****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2014 – 30.6.2014. ГОДИНЕ**

**Београд**

**5. септембар 2014. године**

**УВОД**

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12), (Закон) прописано је да су наручиоци дужни да прикупљају и евидентирају податке о јавним набавкама и да своје кварталне извештаје достављају Управи за јавне набавке (Управа) најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.

Кључни елементи тромесечних извештаја о јавним набавкама предвиђени су самим Законом, док су садржина извештаја и начин вођења евиденције детаљније уређени Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 29/13).

Конкретно, прописано је да наручиоци достављају Управи тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама, о спроведеним поступцима набавки на које се не примењују одредбе Закона, о обустављеним и поништеним поступцима јавне набавке, као и извештај о извршењу уговора.

Тромесечни извештај о јавним набавкама припрема се и доставља искључиво у електронској форми, путем апликативног софтвера Управе. Поред прописаних образаца за вођење евиденције, софтвер садржи и пратеће корисничко упутство за употребу, и доступан је на интернет страници Управе ([www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs)).

Подаци о уговорима закљученим у поступку јавне набавке мале вредности, као и подаци о набавкама на које се Закон не примењује у извештајима се наводе збирно, за разлику од осталих поступака где наручиоци евидентирају сваки закључени уговор појединачно.

Нови систем извештавања, путем наведеног апликативног софтвера, почео је са применом почев од рока за достављање извештаја о јавним набавкама за други квартал 2013. године.

За исправност и тачност података приказаних у својим извештајима, одговорни су сами наручиоци.

Управа је дужна да на основу појединачних извештаја наручилаца припреми збирни, полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама са предлогом мера за унапређење система јавних набавки и да их, након достављања Влади РС, објави на својој интернет страници.

Такође, на основу достављених тромесечних извештаја наручилаца, Управа припрема преглед спроведених поступака и закључених уговорa који објављује на Порталу јавних набавки (<http://portal.ujn.gov.rs>), ради информисања јавности.

1. **ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Сагледавање и поређење података о јавним набавкама у првом полугодишту 2014. године са показатељима из истог периода претходне године релевантно је, јер одсликава промене настале као резултат успостављања новог регулаторног и институционалног оквира. Наиме, нови Закон који је увео нове механизме праћења и контроле поступака јавних набавки и поверио надзор над применом Закона Управи, уместо Министарству финансија, као што је било током претходних једанаест година, почео је да се примењује од 1. априла 2013. године. Велики број наручилаца покренуо је поступке током првог квартала 2013. године како би их спровео по „старом“ Закону, тако да је највећи број поступака за које су уговори закључени у првом и другом кварталу 2013. године спроведен по претходном Закону. На тај начин поређење показатеља у првом полугодишту 2013. године са подацима за прво полугодиште 2014. године показује ефекте примене новог регулаторног и институционалног оквира. У овом извештају, посебна пажња је посвећена показатељима примене начела обезбеђивања конкуренције и начела транспарентности поступака јавних набавки.

У првом полугодишту 2014. године извештај о јавним набавкама доставило је 4.843 наручилаца, док је у истом периоду 2013. године тај број износио 3.109, што значи да се број наручилаца који подноси извештаје Управи повећао за 56% у односу на 2013. годину. Већа дисциплина у извештавању превасходно је резултат активности Управе кроз примену нових механизама и овлашћења која су јој стављена на располагање, укључујући и подношење прекршајних пријава против одговорних лица наручилаца због недостављања кварталних извештаја.

Јачање дисциплине у извештавању је важан показатељ успостављања ефикаснијег надзора над применом Закона, као и битан предуслов за успостављање пуне примене Закона.

Регистрована вредност јавних набавки у првом полугодишту (1П) 2014. године износила је 147 милијарди динара, што је више него у истом периоду 2013. године (131 милијарда динара). Кретање вредности регистрованих јавних набавки, као и просечне вредности уговора о јавној набавци по годинама, приказано је у Табели 1.

**Табела 1**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама** | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.** | **1П 2014.** |
| **Укупан број уговора** | 231.661 | 215.815 | 148.758 | 152.485 | 122.587 | 109.910 | 91.992 | 83.693 | 111.249 | 92.710 | 83.121 | 42.439 |
| **Укупна вредност**  **(у хиљадама динара)** | 98.777.652 | 109.282.212 | 124.753.207 | 168.914.947 | 187.559.752 | 234.028.744 | 190.655.028 | 273.055.306 | 293.324.810 | 303.694.136 | 262.938.735 | 147.591.059 |
| **Просечна вредност (у хиљадама динара)** | 426 | 506 | 838 | 1.108 | 1.530 | 2.129 | 2.073 | 3.263 | 2.637 | 3.276 | 3.163 | 3.478 |

С обзиром да подаци о бруто домаћем производу за други квартал 2014. године нису били доступни од стране Републичког завода за статистику ни од Министарства финансија у време писања овог извештаја, показатељ учешћа укупне вредности јавних набавки у бруто домаћем производу није приказан.

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки смањено је са 19% у првом полугодишту 2013. године на 8% у истом периоду 2014. године (Слика1). Смањење учешћа набавки мале вредности у структури јавних набавки резултат је повећања траснпарентности ових набавки. Нови Закон је прописао обавезу објављивања набавки мале вредности на Порталу, док је по претходном Закону наручилац имао могућност, али не и обавезу њиховог објављивања. Из тога се може извући закључак да је поступак набавке мале вредности, све до 1. априла 2013. године, коришћен у доброј мери управо због ограничене транспарентности, те да је отклањање   
ограничене транспарентности утицало да се смањи интерес наручилаца за овај поступак.

**Слика 1**

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, променила се у првом полугодишту 2014. у односу на исти период 2013. године (Табела 2). Највећа промена учешћа забележена је код здравства и социјалне заштите који су повећали свој удео са 21 на 31%. Ова категорија наручилаца значајно се приближила категорији јавних предузећа која је остала доминантна по учешћу у укупној вредности јавних набавки са 35%, и поред значајног пада за 3% у односу на прво полугодиште 2013. године.

Код осталих категорија наручилаца није било значајније промене, сем код градске и општинске управе где је удео преполовљен (са 8 на 4%). Остале категорије наручилаца су смањивале учешће у мањој мери или задржале исти ниво који су имале у првој половини 2013. године.

**Табела 2**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2013. година**  **прво полугодиште** | | | | **2014. година**  **прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 8.233 | 18 | 14.612.129 | 10 | 3.903 | 9 | 14.587.429 | 10 |
| **Правосуђе** | 533 | 1 | 338.120 | 0 | 484 | 1 | 672.428 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 13.515 | 30 | 28.888.675 | 21 | 15.187 | 36 | 45.369.467 | 31 |
| **Култура** | 898 | 2 | 753.744 | 1 | 930 | 2 | 775.468 | 1 |
| **Просвета и наука** | 4.604 | 10 | 7.787.958 | 6 | 6.265 | 15 | 7.313.503 | 5 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 6.450 | 15 | 53.277.021 | 38 | 6.008 | 14 | 51.282.251 | 35 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 7.607 | 17 | 22.495.407 | 16 | 6.724 | 16 | 21.148.816 | 14 |
| **Градска и општинска управа** | 3.291 | 7 | 11.459.601 | 8 | 2.653 | 6 | 5.724.792 | 4 |
| **Удружења** | / | / | / | / | 271 | 1 | 715.085 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | / | / | / | / | 14 | 0 | 1.820 | 0 |
| **Укупно** | **45.131** | **100** | **139.612.655** | **100** | **42.439** | **100** | **147.591.059** | **100** |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Сагледавање структуре јавних набавки по категоријама наручилаца је значајно јер указује на које категорије наручилаца треба обратити нарочиту пажњу у анализи и праћењу поступака, а то су, у првом полугодишту 2014. године, били јавна предузећа и здравство који, заједно посматрано, чине 66% укупне вредности јавних набавки. Следећи важан корак је да се утврди у којим поступцима су закључивани уговори о јавним набавкама.

1. **НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА**

Један од најзначајнијих показатеља функционисања система јавних набавки јесте у којим поступцима се спроводе набавке: да ли преовлађују транспарентни и конкурентни поступци (отворени и рестриктивни) или нетранспарентни и неконкурентни (преговарачки поступак без објављивања јавног позива). Закон о јавним набавкама у члану 10. који је посвећен начелу обезбеђивања конкуренције као једном од кључних начела јавних набавки, изричито прописује да наручилац не сме да ограничи конкуренцију неоправданом употребом преговарачког поступка. Стога је један од најзначајнијих показатеља примене начела јавних набавки и правилног спровођења Закона који третира конкурентне поступке као правило, а преговарачке као изузетак предвиђен само за посебне случајеве прописане Законом, удео једних и других поступака у укупној вредности јавних набавки. Висок удео преговарачког поступка показатељ је непримењивања кључног начела јавних набавки и самим тим неадекватне примене Закона.

Системе јавних набавки који су на нижем нивоу развоја карактерише висок удео преговарачког поступака, зато што га већина наручилаца третира као прву опцију када се опредељује за поступак, у намери да избегну јавно оглашавање и конкуренцију. За овакво поступање наручилаца најчешћи разлози су недовољно развијени системи контроле и санкционисања, као и низак ниво свести.

Преговарачки поступак има читав низ потенцијално негативних ефеката од којих су најзначајнији ограничена конкуренција и повећани ризик од злоупотреба, па је стога и предвиђен само за изузетне случајеве. Отуда се заступљеност преговарачких поступака у земљама ЕУ креће око 5% у укупној вредности јавних набавки и представља један од најзначајнијих показатеља нивоа развоја система јавних набавки и степена усклађености са ЕУ стандардима.

Учешће свих врста поступака у вредности јавних набавки у Србији приказано је у Табели 3.

**Табела 3**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности**  **по врстама поступака** | | | | |
| **Период** | **2013.**  **прво полугодиште** | | **2014.**  **прво полугодиште** | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак**  **(зјн2008 + зјн2012)** | 61.134.816 | 54 | 116.566.976 | 86 |
| **Рестриктивни поступак-зјн2008, квалификациони поступак-зјн2012** | 15.442.716 | 14 | 9.519.329 | 7 |
| **Рестриктивни поступак-зјн2012** | 458.701 | 0 | 128.559 | 0 |
| **Преговарачки поступак без објављивања јавног позива(зјн2008+зјн2012)** | 26.805.367 | 24 | 5.186.486 | 4 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива (зјн2008+зјн2012)** | 9.862.901 | 8 | 4.603.020 | 3 |
| **Конкурс за дизајн (зјн2008+зјн2012)** | 6.999 | 0 | 4.938 | 0 |
| **Укупно** | **113.711.500** | **100** | **136.009.308** | **100** |

Подаци из Табеле 3 показују ефекте примене новог Закона којим је уведена боља контрола преговарачког поступка: учешће преговарачког поступка без претходног објављивања смањило се са 24% у првом полугодишту 2013. године на 4% у првом полугодишту 2014. године. Упоредо са тим, дошло је до значајног повећања учешћа отвореног поступка са 54% у првом полугодишту 2013. на 86% у првом полугодишту 2014. године. Збирни удео отвореног и рестриктивног (зјн 2008), односно квалификационог (зјн 2012) поступка који се сматрају конкурентним поступцима, повећан је са 68% у првом полугодишту 2013. године на 93% у истом периоду 2014. године (Табела 3).

Упоредни преглед структуре поступака на Слици 2 указује на доминацију отвореног поступка и свођење преговарачког поступка без објављивања јавног позива на ниво који представља стандард у ЕУ. До ових промена је дошло услед тога што су мишљења Управе упућивала наручиоце на примену отвореног поступка, а преговарачког само у изузетним случајевима, као што је предвиђено Законом. Тиме је постигнута пуна и доследна примена законске регулативе са аспекта обезбеђивања конкуренције кроз отклањање неоправдане примене преговарачког поступка.

**Слика 2**



Хронолошки гледано, у првом полугодишту 2014. године, остварено је највеће учешће отвореног поступка од 2003. године наовамо (Слика 3).

**Слика** **3**



Истовремено, учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива било је, у првом полугодишту 2014. године, најниже од 2003. године (Слика 4).

**Слика 4**



Интензивирање преговарачког процеса са ЕУ подразумева да ће учешће преговарачког поступка без објављивања бити један од два кључна параметра[[1]](#footnote-1) чије ће кретање бити у фокусу праћења од стране Европске комисије, као део остваривања циља успостављања јединственог унутрашњег тржишта ЕУ на коме неће бити препрека слободном деловању конкуренције за добијање послова које додељује држава. У том контексту, важно је одржати остварену заступљеност преговарачких поступака без објављивања, чиме потврђујемо да се овај поступак не користи неосновано, већ у мери која се сматра стандардом у ЕУ, тј. око 5%[[2]](#footnote-2).

Поређења ради, учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива износило је у Хрватској 2012. године 6,9%[[3]](#footnote-3), док је отворени поступак учествовао са 89,5%[[4]](#footnote-4). Слична структура је и у Црној Гори која је, почетком године отворила преговоре за поглавље 5, без предуслова (“benchmarks”). Према Годишњем извештају за 2013. годину[[5]](#footnote-5) преговарачки поступак без претходног објављивања учествовао је са 3,3%, а отворени поступак са 81%.

Следеће важно питање везано за преговарачке поступке без објављивања јесте како су они распоређени по категоријама наручилаца. Другим речима, битно је да се сагледа код којих категорија наручилаца је био најзаступљенији преговарачки поступак без објављивања (Табела 4).

**Табела 4**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда** | | | | | | | | |
| **Период** | **2013.**  **прво полугодиште** | | | | **2014.**  **прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 251 | 7 | 1.392.324 | 5 | 101 | 7 | 557.924 | 11 |
| **Правосуђе** | 8 | 0 | 7.593 | 0 | 15 | 1 | 47.993 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 2.236 | 62 | 13.838.142 | 52 | 706 | 50 | 1.866.762 | 36 |
| **Култура** | 68 | 2 | 34.710 | 0 | 150 | 11 | 72.859 | 1 |
| **Просвета и наука** | 95 | 3 | 194.159 | 1 | 80 | 6 | 155.675 | 3 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 560 | 15 | 8.902.089 | 33 | 181 | 13 | 1.998.089 | 39 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 247 | 7 | 1.165.859 | 4 | 106 | 7 | 359.877 | 7 |
| **Градска и општинска управа** | 152 | 4 | 1.270.491 | 5 | 78 | 6 | 126.307 | 2 |
| **Удружења** | **/** | **/** | **/** | **/** | 1 | 0 | 1.000 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | / | / | / | / | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **3.617** | **100** | **26.805.367** | **100** | **1.418** | **100%** | **5.186.486** | **100%** |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Преговарачки поступак без објављивања био је, у првом полугодишту 2014. године, најзаступљенији у категорији јавних предузећа (39%) и здравству (36%), што значи да су наручиоци из ове две категорије реализовали 3/4 укупне вредности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда. У поређењу са истим периодом претходне године, код јавних предузећа дошло је до повећања учешћа, са 33 на 39%, док је код здравства смањена заступљеност преговарачког поступка са 52 на 36% као резултат превазилажења ванредне ситуације поводом увођења централизованих набавки која је настала у првој половини 2013. године, услед чега је половина вредности преговарачких поступака у том периоду реализована у здравству.

Полазећи од тога да је смањивање учешћа преговарачког поступка без објављивања, као нетранспарентног и неконкурентног поступка, постављено као циљ у Програму рада Владе и као обавеза у спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из Годишњег извештаја о напретку Европске комисије, важно је да се и у предстојећем периоду велика пажња посвети правилној процени оправданости преговарачког поступка и превенцији његове неоправдане примене, посебно код поменуте две категорије наручилаца.

**Слика 5**

Као што се на Слици 5 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања јавног позива смањена је, у првом полугодишту 2014. године, за више од пет пута у односу на исти период 2013. године. Произилази да је јасно опредељење Владе да се смање преговарачки поступци, као и његово доследно спровођење од стране Управе, дало значајне резултате.

У том смислу, од посебног значаја је да се сагледа до каквих промена је дошло у примени три најзаступљенија основа за покретање преговарачког поступка без објављивања јавног позива. У првом полугодишту 2013. године најзаступљенији је био преговарачки поступак са само једним понуђачем који „због техничких или уметничких разлога“ једини може да задовољи дату потребу наручиоца и он је чинио близу половине укупне вредности преговарачког поступка без објављивања (43%). Вредност преговарачког поступка са „тачно одређеним понуђачем“ код којег је конкуренција највише ограничена смањена је пет пута у периоду од годину дана, са 11,6 милијарди динара на 2,3 милијарде (Слика 6).

**Слика** **6**



Други основ по заступљености биле су „ванредне и непредвиђене околности“ (тзв.„хитност“) где се, због битно скраћених рокова за подношење понуда, јавља значајан ризик ограничавања конкуренције. Учешће овог поступка смањено је скоро 5 пута у првом полугодишту 2014. године у поређењу са истим периодом 2013. године.

Ова два основа („преговарање са тачно одређеним понуђачем“ и „хитност“) чинила су 4/5 укупне вредности преговарачких поступака без објављивања јавног позива. Највећи број обраћања Управи и њених мишљења везаних за преговарачке поступке односила су се управо на поменута два основа. Од посебног је значаја што је Управа могла да, давањем мишљења пре покретања поступка, делује превентивно *(„ex ante”*) и да спречи покретање неоснованих поступака и тиме преокрене негативну тенденцију присутну у систему јавних набавки више од једне деценије.

1. **КОНКУРЕНЦИЈА**

Слободно деловање конкуренције је једно од најважнијих обележја развијеног и ефикасног система јавних набавки. Разлог је што слободна конкуренција међу понуђачима омогућава купцу, у овом случају држави, најповољније услове набавке. Стога су кључна начела јавних набавки, попут транспарентности и недискриминације, односно обезбеђивања једнаких услова за све учеснике у поступку заправо у функцији остваривања једног ширег циља, а то је обезбеђивање пуне конкуренције у поступцима јавних набавки. Зато се успешност (ефекти) примене транспарентности и обезбеђивања једнаких услова у поступцима јавних набавки у пракси могу оцењивати и пратити преко интензитета конкуренције међу понуђачима. Другим речима, ако су транспарентност и једнак третман понуђача обезбеђени у пракси, конкуренција ће бити интензивнија. И обрнуто, ако су начела присутна само у Закону, а постоје слабости у њиховој примени, понуђачи ће одустајати од учешћа у поступцима јавних набавки. Разлог је што њихова одлука о учешћу у поступку јавне набавке зависи пре свега од процене да ли је поступак „намештен“ или не за одређеног понуђача. Уколико процене да јесте или да њихова права у поступку не могу бити ефикасно заштићена, понуђачи неће уопште ни учествовати у поступку. Самим тим ће и број поднетих понуда бити нижи.

Просечан број понуда по закљученом уговору, као стандардан показатељ интензитета конкуренције у јавним набавкама, приказан је у Табели 5.

**Табела 5**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору**  **у поступцима јавних набавки** | | |
| **2012.**  **година** | **2013.**  **година** | **2014.**  **прво полугодиште** |
| 2,6 | 2,7 | 2,7 |

Као што се из Табеле 5 може видети, интензитет конкуренције је, у првом полугодишту 2014. године, био 2,7, односно на нивоу као и у претходне две године.

Да би се могао вредновати показатељ интензитета конкуренције у Србији, треба га упоредити са просеком ЕУ где се вредност овог показатеља креће око 4, као и са земљама из региона. У Табели 6 упоредно је приказан просечан број понуда по закљученом уговору у Словенији, Хрватској и Црној Гори.

**Табела 6**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору** | | |
| **Словенија\*** | **Хрватска\*\*** | **Црна Гора\*\*\*** |
| 3,6 | 3,3 | 3,1 |

\* 2012. година, Извор: Статистички извештај о јавним набавкама реализованим у 2012. години, Директорат за јавне набавке, Република Словенија, линк: <http://www.djn.mf.gov.si/resources/files/Sistem_javnega_narocanja/Stat_por_JN2012_IN.pdf>

\*\*2011. година, Извор: Статистички годишњи извештај о јавним набавкама за 2011. годину, Портал јавних набавки, Република Хрватска, страна 45, линк: <http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statistička%20izvješća/Godišnja/Statisticko_izvjesce_JN-2011.pdf>

\*\*\*2013. година, Извор: Извештај о јавним набавкама у Црној Гори за 2013. годину, Управа за јавне набавке Црне Горе, линк: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/06/Izvjestaj2013.pdf> , Табела 26, стр. 71

Као извор података за Словенију, Хрватску и Црну Гору коришћени су последњи доступни статистички извештаји о јавним набавкама који садрже податак о просечном броју понуда по закљученом уговору.

Као што се из Табеле 6 може видети, интензитет конкуренције у јавним набавкама у Србији, у првом полугодишту 2014. године, био је нижи од нивоа који је остварен у посматране три земље региона.

Стога се као један од приоритета у наредном периоду намеће идентификовање и отклањање препрека за веће учешће понуђача у поступцима јавних набавки, а пре свега малих и средњих предузећа.

1. **РЕГИСТАР ПОНУЂАЧА**

Један од значајних фактора који олакшавају учешће понуђачима у поступцима јавних набавки јесте смањивање административног терета и трошка, и то како времена тако и новца. Дакле, смањивање овог оптерећења треба да делује подстицајно на понуђаче, а самим тим и на јачање конкуренцију.

Важећим Законом превиђено је да понуђачи могу да доставе доказе о испуњености обавезних услова из члана 75, став 1, тачке 1- 4, Агенцији за привредне регистре (АПР) на основу којих их АПР уписује у Регистар понуђача. Понуђачи који су уписани у Регистар, уместо да за сваки поступак јавне набавке прибављају доказе о испуњености ова четири обавезна услова, треба само да у поднесеној понуди наведу да су уписани у исти, како би наручилац тај навод могао и да провери. На тај начин се понуђачи ослобађају обавезе да за сваки поступак јавне набавке прибављају доказе о испуњености поменута четири обавезна услова, што је посебно корисно за оне наручиоце и понуђаче који учествују у већем броју поступака и који, на овај начин, штеде доста времена и новца.

Регистар понуђача почео је са радом 1. септембра 2013. године и води га АПР, а о томе колико је Регистар користан понуђачима сведочи њихово велико, и у сталном порасту интересовање за упис у исти.

До 1. септембра 2014. године, регистровано је 4.378 понуђача, с тим да је њихов број растао из месеца у месец што јасно показује како понуђачи оцењују корисност наведеног Регистра, имајући у виду да упис у исти није обавезан.

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Новим Законом уведене су значајне измене на Порталу јавних набавки (Портал). Пре свега, прописана је обавезна објава конкурсне документације коју понуђачи, али и остали заинтересовани могу преузети без накнаде. Увођењем обавезне објаве јавних набавки мале вредности, знатно се унапредила транспарентност поступака. Такође, изузетно је значајно и прописивање објављивања обавештења о покретању преговарачког поступка без објаве, како би се јавност што више информисала о овим најмање транспарентним поступцима, где се уобичајено крије и највећи број нерегуларности.

Посебно су значајне новине по питању унапређења система претраге објављених набавки на Порталу, чиме се знатно олакшава понуђачима да пронађу набавку за коју су заинтересовани. У том смислу, уведена је претрага „последњих 100 набавки“ захваљујући којој се повећала ажурност у праћењу дневно објављених тендера, а поготово је значајна обавеза наручилаца да своје набавке оглашавају преко шифара из општег речника набавки, чиме се на јединствен и препознатљив начин дефинишу предмети уговора о јавној набавци.

Када је реч о претрази закључених уговора из кварталних извештаја наручилаца које Управа објављује на Порталу, значајна је предност што се сада по сваком податку из уговора може вршити претрага од стране заинтересованих лица (наручилац, понуђач, датум, шифра из општег речника набавки, вредност уговора....).

Број јавних набавки оглашених на Порталу знатно се повећавао од почетка његовог рада, чиме је значајно порасла транспарентност јавних набавки у Србији, с обзиром да се на једном месту сада могу наћи све релевантне информације везане за поступак јавне набавке и да се до тих информација долази лако и без накнаде (Слика 7).

**Слика 7**



Кретање броја јавних набавки објављених на Порталу у првом полугодишту 2014. године, по кварталима, приказан је на Слици 8.

**Слика 8**  


Број посета Порталу значајно је порастао од 1. априла 2013. године захваљујући, не само укључивању набавки мале вредности, већ и објављивању читавог низа нових докумената битних у поступку јавне набавке, као што су: конкурсна документација, мишљење Управе за јавне набавке за преговарачке поступке, измене уговора и сл. Значајан раст броја посета јасно указује на корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица (Слика 9).

**Слика 9**



На пад броја посета Порталу, у првом кварталу 2014. године, највећим делом су утицали новогодишњи и божићни празници.

1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача се, у првом полугодишту 2014. године, смањило у односу на 2013. годину са 4 на 2% од укупне вредности закључених уговора (Слика 10, Табела 7).

**Слика 10**



**Табела 7**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених**  **страним и домаћим понуђачима (у %)** | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2002.** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.** | **2014.**  **прво полугодиште** |
| **Домаћи понуђачи** | 80 | 84 | 91 | 91 | 90 | 96 | 93 | 96 | 97 | 98 | 88 | 96 | 98 |
| **Страни понуђачи** | 20 | 16 | 9 | 9 | 10 | 4 | 7 | 4 | 3 | 2 | 12 | 4 | 2 |

Удео понуђача из ЕУ, у укупној вредности закључених уговора, износио је 1%, колико и понуђача из земаља ван ЕУ (Слика 11).

**Слика 11**



1. **ИЗВРШЕЊЕ И ИЗМЕНЕ УГОВОРА**

Нови Закон предвидео је механизам праћења и контроле извршења уговора, чије одсуство је представљало велику слабост у претходном периоду, тако да се стварао простор за бројне злоупотребе. Новоуведено решење подразумева да је наручилац у обавези да Одлуку о измени уговора објави на Порталу, уз истовремено достављање извештаја о измени уговора Управи и Државној ревизорској институцији (ДРИ). На тај начин се значајно повећала транспарентност финалне фазе јавне набавке (реализације уговора) и омогућило реаговање на накнадна одступања од услова из конкурсне документације и уговора која су раније често била присутна, управо услед одсуства праћења и контроле. Уколико Управа или ДРИ утврде да је дошло до недозвољене промене уговора, Закон предвиђа обавезу подношења прекршајне пријаве против наручиоца.

У Табели 8 дати су подаци о броју уговора који су реализовани у првом полугодишту 2014. године, без обзира на датум њиховог закључења, при чему се под реализованим уговором подразумева да је извршена исплата у целини (колона 2 у Табели 8). Табела 8 такође садржи и податке о броју извршених измена наведених уговора (колона 3). Произилази да је број измена по уговору чинио свега 2% од укупног броја реализованих уговора у првој половини 2014. године (колона 4, Табела 8), односно да је на сваких 100 закључених уговора о јавним набавкама у просеку било 2 измене.

**Табела 8**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Преглед измена уговора који су извршени**  **у првом полугодишту 2014. године, по категоријама** | | | |
| **Категорија** | **Број извршених уговора** | **Број измена уговора** | **Просечан број измена**  **по уговору** |
| **Органи државне управе** | 488 | 20 | 0,04 |
| **Правосуђе** | 13 | 0 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 2083 | 55 | 0,03 |
| **Култура** | 168 | 1 | 0,01 |
| **Просвета, наука и спорт** | 265 | 6 | 0,02 |
| **Државна јавна предузећа/ /привредна друштва** | 914 | 11 | 0,01 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 1002 | 12 | 0,01 |
| **Градска и општинска управа** | 140 | 4 | 0,03 |
| **Укупно** | 5.073 | 109 | 0,02 |

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКА**

Преглед исхода поступака јавних набавки у првом полугодишту 2014. године (Табела 9, Слика 12) показује да је 87% започетих поступака успешно и окончано. У случају да је набавка обликована по партијама, успешно спроведеним поступком се сматра онај код кога преовладава број партија за које је закључен уговор, у односу на број партије које су обустављене или поништене.

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у првом полугодишту 2014. године** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 10.575 | 85 | 13.172 | 89 | 23.747 | 87 |
| **Обустављени** | 1.835 | 14 | 1.534 | 10 | 3.369 | 12 |
| **Поништени делимично** | 15 | 0 | 5 | 0 | 20 | 0 |
| **Поништени у целини** | 86 | 1 | 93 | 1 | 179 | 1 |
| **Укупно** | **12.511** | **100** | **14.804** | **100** | **27.315** | **100** |

**Слика 12**



Наручиоци су сами обуставили 12% поступака, најчешће зато што су добијали неисправне, неодговарајуће и неприхватљиве понуде (Слика 13).

**Слика 13**

****

Осталих 20 основа за обуставу поступка заједно узевши чине 41%, при чему најзаступљенији има учешће од 0,94%, па због ниског релативног значаја нису појединачно наведени.

Као што подаци у Табели 9, Слика 12 показују, свега 1% поступака је поништено (делимично или у целини) од стране Републичке комисије за заштиту права.

Може се закључити да је, у првом полугодишту 2014. године, постојао висок степен успешности поступака јавних набавки што сведочи о завидној ефикасности система у целини. Друго запажање је низак степен поништавања поступака јавних набавки: тек сваки стоти поступак је понишен пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. Поређења ради, у Републици Словенији је, у 2012. години, било 4% поништених поступака[[6]](#footnote-6), што је четири пута више него у Србији. С обзиром да поништавање поступка јавне набавке повлачи за собом додатно улагање времена и новца у нов поступак, а може да представља и сметњу редовном функционисању наручиоца што, по правилу, узрокује додатне трошкове, може се закључити да заштита права, са овако ниским учешћем поништених поступака, није угрожавала остваривање начела економичности јавне набавке.

1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао Закон повећале су своје учешће у укупној уговореној вредности са 18% у 2013. години на 24% у првом полугодишту 2014. године (Табела 10).

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији у првом полугодишту 2014. године** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју у %** | **По вредности у %** |
| **Велике набавке** | 23.192 | 136.009.308 | 13 | 70 |
| **Мале набавке** | 19.247 | 11.581.751 | 11 | 6 |
| **Изузете набавке** | 133.164 | 46.210.236 | 76 | 24 |
| **Укупно** | 175.603 | 193.801.295 | 100 | 100 |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Заступљеност појединих основа за изузеће од примене Закона, приказана је у Табели 11. Може се закључити да скоро половина од укупне вредности изузетака (49%), чине уговори који су закључени по следећа два основа предвиђена чланом 7. Закона: 1) Набавке од лица или организација које се у смислу Закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке и 2) Набавке чија је искључива и непосредна намена обављање делатности електронских комуникација и продаја електронских комуникационих услуга у смислу закона којим се уређују електронске комуникације, под условом да други привредни субјекти пружају те услуге на релевантном тржишту.

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће**  **у првом полугодишту 2014. године** | | | | |
| **Основ за изузеће**  **(члан 7. Закона)** | **Укупан број** | **Укупна вредност** | **Бројчана заступљеност** | **Вредносна заступљеност** |
| **Искључиво право на обављање делатности која је предмет**  **јавне набавке** | 15.753 | 13.292.255 | 12% | 29% |
| **Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција** | 130 | 5.908.472 | 0% | 13% |
| **Набавке чија је намена обављање делатности електронских комуникација и продаја електронских комуникационих услуга** | 751 | 9.208.278 | 1% | 20% |
| **Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје** | 10.688 | 4.908.406 | 8% | 11% |
| **Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности** | 96.000 | 3.877.377 | 72% | 8% |
| **Набавка енергије или горива за производњу енергије**  **у области енергетике** | 43 | 3.361.463 | 0% | 7% |
| **Остало** | 9.799 | 5.653.985 | 7% | 12% |
| **Укупно** | **133.164** | **46.210.236** | **100%** | **100%** |

Набавке на које се није примењивао Закон биле су најзаступљеније код јавних предузећа, локалних самоуправа и јавних комуналних предузећа који су збирно учествовали са 80% у укупној вредности набавки изузетих од примене Закона (Табела 12).

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона по категоријама наручилаца**  **у првом полугодишту 2014. године** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност без ПДВ-а**  **(у хиљадама динара)** | **Заступљеност у укупном броју/вредности** | |
| **по броју**  **(у %)** | **по вредности (у %)** |
| **Органи државне управе** | 5.610 | 1.432.611 | 4 | 3 |
| **Правосуђе** | 1.090 | 111.167 | 1 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 17.125 | 2.595.789 | 13 | 6 |
| **Култура** | 11.952 | 479.651 | 9 | 1 |
| **Просвета и наука** | 52.221 | 4.518.674 | 39 | 10 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 9.142 | 18.071.367 | 7 | 39 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 21.977 | 8.907.081 | 17 | 19 |
| **Градска и општинска управа** | 12.374 | 10.020.404 | 9 | 22 |
| **Удружења** | 1.620 | 69.333 | 1 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 53 | 4.159 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **133.164** | **46.210.236** | **100** | **100** |

Јавна предузећа су 82% ових набавки спровела по четири основа: 1) где је искључива и непосредна намена обављање делатности електронских комуникација и продаја електронских комуникационих услуга у смислу закона којим се уређују електронске комуникације, под условом да други привредни субјекти пружају те услуге на релевантном тржишту (49%), 2) код финансирања из средстава страних кредита (зајмова) добијених од међународних организација и међународних финансијских институција у складу са условима из међународног уговора, односно посебним поступцима међународних организација и финансијских институција (21%), 3) ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода (6%) 4) набавке добара и услуга које наручилац набавља ради даље продаје, ради прераде и продаје, као и ради пружања услуга или извођења радова на тржишту под условом да наручилац нема искључива и посебна права (6%). У првом случају конкретно је реч о набавкама које је спроводио „Телеком“, а у циљу пружања комуникационих услуга на тржишту на коме постоји конкуренција. Остали изузеци од примене Закона, појединачно узев, имали су минимално учешће.

1. **АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

У првом полугодишту 2014. године, започет је процес преговора у оквиру поглавља 5, јавне набавке. Припреме за преговоре почеле су формирањем Преговарачке групе за поглавље 5, одлуком Владе од 23. 9. 2013. године којом је оформљено Координационо тело за процес приступања Републике Србије ЕУ. Експланаторни скрининг одржан је у Бриселу 21. марта 2014. године. Након тога, одржан је билатерални скрининг 13. маја у Бриселу на коме су чланови Преговарачке групе са успехом представили систем јавних набавки у Републици Србији и начин на који ће Република Србија до 2018. године извршити пуно усклађивање са правним тековинама ЕУ у овој области.

Током скрининга, представници Европске комисије су истакли да је важан предуслов за успешно спровођење реформи у области јавних набавки и остваривање пуног усклађивања са тековинама ЕУ да Влада Србије усвоји Стратегију развоја јавних набавки у Србији и Акциони план за њено спровођење. У супротном, то би постао предуслов („benchmark“) за отварање поглавља 5, што значи да се преговори о поглављу 5 не би могли отворити све док Влада не усвоји Стратегију. Стога је важно да Влада усвоји Стратегију пре него што се заврши писање Извештаја о скринингу од стране Европске комисије.

Поред поглавља 5, представници Управе учествују и у Преговарачким групама за поглавља 20 и 23, која се односе на област предузетништва, односно правосуђа.

О току преговора у оквиру поглавља 5, односно са детаљима билатералног скрининга, информисани су и представници цивилног друштва у Србији, на састанку који је одржан је 17. јула 2014. године у Београду. Скупом су председавали проф. др Тања Мишчевић, шефица Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и др Предраг Јовановић, директор Управе за јавне набавке и шеф Преговарачке групе 5.

Управа је такође учествовала у ревизији Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА). У овом документу, Управа је представила план са роковима за потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, укључујући концесије и јавно-приватно партнерство.

**Стратегија развоја јавних набавки**

Полазећи од значаја који Стратегија има за унапређивање система јавних набавки у Републици Србији и процес преговора са ЕУ, Управа је, у јануару 2014. године, започела рад на Стратегији развоја јавних набавки у Србији и Акционом плану за њено спровођење. Стратегија се односи на период од 2014. до 2018. године, до када је планирано да се оствари пуно усклађивање са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, а Акциони план за период до краја 2015. године, да би се, потом, акциони планови доносили на годишњем нивоу.

У изради Стратегије, Управи су помагала три стручњака ЕУ ангажована у оквиру ПЛАК пројекта: један из Грчке и два из Хрватске. Прва Радна верзија стратегије достављена је почетком јуна, електронским путем, свим заинтересованим странама ради давања предлога, примедби и сугестија. При томе, Радна верзија стратегије представљена је и на конференцији одржаној 20.6.2014. години и објављена на интернет страници Управе, како би се обезбедио транспарентан приступ изради документа. На представљању Стратегије и Акционог плана додатно је затражено од свих заинтересованих страна да дају своје предлоге и сугесије, што је и учињено. На основу добијених предлога и сугестија, Управа је сачинила нову Радну верзију стратегије која је послата Европској комисији на оцену. Након добијених сугестија од стране Европске комисије, сачињен је Предлог стратегије на који су затражена мишљења свих релевантних институција и која је, након прибављених мишљења, послата у форми Предлога стратегије Влади 2. септембра 2014. године на усвајање.

**Законодавна и регулаторна питања**

Први Извештај о спроведеном надзору над применом Закона о јавним набавкама у 2013. години, Управа је доставила Народној скупштини и Влади Републике Србије 30. априла 2014, у складу са чланом 136. Закона.

На основу Закона, Управа је, у складу са повереним надлежностима, усвојила следеће нове подзаконске акте:

1. Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начину полагања стручног испита за службеника за јавне набавке (“Службени гласник РС”, бр. 77/2014)
2. Правилник о садржини одлуке о заједничком спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца (“Службени гласник РС”, бр. 44/2014)

Напомена: Управа предузима припремне активности у вези са организовањем испита за службенике за јавне набавке, у складу са усвојеним подзаконским актом.

На основу Закона, Влада Републике Србије усвојила је следеће подзаконске акте:

1. Уредба о утврђивању општег речника набавке (“Службени гласник”, бр. 56/2014)
2. Уредба о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности (“Службени гласник РС”, бр. 82/2014)

На основу Закона о буџетском систему, Влада Републике Србије усвојила је следећи подзаконски акт који се односи на област јавних набавки (закључење вишегодишњих уговора):

1. Уредба о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година (“Службени гласник”, бр.21/2014)

У припреми свих поменутих подзаконских аката, Управа је активно учествовала као централно тело за спровођење политике јавних набавки.

Можемо закључити да су усвојени сви подзконски акти неопходни за примену Закона (укупно 15), изузев два доленаведена:

1. Списак наручилаца, из чланова 2. и 117. Закона који утврђује Влада на предлог министарства финансија и Управе за јавне набавке на почетку буџетске године (статус: у припреми).
2. Списак наручилаца на које се примењују изузеци према члану 7, став 1, тачке 1), 6) и 7) Закона, који усваја Влада Републике Србије (статус: у почетној фази).

**Moдели, приручници и мeтодологије**

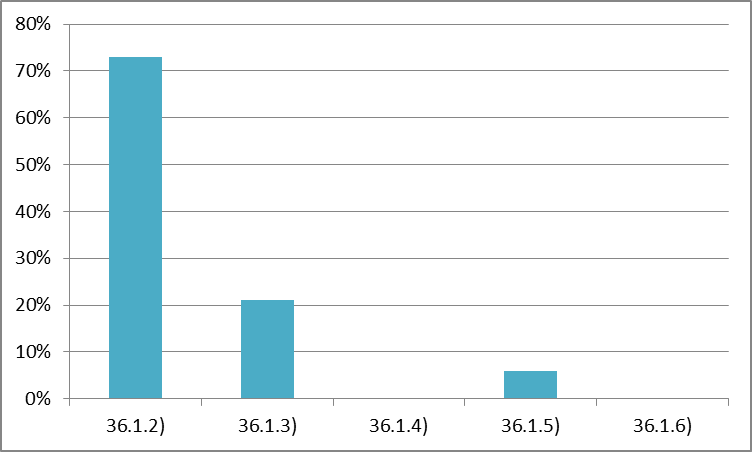
Осим 12 модела, смерница и инструкција припремљених од стране Управе у периоду април 2013 - мај 2014, Управа је започела активности и на припреми две методологије: 1) Mетодологија за анализу планова набавки 2) Методологија за вршење надзора над применом Закона.

**Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда**

Од 1. јануара 2014. до 20. августа 2014, Управа је урадила 2,950 мишљења о оправданости спровођења преговарачког поступка. Наручиоци су се најчешће обраћали захтевима за примену преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем (члан 36. став 1. тачка 2) Закона), и то њих 73%. Следе преговарачки поступци због постојања разлога хитности (члан 36. став 1. тачка 3) Закона) са 21% и преговарачки поступци који се односе на непредвиђене радове и услуге (члан 36. став 1. тачка 5) Закона) са учешћем од 6% (Слика 14).

Јасно је да се бележи повећање броја преговарачких поступака који се спроводе због постојања разлога хитности у другом кварталу 2014. године. Разлог томе су непредвиђени догађаји, односно катастрофалне поплаве које су се десиле у мају месецу 2014. године.

**Слика 14**



У складу са Законом, Управа има рок од 10 дана од дана кад прими уредан захтев за мишљење да одговори наручиоцу да ли су или нису испуњени услови за примену преговарачког поступка.

Динамика давања мишљења за преговарачки поступак без објављивања, у периоду јануар-август 2014. била је следећа:

Јануар - 397 мишљења у року од 9 дана

Фебруар - 480 мишљења у року од 4 дана

Март - 502 мишљења у року од 7 дана

Април - 417 мишљења у року од 8 дана

Мај - 370 мишљења у року од 6 дана

Јун - 270 мишљења у року од 6 дана

Јул - 326 мишљења у року од 8 дана

Август - 188 мишљења у року од 9 дана

При изради сваког мишљења, у просеку је потребно 45 минута за припрему.

**Слика 15**

Горњи подаци (Слика 15) указују да су сва мишљења (око 3000) урађена на време, у оквиру 10-дневног законског рока, што наручиоцима омогућава да мишљење добију благовремено, пре него што донесу одлуку о врсти поступка коју ће да примене.

Ово се показало као моћан инструмент за спречавање неоправдане примене неконкурентних и нетранспарентних поступака у 2014. години, што је резултирало значајним смањењем удела преговарачког поступка без објављивања позива у укупној вредности јавних набавки са 24% у првој половини 2013. на 4% у првој половини 2014. године.

**Тeлефонске консултације**

*Правне консултације*: у просеку, Управа даје 35 телефонских консултација о примени одредби Закона дневно. Свака консултација просечно траје 15 минута, што чини 525 минута дневно, што је готово 9 човек/часова (8,75 ч/ч) дневно.

*Планирање набавки:* у просеку, управа даје 25 телефонских консултација дневно, а свака консултација траје 20 минута у просеку, што чини 500 минута или око 8 човек/часова (8,3 ч/ч) дневно.

*Портал јавних набавки:* у просеку, Управа даје 15 телефонских консултација дневно, а свака консултација траје око 5 минута, што чини 75 минута или нешто мало изнад 1 човек/час (1,25 ч/ч) дневно. Поред тога, управа у просеку прима 12 имејлова, а потребно је 10 минута да се одговори на сваки имејл, што укупно чини 120 минута, или 2 човек/часа дневно.

*Квартално извештавање о закљученим уговорима о јавним набавкама и спроведеним поступцима јавних набавки:* у просеку, Управа обави 30 телефонских консултација дневно, у трајању од просечно 10 минута по једној консултацији, што чини 300 минута, или 5 човек/часова дневно.

**Састанци**

Од почетка примене закона, Управа је пружила стручну помоћ у виду састанака и то у просеку 2-3 састанка дневно. Састанци обично трају 45-60 минута, што чини 90 до 180 минута дневно или у просеку 2 човек/часа дневно. При томе, састанци захтевају истовремено присуство најмање 2 стручњака из Управе, што значи да треба најмање 4 ч/ч дневно.

**Тумачење одредби Закона**

У складу са чланом 136. став 1. тачка 4. Закона, Управа даје тумачења одредби Закона. Рок који је предвиђен износи 30 дана по приспећу писменог захтева. У периоду 1. јануар 2014 – 15. август 2014, Управа је примила 504 писана захтева од којих је одговорено на 420 захтева. Припрема за свако тумачење траје просечно 4 човек/часа.

**Друге врсте подршке корисницима**

Управа објављује на свом интернет-сајту одговоре на најчешће постављана питања заинтересованих корисника као и ставове о најрелевантнијим темама које су се појавиле током примене Закона, у оквиру рубрике *Најчешће постављана питања.*

**Оквирни споразуми**

Од почетка примене новог Закона (1. април 2013. године) 785 уговора о јавним набавкама је закључено кроз оквирне споразуме, са укупном вредношћу од 18.894.040.000 динара.

**Заједничко спровођење јавних набавки**

У складу са чланом 50. Закона, Управа је дала 90 мишљења на одлуке о заједничком спровођењу јавних набавки од стране више наручилаца, од чега су 86 била позитивна.

**Централизоване набавке**

Од почетка примене новог Закона, 1.245 уговора о јавним набавкама је закључено кроз централизоване набавке, чија је укупна вредност износила 21.264.023.000 динара.

**Грађански надзорник**

У 2014. години, у складу са чланом 28. Закона, Управа је именовала 17 грађанских надзорника за поступке јавних набавки изнад 1 милијарде динара.

**Измене уговора**

Управа је започела са активностима анализирања поднетих извештаја о изменама уговора од стране наручилаца, како би утврдила има ли основа за покретање прекршајних поступака.

**Прекршајни поступци**

Од 1. марта 2014. године, кад је нови Закон о прекршајима почео да се примењује, Управа је поднела 26 захтева за покретање прекршајног поступка Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. Републичка комисија, у складу са својим надлежностима одлучује о прекршајима у области јавних набавки.

**Негативне референце**

Члан 83. Закона прописује обавезу Управе да води списак негативних референци. Иако је Управа примила 176доказа који се односе на негативне референце, није било правне основе да се неки понуђач уврсти на ову листу. Наиме, Закон предвиђа да основ за упис на листу мора да дође од стране најмање три независна извора, односно наручиоца, а Управа је досад примила негативне референце за понуђаче из једног или највише два извора.

**Међуинституционална сарадња**

Током припрема за експленаторни и билатерални скрининг, као и током самих скрининга, остварена је успешна сарадња између свих релевантних институција. Поред тога, у процес су били укључени и представници невладиних тела, као што су: Стална конференција градова и општина, затим Привредна комора Србије, невладине организације попут Транспарентности Србија. Подршку Управи и Преговарачкој групи 5, у циљу што боље припреме за преговарачки процес, пружили су: ПЛАК пројекат ЕУ, УНДП, ГИЗ и ОЕБС.

Успешна сарадња међу институцијама остварена је и током рада на Стратегији развоја јавних набавки где је Управа имала координативну улогу. Такође је потписан и Меморандум о сарадњи између: Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, ДРИ, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, Комисије за заштиту конкуренције, Министарства финансија, Министарства привреде и Управе за јавне набавке, као мере из Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције. Меморандум, између осталог, предвиђа унапређивање размене података између институција, као и формирање заједничке базе података.

Поред тога, Управа и Републичко јавно тужилаштво су потписали и билатерални Меморандум о сарадњи, такође као реализацију мере из Акционог плана за спровођење Националане стратегије за борбу против корупције. Сврха Меморандума је да се унапреди координација ове две институције на откривању и истрази кривичних дела у области јавних набавки.

Представници Управе учествовали су у припреми нацрта предлога Акционог плана за испуњавање препорука Извештаја о скринингу за поглавље 23, подпоглавље – Борба против корупције.

Поред тога, представници Управе учествовали су у раду више секторских радних група формираних од стране Владе Републике Србије, како би пружили помоћ у примени Закона у следећим областима: енергетици, саобраћају, здравству, просвети и култури.

Управа је пружала стручну помоћ Првом основном јавном тужилаштву у Београду, Републичком јавном тужилаштву, као и полицији током истражних поступака које су водили, у делу злоупотреба везаних за примену Закона.

Управа је остварила и интензивну сарадњу са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки, ДРИ, Агенцијом за борбу против корупције, Комисијом за заштиту конкуренције, пре свега кроз редовну комуникацију у циљу усклађивања ставова, као и кроз периодичне радионице на којима се дискутује о системским питањима у области јавних набавки.

У сарадњи са Правосудном академијом, судије Прекршајног апелационог суда представиле су колегама из Управе и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки своје правне ставове у вези са Законом о прекршајима, чија се примена у одређеним сегментима односи и на Закон о јавним набавкама. Сарадња је настављена одржавањем семинара 12. јуна 2014. године на коме су представници Управе, Републичке комисије за заштиту права и ДРИ изнели случајеве злоупотреба у области јавних набавки представницима Прекршајног апелационог суда, јавног тужилаштва и основних судова.

**Међународна сарадња**

У августу 2014. године, одржан је експертски семинар: “Eфективност законодавства ЕУ у националним правним системима у светлу система јавних набавки и јавних набавки за јавна предузећа ”. Семинар су организовали Управа, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и ДРИ, уз подршку ОЕБС-а.

У јулу 2014. године, представници Управе и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки похађали су дводневни семинар обуке посвећен контроли у јавним набавкама, oрганизован од стране Европске канцеларије за борбу против проневера (OЛАФ) у оквиру Херкул 2 програма који финансира Европска комисија.

У оквиру редовне сарадње са страним институцијама и експертима у области јавних набавки, 4. јуна, 2014. године, представници Државне комисије за жалбе у јавним набавкама Републике Македоније, на челу са Мајом Малаховом, председницом Комисије, посетили су Управу.

У априлу 2014. године, у оквиру припремних активности за билатерални скрининг за Преговоре са ЕУ- Поглавље 5: Јавне набавке, делегација Републике Србије коју су чинили представници Управе и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, посетили су институције надлежне за јавне набавке у Републици Црној Гори (Управа за јавне набавке и Комисија за контролу поступака јавних набавки). Српска делегација је са црногорским колегама разменила искуства уз нагласак на процес Преговора са ЕУ у оквиру Поглавља 5: Јавне набавке. Представници црногорских институција поделили су корисне информације са колегама из Србије, пре свега о томе како се најадекватније припремити за састанак билатералног скрининга.

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Општи закључак, на основу збирног извештаја за прву половину 2014. године јесте да је направљен значајан искорак у погледу примене Закона и јачања дисциплине код наручилаца. Први показатељ који иде томе у прилог је за 56% већи број достављених извештаја о јавним набавкама од стране наручилаца у првом полугодишту 2014. године (4.843) у односу на исти период у 2013. години (3.109), као и у односу на период 2003-2013. година током кога се тај број кретао око 3.000. До промене ове тенденције дошло је услед преласка вршења надзора над применом Закона на Управу која је применила механизме и овлашћења која су јој стављена на располагање, укључујући и подношење прекршајних пријава против одговорних лица наручилаца због недостављања кварталних извештаја.

Значајни помаци направљени су и у погледу јачања транспарентности и конкуренције, и то пре свега кроз сузбијање примене нетранспарентног и неконкурентног преговарачког поступка без објављивања јавног позива.

Током десетогодишњег периода примене Закона, учешће преговарачког поступка без објављивања кретало се од 23 до чак 37%, а у првом полугодишту 2013. године износило је 24%. У првом полугодишту 2014. године учешће овог нетранспарентног и неконкурентног поступка смањено је на свега 4% колико износи и просек у ЕУ. Ова значајна промена резултат је активности Управе која је давала претходно мишљење о основаности покретања преговарачког поступка и на тај начин спречавала његову неоправдану примену, истовремено упућујући наручиоце на примену отвореног поступка који је повећао своје учешће са 54% у првом полугодишту 2013. године на 86% годину дана касније. На тај начин је учешће отвореног поступка, у првом полугодишту 2014. године, достигло ниво земаља ЕУ.

Други општи закључак је да је потребно наставити са предузимањем мера како би се повећало учешће понуђача у поступцима јавних набавки и тиме побољшао показатељ интензитета конкуренције. Значајан корак ка олакшавању учешћа понуђача у поступцима јавних набавки начињен је почетком рада Регистра понуђача. Понуђачима је даље неопходно обезбедити обуке како би се превазишла недовољна информисаност и непознавање процедура јавних набавки. Посебну пажњу потребно је посветити малим и средњим предузећима (МСП) која су најбројнија и која могу да, својим већим учествовањем у поступцима јавних набавки, а пре свега набавкама мале вредности, створе интензивнију конкуренцију.

Такође је важно идентификовање препрека за веће учешће МСП у поступцима набавки, имајући у виду да су ова предузећа најрањивија категорија понуђача, посебно са аспекта централизације јавних набавки чији се развој очекује у предстојећем периоду. У складу са идентификованим ограничењима, неопходно је утврдити сет мера за њихово превазилажење како би се, у наредном периоду, обезбедило веће учешће МСП у поступцима јавних набавки.

У погледу надзора, остварени су одређени резултати. Управа је покренула, у периоду од 1. марта 2014. године до 1. септембра 2014. године 26 прекршајних пријава по новом Закону о прекршајима.

Један од значајних механизама за контролу извршења уговора су извештаји о изменама уговора који се достављају Управи и ДРИ. Управа је анализирала један број извештаја, али је суочена са кадровским ограничењима за вршење ове врло важне функције која би могла значајно да допринесе јачању дисциплине у фази извршења уговора. Закон предвиђа и да Управа подноси прекршајне пријаве у случају да уочи нерегуларности код измена уговора.

Набавке на које се Закон не примењује приказане су у плановима набавки које су наручиоци у обавези да достављају Управи и ДРИ. Анализом планова може се доћи до сазнања о набавкама које наручиоци планирају да спроведу без примене Закона, а за које не постоји основ за изузеће и да, у складу са тим, реагују Управа и ДРИ. Анализа разлога и оправданости примене изузећа, као и њихова превенција су посебно значајне у контексту тога што је, у претходном периоду, дошло до пораста изузетака од примене Закона. Наиме, скоро ¼, односно 24 % укупне вредности набавки, у првом полугодишту 2014. године, реализовано је без примене Закона, док је учешће ових набавки у другом кварталу 2013. године, од када је почело евидентирање изузетака од стране наручилаца, било 18%. И код спровођења активности на провери и спречавању неоправдане примене изузетака, Управа се суочава са ограниченим капацитетима, имајући у виду да је реч о новој надлежности.

Стога би, у наредном периоду, било од значаја да ојачају капацитети Управе, пре свега они који би се бавили пословима праћења и контроле планова, закључених уговора и реализације уговора, као и пословима надзора над поступцима јавних набавки.

Потребно је да Управа запосли 20 нових службеника, тако да укупан број запослених буде 48. Да би се ово реализовало, неопходно је да Влада усвоји измену Одлуке о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање и одобри Управи да укупно има 48 запослених, а да за 20 смањи број запослених у органима и организацијама где се утврди да постоји вишак запослених.

Поред квантитативног, потребно је и квалитативно јачање кадровских капацитета, а пре свега из разлога праћења и ефикасне контроле јавних набавки. Због неконкурентног статуса запослених у Управи у односу на друге институције, током протеклих годину дана дошло је до одласка 4 запослена службеника и њиховог преласка на рад код наручилаца који су могли да понуде значајно боље накнаде за рад, чиме су кадровски капацитети Управе смањени за 1/5.

Стога је неопходно, у циљу јачања кадровских капацитета Управе, да се њеним запосленима омогући статус који ће бити упоредив са оним који имају запослени у другим регулаторним телима, попут: Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, ДРИ, као и других Владиних тела која испуњавају услове из Уредбе Владе о разврставању радних места. Наиме, Уредба предвиђа могућност да 15% државних службеника у органу ради на радном месту у звању вишег саветника, а 30% у звању самосталног саветника, „уколико дође до измене делокруга органа услед преузимања послова“. С обзиром да су надлежности Управе значајно проширене тако што су, новим Законом, прешле са Министарства финансија на Управу, потребно је да Влада омогући да се ова одредба Уредбе примени и на Управу.

Такође је неопходно да Влада обезбеди Управи и просторије за смештај запослених које ће, по локацији и техничкој опремљености, одговарати пословима које Управа обавља.

1. Други кључни параметар су изузећа од примене Закона. [↑](#footnote-ref-1)
2. Извештај о јавним набавкама у Црној Гори за 2012. годину :

   [http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/07/Izvjestaj2012.pd f](http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/07/Izvjestaj2012.pd%20f)графикон 8, страна 58-59 [↑](#footnote-ref-2)
3. Извор: Статистички годишњи извештај о јавним набавкама за 2012. годину, Портал јавних набавки, Република Хрватска,страна 31, линк:<http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statistička%20izvješća/Godišnja/Statisticko_izvjesce_JN-2012.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Исто

   5 Извештај о јавним набавкама у Црној Гори за 2013. годину

   <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/06/Izvjestaj2013.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Од 516 захтева за заштиту права приспелих словеначкој Републичкој комисији за заштиту права у 2012. години, усвојено је 210 захтева, што је 40%. С обзиром да је укупан број поступака био 4.850, произлази да је било поништено 4% поступака. [↑](#footnote-ref-6)