђених у оквирном споразуму или достављањем понуда од стране добављача, у складу са ближе дефинисаним критеријумима или условима, уколико нису прецизно дефинисани оквирним споразумом, али који нису у супротности са оквирним споразумом.

Новим Законом уведен је још један нови облик поступка јавне набавке – систем динамичне набавке. Иако је прописано да се на њега примењују правила отвореног поступка, он заправо представља електронски облик, вишекра-

тног рестриктивног поступка. Овај поступак се примењује користећи се искључиво електронским средствима, односно ИТ технологијама. Иако није ограничен на одређене предмете набавке, он је пре свега усмерен на честе, понављајуће набавке, које може извршити релативно велики број лица. Наручилац најпре објављује позив за подношење почетних понуда. Наручилац је дужан да у року од 15 од дана пријема почетне понуде изврши њену оцену и одлучи о пријему подносиоца у систем динамичне набавке. Све понуђаче чије понуде оцени као исправне и одговарајуће прима у систем, а када се јави конкретна потреба за набавком, позива све понуђаче из система да поднесу коначне понуде. Избор најповољније понуде наручилац врши применом критеријума одређеног у конкурсној документацији, користећи електронска средства, односно информациони систем наручиоца аутоматски рангира понуде. Прописано је да наручилац не може условити пријем у систем, плаћањем депозита. Предвиђено је да систем динамичне набавке траје најдуже четири године (за разлику од рестриктивне листе и оквирног споразума који важе највише три године) како би се потстакли наручиоци да примењују овај електронски облик отвореног поступка. Изричито је наведено да наручилац у току трајања система не може мењати услове за пријем.¹⁸

Чалоновима 42-47 Закона о јавним набавкама уређена је електронска лицитација. Као начин спровођења поступка јавне набавке

Одређено је да се може примењивати у отвореном, рестриктивном и преговарачком поступку, као и на основу претходно закљученог оквирног споразума, само ако се пред-

¹⁸ Члан 41. Закона о јавним набавкама.

мет јавне набавке може јасно и објективно описати и ако су критеријуми за избор најповољније понуде погодни за аутоматско оцењивање помоћу електронских средстава, без било какве интервенције наручиоца. Прописан је ток електронске лицитације, обавезна садржина конкурсне документације и позива за подношење понуда. Одређено је да наручилац најпре у позиву за подношење понуда (који објављује или шаље лицима, понуђачима, кандидатима у зависности од врсте поступка) посебно наводи да ће бити примењена електронска лицитација. Пре саме примене лицитације, наручилац врши стручну оцену понуда и позива понуђаче чије су понуде оцењене као исправне и одговарајуће да учествују у лицитацији. Уколико су понуде поднете електронским путем, наручилац може спровести лицитацију без посебног обавештења, односно позивања понуђача под условом да се сваком од понуђача омогући приступ подацима о тренутном рангирању и о понуђеним вредностима других понуђача.

Прописана је обавеза за „велике“ наручиоце, чија је укупна вредност јавних набавки код којих се предмет јавне набавке може јасно и објективно описати (оне на које је електронска лицитација примењива) на годишњем нивоу већа од 700 милиона динара, да успоставе информациони систем помоћу којег ће примењивати систем динамичне набавке и електронску лицитацију.

Члановима 48-50 Закона прописана делимична централизација јавних набавки. Прописано је да Управа за заједничке послове републичких органа спроводи поступке јавних набавки за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе, установа чији је оснивач Република Србија ако мањи део од укупних прихода остварују продајом производа на тржишту или вршењем услуга уз накнаду и

организација за обавезно социјално осигурање и њихових корисника.

Прописано је да Управа за заједничке послове спроводи искључиво отворени и рестриктивни поступак, осим када у отвореном или рестриктивном поступку добије све неисправне, неодговарајуће или неприхватљиве понуде, када може спровести одговарајући преговарачки поступак. Обавезана је Управа за заједничке послове да, када је то могуће, набавку обликује по партијама. Оваква одредба је неопходна имајући у виду укупну вредност набавки и број наручилаца за које се набавке спровode. Поделом набавке по партијама не нарушавају се погодности које укрупњавање набавке доноси, а са друге стране отклањају се лоше стране централизације набавки и омогућава се да се са више различитих понуђача закључе уговори или оквирни споразуми укључујући мала и средња предузећа.

Члан 51. Закона одређује обавезну садржину плана набавки. Оно што је нарочито важно је обавеза за наручиоца да у плану наведе и набавке на које закон не примењује. Прецизно је наведено које податке план обавезно садржи, између осталог то је оправданост и процењена вредност јавне набавке, као и начин на који је процењена вредност утврђена. Предвиђено је да Управа пропише детаљније садржину и форму плана набавки. Наручилац је дужан да донесе план јавних набавки до 31. јануара за текућу годину. Све измене у плану морају бити евидентирани, а наручилац је дужан да до 31. марта достави Државној ревизорској институцији извештај о извршењу плана набавки за претходну годину. Прописано је да се првобитно планирана средства за одређену јавну набавку не могу повећати за више од 10%, осим у случају елемента-

рних непогода, хаварија или ванредних догађаја чије наступање не зависи од воље наручиоца.

Члан 52. Закона прописује услове за покретање поступка јавне набавке. Предвиђено је да се поступак јавне набавке може покренути ако је набавка планирана, ако су предвиђена средства у буџету, односно финансијском плану.

Одредбама закона регулисано је покретање поступка (члан 52-54), оглашавање јавне набавке (чланови 55-60), конкурсна документација (чланови 61-63), услови за учешће у поступку јавних набавки (чланови 75-79), критеријуми за доделу уговора (чланови 84-86), додела уговора (чланови 105-111). Посебним поглављима регулисане су јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга (чланови 117-126); и јавне набавке у области одбране и безбедности (чланови 127-131).

Законом је регулисан начин вођења евиденције и достављања извештаја о јавним набавкама. Предвиђено је да наручилац Управи за јавне набавке доставља тромесечни извештај који садржи податке о спроведеним поступцима јавне набавке, спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе закона, спроведеним поступцима набавке на које је био дужан да примењује одредбе овог закона, а на основу мишљења Управе за јавне набавке, спроведеним преговарачком поступцима без објављивања позива за подношење понуда, трошковима припремања понуда у поступцима јавне набавке, закљученим уговорима о јавној набавци, јединичним ценама, измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним и поништеним поступцима. Одређено је да Управа за јавне набавке ближе, прецизније уреди начин вођења евиденције јавних набавки и подношења извештаја (примера ради потребно је прецизирати које јединичне цене из уговора се

уносе у извештај, унети шифрирање података ради њихове аутоматске обраде и сл.).

На основу ових кварталних извештаја, Управа за јавне набавке саставља збирни извештај који објављује на Порталу јавних набавки. Поред наведених података које наручиоци достављају кроз тромесечне извештаје, Управа за јавне набавке може захтевати достављање и других података, а наручилац је дужан да те податке достави у року од осам дана.

Управа за јавне набавке је дужна да до 30. септембра сачини полугодишњи извештај, а до 31. марта сачини годишњи извештај о јавним набавкама са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

Закона прописано је да наручилац чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 30 милиона динара, мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Предвиђено је да Управа за јавне набавке утврди начин обуке и полагања испита за службеника за јавне набавке. Наручилац је обавезан да лицу које обавља послове јавних набавки, у року од три месеца од заснивања радног односа односно од дана када се стекну услови, омогући полагање испита за службеника за јавне набавке.

Законом су одређени послови Управе за јавне набавке. Као посебна организација која је стручна за послове јавних набавки и која је издвојена из министарства, Управи за јавне набавке је поверено доношење подзаконских прописа у складу са чланом 15. Закона о државној управи („Сл. гласник РС“ број 79/2005, 101/2007 и 95/2010). Нови закон одређује и да Управа за јавне набавке врши надзор над применом закона, уместо што то чини министарство које је и само велики наручилац.

Поред претходно наведеног Управа за јавне набавке: именује грађанског надзорника; води листу негативних

референци; подноси захтев за заштиту права када оцени да постоји опасност повреде јавног интереса; обавештава Државну ревизорску институцију и буџетску инспекцију када утврди неправилности у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама; покреће прекршајни поступак; покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци. Наведени послови (овлашћења) су само део послова Управе за јавне набавке.

Изричито је прописана обавеза за све државне органе и организације, службе и органе територијалне аутономије и локалне самоуправе, наручиоце и понуђаче, да благовремено доставе Управи за јавне набавке (у вршењу надзора над применом прописа) тражене информације и документе који су у њиховом поседу или под њиховом контролом.

Обавезана је Управа за јавне набавке да поднесе посебан годишњи извештај о спроведеном надзору над применом овог закона Влади и одбору Народне скупштине надлежном за финансије, до 30. априла текуће године за претходну годину. У послове Управе убрајају се по Закону о јавним набавкама: подноси захтев за заштиту права; обавештава Државну ревизорску институцију и буџетску инспекцију када утврди да постоји неправилност у поступку спровођења јавних набавки, покреће прекршајни поступак кад дозна да је прекршена одредба овог поступка.

Законом је уређена је организација, избор и начин рада Републичке комисије за заштиту права. Предлог закона одређује Републичку комисију као самосталан и независан орган Републике Србије. Надлежност Републичке комисије је одлучивање о: захтеву за заштиту права; жалби против закључка наручиоца и Управе за јавне набавке; предлогу наручиоца и понуђача да поднети захтев за заштиту права не задржава, односно задржава активности у поступку јавне набавке; трошковима поступка заштите права. Предлог закона предвиђа

и да Републичка комисија: изриче новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца; поништава уговор о јавној набавци; води прекршајни поступак; покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци.

Члановима 138-147. Закона регулисани су начин и рокове за подношење захтева за заштиту права. Прописано је да се захтев подноси Републичкој комисији, преко наручиоца (предаје се наручиоцу). Захтев се одмах подноси Републичкој комисији, али предаје наручиоцу.

3.3 Казнене одредбе

Чланом 169. Закона прописани су прекршаји **наручиоца**. Сврстани су у две категорије према њиховој тежини. Поред наручиоца за прекршај се кажњава и **одговорно лице** за које су прописане максималне казне (у оквиру максимума из Закона о прекршајима). Закона је по висини прописаних новчаних казни у оквирима новчане казне прописане Законом о прекршајима, иако су оне за физичка лица – одговорна лица благе, инсистирајући на извесности казне, а не на њеној висини. Ипак ниске запрећене новчане казне за одговорна лица, долазе нарочито до изражаја у области јавних набавки зато што се велики део наручилаца чине државни, локални и органи територијалне аутономије који према члану 17. став 6. Закона о прекршајима („Сл. Гласник РС“ бр. 101/05, 116/08 и 111/09) не могу бити одговорни за прекршај, односно у том случају за прекршај одговара само одговорно лице. На овај начин наручиоци нису једнаки пред законом.

Чланом 170. Предлога закона прописани су прекршаји понуђача и одговорних лица. Новчана казна за предузетнике и физичка лица као понуђаче је прописана у мањем износу.

Новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казниће се за прекршај наручилац ако:

- 1) не заштити податке о понуди и понуђачу;
- 2) не евидентира све фазе поступка јавне набавке, не води евиденцију о закљученим уговорима о јавној набавци или ако не чува документацију из поступка јавне набавке;
- 3) не обавља комуникацију на начин прописан овим законом;
- 4) не објави или не достави конкурсну документацију, измене и допуне конкурсне документације или одговор на захтев за појашњењем конкурсне документације;
- 5) не поштује одредбе о одређивању и коришћењу техничких спецификација и стандарда;
- 6) донесе одлуку о додели уговора а нису испуњени услови за примену изузетака;
- 7) не донесе одлуку у року;
- 8) након што је обуставио поступак јавне набавке из разлога предвиђених поново покрене поступак јавне набавке у истој буџетској години, односно у наредних шест месеци;
- 9) ако не омогући понуђачу, односно подносиоцу пријаве увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке;
- 10) не достави извештај Управи за јавне набавке;
- 11) нема запосленог службеника за јавне набавке или ако не омогући лицу запосленом на пословима за јавне

набавке да стекне сертификат службеника за јавне набавке.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара.

Новчаном казном од 200.000 до 1.500.000 динара казниће се за прекршај наручилац ако:

- 1) спроведе набавку без примене овог закона када нису постојали разлози за изузеће од примене овог закона;
- 2) не одбије понуду лица која су учествовала у планирању јавне набавке, припремала конкурсну документацију или поједине њене делове или су та лица сарађивала са понуђачем;
- 3) закључи уговор о јавној набавци у случају постојања сукоба интереса;
- 4) спроведе поступак јавне набавке који није отворен или рестриктивни поступак, а да за то нису постојали услови;
- 5) не донесе план набавки, не достави план набавки или извештај о извршењу плана набавки или ако не поштује правила о сачињавању плана набавки;
- 6) покрене поступак јавне набавке, а да нису испуњени услови за покретање поступка;
- 7) не објави претходно обавештење или позив за подношење понуда;
- 8) закључи уговор а да нису испуњени услови;
- 9) измени уговор о јавној набавци, а да разлог измене није објективна околност или разлог за измену није предвидео у конкурсној документацији, или није

објавио одлуку или није доставио извештај надлежним органима;

10) након поднетог захтева за заштиту права донесе одлуку, односно закључи уговор или ако супротно одлуци Републичке комисије закључи или изврши уговор;

11) на основу одлуке Републичке комисије не надокнади подносиоцу захтева трошкове поступка заштите права;

12) не поступи по налозима садржаним у одлуци Републичке комисије у року предвиђеном том одлуком.

За прекршај из става 3. овог члана казниће се и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 80.000 до 150.000 динара.

У члану 170. Закона о јавним набавкама предвиђено је да ће се казнити новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара за прекршај понуђач, односно подносилац пријаве ако:

1) не чува поверљиве податке о наручиоцу;

2) поступи супротно одредби Закона чл. 25;

3) не обавести наручиоца о промени података или ако достави нетачне податке о испуњености услова за учешће у поступку или даје нетачне податке у погледу стручних референци;

4) као произвођача ангажује лице које није наведено у понуди и уговору о јавној набавци супротно одредбама овог закона;

5) на основу одлуке Републичке комисије не надокнади наручиоцу трошкове поступка заштите права

За прекршај из става казниће се и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара. За прекршај из става један казниће се предузетник, као понуђач, односно подносилац пријаве, новчаном казном у износу од 30.000,00 до 200.000 динара. За прекршај ће се казнити физичко лице као понуђач, односно подносилац пријаве износом од 30.000 до 80.000 динара.

Чланом 171. Закона прописан је рок застарелости прекршаја од три године. Постојећи рок од годину дана је сувише кратак, ако се има у виду да Државна ревизорска институција, спроводи ревизију, некада и више од годину дана након учињеног прекршаја, чиме је онемогућена да покрене прекршајни поступак.

Чланом 172. Закона прописане су заштитне мере (забрана вршења одређених послова и јавно објављивање пресуде) које се могу изрећи за најтеже прекршаје одговорном лицу учиниоца прекршаја - наручиоца или понуђача.

III Примери аката

1. Предлог за предузимање одређених истражних радњи



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
_____ ЈАВНО
ТУЖИЛАШТВО У _____
Кт.бр. _____
датум _____
место _____

/

_____ СУДУ У _____

- Истражном судији -

Достављамо вам кривичну пријаву МУП РС Секретаријата у _____ Ку.бр._____/___ од _____ године против осумњиченог _____, ЈМБГ _____ од оца _____, рођеног _____ године у _____, са пребивалиштем у _____ ул. _____ бр.____, због кривичног дела _____ из чл. _____ Кривичног законика¹⁹, на основу чл.435.ст.1.Законика о кривичном поступку стављам

¹⁹ Пореска утаја-чл.229.КЗ; Неуплаћивање пореза по одбитку-чл.229а КЗ; Злоупотреба овлашћења у привреди-чл.238.КЗ; Злоупотреба службеног положаја-чл.359.КЗ; Противзаконита наплата-чл.362.КЗ; Ненаменско

ПРЕДЛОГ ЗА ПРЕДУЗИМАЊЕ
ОДРЕЂЕНИХ ИСТРАЖНИХ РАДЊИ²⁰

Потребно је у циљу утврђивања како субјективних, тако и објективних обележја кривичнога дела _____ из чл. _____ Кривичног законика, саслушати осумњиченог _____ са назначене адресе на све околности које су наведене у кривичној пријави, а посебно је неопходно да се изјасни на следеће околности: _____

—

Потребно је у својству сведока саслушати представника оштећеног предузећа _____ из _____ на све околности које су му познате у вези извршења наведеног кривичног дела, а нарочито да се изјасни у погледу висине причињене штете _____.²¹

коришћење буџетских средстава-чл.362а.КЗ; Превара у служби-чл.363.КЗ; Проневера-чл.364.КЗ; Трговина утицајем- чл.366.КЗ, Примање мита-чл.367.КЗ; Давање мита –чл.368.КЗ.

²⁰ Предлог за предузимање одређених истражних радњи је карактеристика скраћеног кривичног поступка и подноси се за кривична дела за која је као главна казна прописана новчана казна или казна затвора до пет година (чл.433.ЗКП).

²¹ Представник оштећеног предузећа се најчешће саслушава у случају кад је предузеће услед поступања осумњиченог претрпело одређену штету, као и на околности које су му познате у вези извршеног кривичног дела. Међутим, није редак случај да се саслушају у својству сведока порески инспектори или инспектори рада на околности у вези којих је поднета кривична пријава.

Потребно је у својству сведока саслушати _____ из _____ на следеће околности: _____.

Потребно је од Агенције за привредне регистре прибавити думунтацију односно податке који се односе на²² _____.

Потребно је од предузећа _____ у коме је запослен осумњичени _____ прибавити Статут предузећа, Акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места или други акт који садржи²³ _____.

Потребно је од _____ банке код које осумњичени или предузеће осумњиченог има отворен текући односно жиро рачун прибавити извештај о _____²⁴.

Потребно је одредити економско-финансијско/комисионо вештачење од стране вештака _____

²² На пример: на оснивача одређеног привредног друштва, правну форму привредног друштва, датум оснивања, основачки капитал, удео и улог чланова, податке о директору, председницима и члановима управног и надзорног одбора, податке о заступању и границама њихових овлашћења, основачки акт, статут, као и сваку врсту промене која је настала у току пословања тог привредног субјекта.

²³ Делокруг и опис послова радног места или овлашћења која осумњичени има на основу тог акта или друге податке који се односе на радње на које је осумњичени овлашћен да предузме.

²⁴ На пример: Биланс стања на рачуну или о оствареним трансакцијама за тражени период, податке о томе да ли се и од када рачун налази у блокади, податке о лицима која су овлашћена да располажу средствима са тог рачуна и слично.

економскофинансијске односно комисионе струке на околност _____.²⁵

Потребно је за осумњиченог прибавити извештај из казнене евиденције и извештај из прекршајне евиденције за порески прекршај по месту рођења и пребивалишта.

Након спроведених истражних радњи, доставите нам списе ради даљег одлучивања у овој кривично-правној ствари.

**ЗАМЕНИК ЈАВНОГ
ТУЖИОЦА**

²⁵ На пример: висини причињене штете, односно прибављене имовинске користи који је осумњичени прибавио за себе или друго лице.

2. Захтев за спровођење истраге



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

_____ ЈАВНО
ТУЖИЛАШТВО У _____

Кт.бр. _____

датум _____

место _____

/

_____ СУДУ У _____

-Истражном судији-

На основу чл.46.ст.2.тач.2. и чл.241. и чл.242. Законика
о кривичном поступку, подносим

ЗАХТЕВ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ИСТРАГЕ

-против-

Осумњиченог _____, ЈМБГ _____,
од оца _____ и мајке _____, рођеног
_____ године у _____, са пребивалиштем у _____

_____, ул. _____ бр. ____, држављанин _____, по занимању _____, незапослен/запослен у _____, неожећен/ожећен, неосуђиван/осуђиван²⁶, брани се са слободе/налази се у притвору по решењу _____ суда у _____ бр. _____ од _____, а који притвор му се рачуна од _____ када је лишен слободе и који по том решењу може трајати до _____,

- због постојања основане сумње да је :

Дана _____ године у _____, у ул. _____ бр. ____, (опис кривичног дела)²⁷

- чиме би извршио кривично дело _____ из чл. _____ Кривичног законика.

²⁶ Уколико је лице осуђивано, потребно је из казнене евиденције навесети податке који се односе на пресуде, кривична дела и кривичне санкције које су осумњиченом за наведена кривична дела изречене. Може се догодити да се у списима предмета не налазе подаци о осуђиваности окривљеног, те је у генералијама потребно назначити „без података о ранијој осуђиваности“.

²⁷ Неуједначеност судске праксе постоји и када су у питању кривична дела са елементима корупције, па тако постоје судска већа која су мишљења да су поједина кривична дела из ове групе као што су злоупотреба службеног положаја, злоупотреба овлашћења у привреди, ненаменско коришћење буџетских средстава, кривична дела са бланкетном диспозицијом и да је потребно у диспозитиву захтева за спровођење истраге навести прописе које су осумњичени извршењем наведених кривичних дела повредили, односно прекршили а што је у коначном довело до забрањених последица. Са друге стране, уврежено је и мишљење да је овакво навођење непотребно и сувишно и да је оно карактеристично за друга кривична дела у чијем законском тексту је јасно наведено да кршење одговарајућих прописа претходи радњи извршења кривичног дела из ког разлога су таква кривична дела управо кривична дела бланкетног карактера.

Зато,

ПРЕДЛАЖЕМ

Потребно је у циљу утврђивања како субјективних, тако и објективних обележја кривичнога дела _____ из чл. _____ Кривичног законика, саслушати осумњиченог _____ са назначене адресе на све околности које су наведене у кривичној пријави, а посебно је неопходно да се изјасни _____ на _____ следеће околности: _____.

Потребно је у својству сведока саслушати представника оштећеног предузећа _____ из _____ на све околности које су му познате у вези извршења наведеног кривичног дела, а нарочито да се изјасни у погледу висине причињене штете _____.²⁸

РАЗЛОЗИ

Основана сумња да је осумњичени _____ извршио кривичне дело _____ из чл. _____ Кривичног законика произилази из кривичне пријаве _____ од _____, као и доказа и других прилога који су достављени уз кривичну пријаву.

²⁸ Сви предлози који су наведени у предлогу за предузимање одређених истражних радњи могу бити садржани и у захтеву за спровођење истраге будући да се односе на исту врсту кривичних дела из ког разлога нису овде посебно наведени. Такође, може се предложити и одређивање притвора према осумњиченом уколико постоји законски основ за ову процесну меру или да се осумњиченом на основу чл.136.ст.1.ЗКП забрани напуштање боравишта, као и забрана посеђивања одређених места или састајање са одређеним лицима, наложити повремено јављање надлежном државном органу – чл.136.ст.2.ЗКП, као и привремено одузимање путне исправе или возачке дозволе-чл.136.ст.9.ЗКП.

Како је у току истраге неопходно саслушати осумњиченог и предложене сведоке, као и предузети друге истражне радње у циљу прикупања доказа који се односе на кривично дело и учиниоца, то сматрам да има довољно основа за доношење решења о спровођењу истраге. Након прикупљених доказа ово тужилаштво ће донети одлуку да ли ће против наведеног лица подићи оптужницу или обуставити поступак.

**ЗАМЕНИК
ЈАВНОГ ТУЖИОЦА**

3. Оптужница



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
_____ ЈАВНО
ТУЖИЛАШТВО У _____
Кт.бр. _____
датум _____
место _____

/

_____ СУДУ У _____

На основу чл.46. ст.2. тач.3. и чл.265. ст.1. Законика о кривичном поступку, подижем

О П Т У Ж Н И Ц У

Против:

Окривљеног _____, ЈМБГ _____,
од оца _____ и мајке _____, рођеног
_____ године у _____, са пребивалиштем у _____

_____, ул. _____ бр. ____, држављанин _____, по занимању _____, незапослен/запослен у _____, неожећен/ожећен, неосуђиван/осуђиван²⁹, брани се са слободе/налази се у притвору по решењу _____ суда у _____ бр. _____ од _____, а који притвор му се рачуна од _____ када је лишен слободе и који по том решењу може трајати до _____, против окривљеног се не води/води други кривични поступак пред _____ због кривичног дела _____

Ш Т О Ј Е:

Дана _____ године у _____, у ул. _____ бр. ____, (опис кривичног дела)³⁰

чиме је извршио кривично дело _____ из чл. _____ Кривичног законика.

²⁹ Уколико је лице осуђивано, потребно је из казнене евиденције навесети податке који се односе на пресуде, кривична дела и кривичне санкције које су окривљеног за наведена кривична дела изречене. Може се догодити да се у списима предмета не налазе подаци о осуђиваности окривљеног, те је у генералијама потребно назначити „без података о ранијој осуђиваности“.

³⁰ Неуједначеност судске праксе постоји и када су у питању кривична дела са елементима корупције, па тако постоје судска већа која су мишљења да су поједина кривична дела из ове групе као што су злоупотреба службеног положаја, злоупотреба овлашћења у привреди, ненаменско коришћење буџетских средстава, кривична дела са бланкетном диспозицијом и да је потребно у диспозитиву захтева за спровођење истраге навести прописе које су осумњичени извршењем наведених кривичних дела повредили, односно прекршили а што је у коначном довело до забрањених последица. Са друге стране, увржено је и мишљење да је овакво навођење непотребно и сувишно и да је оно карактеристично за друга кривична дела у чијем законском тексту је јасно наведено да кршење одговарајућих прописа претходи радњи извршења кривичног дела из ког разлога су таква кривична дела управо кривична дела бланкетног карактера.

Стога,

ПРЕДЛАЖЕМ

Да се пред _____ судом у _____ као ставрно и месно надлежним закаже и одржи главни јавни претрес на који позвати:

1. Јавног тужиоца _____ у _____,
2. Окривљеног _____ из _____,
Ул. _____ бр. _____,
3. Сведока, представника оштећеног предузећа _____ из _____ Ул. _____ бр. _____.
5. Сведока _____ из _____,
Ул. _____ бр. _____,
6. Судског вештака економско финансијске струке _____ из _____ Ул. _____ бр. _____.

Да суд у току доказног поступка изврши увид и прочита доказе и то: _____³¹

³¹ Навести материјалне доказе као што су налаз и мишљење судског вештака, изводи из стања на текућем односно жиро рачуну, различити извештаји, потврде о статусу правног лица и слично.

Да суд у току доказног поступка изврши увид и прочита извештај из из казнене и прекршајне евиденције за окривљеног _____.

О б р а з л о ж е њ е

Чињенични наводи и правна квалификација кривичног дела _____ које се окривљеном _____ ставља на терет, представља резултат спроведене истраге.

Наиме, окривљени _____ саслушан пред истражним судијом _____ суда у _____ на записнику о саслушању окривљеног од _____ године, признаје/не признаје/делимично признаје извршење кривичног дела које ме се ставља на терет наводећи _____ . На главном претресу одржаном _____ окривљени наводи _____ .

Из исказа представника оштећеног предузећа, сведока, као _____ и _____ судског _____ вештака _____ произилази _____ .

Имајући у виду изведене доказе, јасно произилази да је одбрана окривљеног _____³².

Кривица окривљеног утврђена је на основу изведених доказа и то _____ .

Са свега наведеног, сматрам да се у радњама окривљеног _____ стичу како субјективна, тако и објективна обележја кривичног дела _____ из чл. _____

³² Анализирати и оценити одбрану окривљеног.

Кривичног законика, те како у конкретном случају не постоје околности које би искључиле кривицу окривљеног, то је ова оптужница и подигнута³³.

ЗАМЕНИК ЈАВНОГ ТУЖИОЦА

³³ Треба имати у виду да образложење оптужнице не представља строгу форму, али је неопходно описати стање ствари, доказе који указују да је окривљени извршио кривично дело које му је стављено на терет, анализирати и оценити одбрану окривљеног, указати на постојање кривице окривљеног, као и изнети становиште о постојању услова за подизање оптужнице.

**Обрасци које тужиоци користе у поступку
одузимања имовине проистекле из кривичног дела**

Пример 1



РЕПУБЛИКА СРБИЈА

_____ ЈАВНО

ТУЖИЛАШТВО У _____

Кт.бр. _____

датум _____

место _____

/

МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РС

ЈЕДИНИЦИ ЗА ФИНАНСИЈСКУ ИСТРАГУ

Поводом кривичне пријаве поднете против осумњиченог _____ због кривичног дела _____ из чл. _____, на основу члана 17.став 1. Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, издајем

НАРЕДБУ О ПОКРЕТАЊУ ФИНАНСИЈСКЕ ИСТРАГЕ

Потребно је у циљу утврђивања порекла имовине осумњиченог _____ прикупити доказе о имовини лица, законитим приходима и трошковима живота окривљеног, сведока сарадника или оставиоца, докази о имовини коју је наследио правни следбеник, односно доказе о имовини и накнади за коју је имовина пренета на треће лице.

Истовремено напомињемо да тражени подаци на основу чл.16. ст.2. Закона о одузимању имовине проистекле извршењем кривичног дела представљају службену тајну.

**ЗАМЕНИК ЈАВНОГ
ТУЖИОЦА**

Напомена: претресање стана и осталих просторија власника или других лица, као и претресање власника или других лица може се предузети на основу одлуке, тачније наредбе суда, с тим да ова наредба није нужна у случају прегледа пословних просторија и одузимања пословне документације сходно чл.225.ЗКП.

Пример 2



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
_____ ЈАВНО
ТУЖИЛАШТВО У _____
Кт.бр. _____
датум _____
место _____

/

Банкарској или другој финансијској организацији

Поводом кривичне пријаве поднете против осумњиченог _____ због кривичног дела _____ из чл. _____, на основу члана 20.став 1. Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, издајем

НАРЕДБУ

Поводом покретања финансијске истраге против осумњиченог/окривљеног _____, потребно је да податке о стању пословних и личних рачуна и сефова власника доставите Министарству унтрашњих послова РС, Јединици за

финансијску истрагу у циљу прикупљања доказа и вршења аутоматске обраде података о стању пословних и личних рачуна и сефова власника.

Истовремено напомињемо да тражени подаци на основу чл.16. ст.2. Закона о одузимању имовине проистекле извршењем кривичног дела представљају службену тајну.

**ЗАМЕНИК ЈАВНОГ
ТУЖИОЦА**

Пример 3



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
_____ **ЈАВНО**
ТУЖИЛАШТВО У _____

Кт.бр. _____

датум _____

место _____

/

_____ **СУДУ У** _____

- Истражном судији -

На основу члана 21.став 1. Закона о одузимању имовине
проистекле из кривичног дела, подносим

ЗАХТЕВ ЗА ПРИВРЕМЕНО ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ

Према

Окривљеном _____, ЈМБГ _____, од
оца _____, рођеног _____, са пребивалиштем
у _____, ул. _____, због кривичног
дела _____, тачно навести имовину коју треба
одузети _____.

Разлози

(Навести чињенице и околности из којих произилази основана сумња да наведена имовина проистиче из кривичног дела и разлоге који оправдавају потребу за привременим одузимањем имовине, као и околности да постоји опасност да би касније одузимање имовине проистекле из кривичног дела било отежано или онемогућено.)

ЗАМЕНИК ЈАВНОГ ТУЖИОЦА

Напомена: захтев се може поставити и у фази главног претреса, али се тада насловљава на председника већа, односно веће пред којим се држи главни претрес.

Пример 4



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
_____ ЈАВНО
ТУЖИЛАШТВО У _____
Кт.бр. _____
датум _____
место _____

/

На основу члана 22. став 1. Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, доносим

НАРЕДБУ

Забрањује се окривљеном _____ да располаже имовином _____ (навести имовину).

Привремено се од окривљеног одузимају покретне ствари _____ (навести ствари).

Наведене мере до доношења одлуке суда по захтеву тужилаштва за привремено одузимање имовине од окривљеног _____.

Разлози

(Навести чињенице и околности из којих произилази опасност да ће власник располагати имовином проистеклом из кривично дела пре него што суд одлучи по захтеву за привремено одузимање имовине.)

**ЗАМЕНИК ЈАВНОГ
ТУЖИОЦА**

Напомена: Ова наредба се сагласно чл.22.ст.3. Закона о о одузимању имовине проистекле из кривичног дела доставља Јединици за финансијску истрагу Министарства унутрашњих послова.

Предлог 5



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
_____ ЈАВНО
ТУЖИЛАШТВО У _____
Кт.бр. _____
датум _____
место _____

/

_____ **СУДУ У _____**

На основу члана 28.став 1. Закона о одузимању имовине
проистекле из кривичног дела, подносим

ЗАХТЕВ ЗА ТРАЈНО ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ

Према

Окривљеном (или сведоку сараднику) _____,
ЈМБГ _____, од оца _____,
рођеног _____, са пребивалиштем
у _____, ул. _____,
(опис и законски назив кривичног дела, означање имовине коју

треба одузети, докази о имовини коју окривљени поседује и законитим приходима)

Разлози

(Навести околности које указују на постојање очигледне несразмере између имовине и прихода и разлоге који оправдавају потребу за трајним одузимањем имовине.)

**ЗАМЕНИК ЈАВНОГ
ТУЖИОЦА**

Напомена: захтев против правног следбеника садржи доказе да је наследио имовину проистеклу из кривичног дела, а захтев против трећег лица доказе да је имовина проистекла из кривичног дела пренета без накнаде или уз накнаду која не одговара стварној вредности у циљу осујећења одузимања

Анекс 1

Календар и рокови предвиђени Законом о буџетском систему

Календар за ниво Републике Србије према Закону о буџетском систему предвиђен је у члану 31. Закона:

- (1) **15. фебруар** - министар даје инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања;
- (2) **15. март** - директни корисници средстава буџета Републике Србије, на основу инструкције из подтачке (1) ове тачке, достављају Министарству предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања за буџетску и две наредне фискалне године;
- (3) **30. април** - министар, у сарадњи са министарствима и институцијама надлежним за економску политику и привредни систем, припрема Извештај о фискалној стратегији, који садржи економску и фискалну политику Владе са пројекцијама за буџетску и две фискалне године;
- (4) **15. мај** - министар доставља нацрт Извештаја о фискалној стратегији Фискалном савету;
- (5) **15. јун** - Фискални савет даје мишљење о нацрту Извештаја о фискалној стратегији;
- (6) **1. јул** - министар доставља Влади предлог Извештаја о фискалној стратегији на усвајање;
- (7) **15. јул** - Влада усваја Извештај о фискалној стратегији и доставља га Народној скупштини на разматрање;

(8) **1. август** - министар доставља упутство за припрему буџета Републике Србије;

(9) **1. август** - министар доставља Извештај о фискалној стратегији локалној власти и организацијама за обавезно социјално осигурање;

(10) **31. август** - Народна скупштина доставља Влади коментаре и препоруке у вези са Извештајем о фискалној стратегији;

(11) **15. септембар** - директни корисници средстава буџета Републике Србије и организације за обавезно социјално осигурање достављају предлог средњорочног и финансијског плана Министарству;

(12) **1. октобар** - Влада, на предлог министра, усваја ревидирани Извештај о фискалној стратегији, са информацијама о финансијским и другим ефектима нових политика, узимајући у обзир после 30. априла ажурирани макроекономски оквир;

(13) **5. октобар** - Влада доставља Народној скупштини ревидирани Извештај о фискалној стратегији;

(14) **15. октобар** - министарт доставља нацрт закона о буџету Републике Србије, нацрте одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање са финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање;

(15) **1. новембар** - Влада усваја предлог закона о буџету Републике Србије и доставља га Народној Скупштини, заједно са предлозима одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и финансијским плановима организација за обавезно социјално осигурање;

(16) 15. децембар - Народна скупштина доноси Закон о буџету Републике Србије и одлуке о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање.



NORWEGIAN EMBASSY

www.norveska.org.rs



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FOUNDATION FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA