****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2014 – 31.12.2014. ГОДИНЕ**

**Београд**

**20. април 2015. године**

**УВОД**

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12 и 14/15; у даљем тексту: 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 (у даљем тексту: 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 су наручиоци дужни да евидентирају сваки закључени уговор појединачно.

За исправност и тачност података приказаних у својим извештајима, одговорност сносе 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 Рeпублике Србије, 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 (у даљем тексту: Портал; <http://portal.ujn.gov.rs>), ради информисања јавности.

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

Сагледавање података о јавним набавкама у 2014. години у пуној мери одсликава промене настале као резултат успостављања новог регулаторног и институционалног оквира. Наиме, актуелни Закон који је увео нове механизме праћења и контроле поступака јавних набавки и први пут 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. При томе, велики број наручилаца покренуо је поступке током првог квартала 2013. године како би их спровео по „старом“ Закону, тако да је знатан број уговора закључених у 2013. години проистекао из процедура дефинисаних претходним Законом. Са друге стране, уговори закључени током 2014. године резултат су примене „новог“ Закона, односно показују ефекте примене новог регулаторног и институционалног оквира. У овом извештају, посебна пажња је посвећена показатељима примене начела јавних набавки, као што су начело обезбеђивања конкуренције и транспарентности.

У 2014. години извештај о јавним набавкама доставило је 4.933 наручилаца, док је у истом периоду 2013. године тај број износио 3.264, што значи да се број наручилаца који подноси извештаје Управи повећао за 51% у односу на 2013. годину. Већа дисциплина у извештавању превасходно је резултат активности Управе кроз примену 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 2014. години износила је 298,3 милијарде динара, што је више него у истом периоду 2013. године (262,9 милијарди динара).Такође, постигнута је највећа просечна вредност по закљученом уговору у целокупном периоду примене Закона која износи 3,4 милиона 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.** | **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 | 87.712 |
| **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 | 298.374.363 |
| **Просечна вредност (у хиљадама динара)** | 426 | 506 | 838 | 1.108 | 1.530 | 2.129 | 2.073 | 3.263 | 2.637 | 3.276 | 3.163 | 3.401 |

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу повећало се са 6,8% у 2013. години на 7,7% у 2014. години, што је близу средње вредности остварене у периоду 2003-2014. година, а која се кретала у распону од 6,6% 2009. до 8,9% 2010. године (Табела 2).

**Табела 2**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Учешће јавних набавки у бруто-домаћем производу[[1]](#footnote-1)** | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.** | **2014.** |
| **Уговорена вредност без ПДВ-а** | 98.778 | 109.282 | 124.753 | 168.915 | 187.560 | 234.029 | 190.655 | 273.055 | 293.325 | 303.694 | 262.939 | 298.374 |
| **Вредност БДП-а[[2]](#footnote-2)** | 1.220.160,0 | 1.451.448,2 | 1.751.371,2 | 2.055.198,1 | 2.355.065,6 | 2.744.913,2 | 2.880.059,0 | 3.067.210,2 | 3.407.536,2 | 3.584.235,8 | 3.876.403,4 | 3.878.024,3[[3]](#footnote-3) |
| **%** | 8,10 | 7,53 | 7,12 | 8,22 | 7,96 | 8,53 | 6,62 | 8,90 | 8,61 | 8,47 | 6,78 | 7,69 |

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки смањено је са 17% у 2013. години на свега 8% у 2014. години (Слика1). Један од узрока смањења релативног значаја јавних набавки мале вредности свакако је низак праг прописан Законом за јавне набавке мале вредности. Наиме, Закон прописује да наручилац може примењивати поступак јавне набавке мале вредности у случају набавки чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 3.000.000 динара. Овај праг је у 2011. години био виши и износио 3.175.000,00 динара, док је просечна вредност уговора износила 2.637.000 динара (Табела 1). У 2014. години просечна вредност уговора је порасла за 31%, док је праг за набавке мале вредности смањен.

**Слика 1**

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, није се значајније променила у 2014. у односу на 2013. годину (Табела 3). Највеће учешће имала су јавна предузећа, установе здравствене и социјалне заштите и јавна комунална предузећа. Ове три категорије наручилаца реализовале су 4/5 укупне вредности јавних набавки.

**Табела 3**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед укупног броја и вредности јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2013. година** | | | | **2014. година** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 17.446 | 21 | 25.869.366 | 10 | 8.487 | 10 | 30.347.876 | 10 |
| **Правосуђе** | 735 | 1 | 596.963 | 0 | 807 | 1 | 1.112.825 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 25.856 | 31 | 63.013.171 | 24 | 28.688 | 33 | 71.966.970 | 24 |
| **Култура** | 1.867 | 2 | 1.936.650 | 1 | 2.691 | 3 | 2.183.600 | 1 |
| **Просвета и наука** | 6.956 | 8 | 11.127.872 | 4 | 12.261 | 14 | 13.394.798 | 5 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 11.473 | 14 | 83.598.262 | 32 | 14.142 | 16 | 112.923.703 | 38 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 13.035 | 16 | 56.417.701 | 21 | 14.612 | 17 | 49.782.006 | 17 |
| **Градска и општинска управа** | 5.753 | 7 | 20.378.750 | 8 | 5.452 | 6 | 15.641.081 | 5 |
| **Удружења** | / | / | / | / | 469 | 0 | 944.304 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | / | / | / | / | 103 | 0 | 77.200 | 0 |
| **Укупно** | 83.121 | 100 | 262.938.735 | 100 | **87.712** | **100** | **298.374.363** | **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. То су пре свега јавна и јавна комунална предузећа која су реализовала преко половине јавних набавки (55%). Поред тога, значајна категорија је здравство где је реализован сваки четврти динар утрошен за јавне набавке. Следећи важан корак је да се утврди у којим врстама поступака су закључивани уговори о јавним набавкама.

1. **НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА**

Један од најзначајнијих показатеља функционисања система јавних набавки јесу врсте поступака у којима се закључују уговори о јавнима набавкама: да ли преовлађују транспарентни и конкурентни поступци (отворени и рестриктивни) или нетранспарентни и неконкурентни (преговарачки поступак без објављивања јавног позива). Члан 10. Закона 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 који се примењује само у посебним случајевима предвиђеним Законом, удео једних и других поступака у укупној вредности јавних набавки. Високо учешће преговарачког поступка показатељ је непримењивања једног од начела јавних набавки и самим тим неадекватне примене Закона.

Системе јавних набавки који су на нижем нивоу развоја карактерише висок удео преговарачког поступка зато што га већина наручилаца третира као прву опцију када се опредељује за поступак, у намери да се избегне јавно оглашавање и конкуренција. За овакво поступање наручилаца најчешћи разлози су недовољно развијени системи контроле и санкционисања, као и слаба информисаност о негативним последицама неоправдане примене овог поступка.

Преговарачки поступак има читав низ потенцијално лоших 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.

Заступљеност свих врста поступака у укупној вредности јавних набавки у Србији приказано је у Табели 4.

**Табела 4**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки**  **по врсти поступка у 2014. години** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак**  **(зјн2008 + зјн2012)** | 234.582.742 | 85 |
| **Рестриктивни поступак-зјн2008, квалификациони поступак-зјн2012** | 15.701.057 | 6 |
| **Рестриктивни поступак-зјн2012** | 467.383 | 0 |
| **Преговарачки поступак без објављивања јавног позива(зјн2008+зјн2012)** | 14.035.620 | 5 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива (зјн2008+зјн2012)** | 10.267.043 | 4 |
| **Конкурс за дизајн (зјн2008+зјн2012)** | 13.189 | 0 |
| **Укупно** | **275.067.034** | **100** |

Подаци из Табеле 4 показују да је доследно поштовање и инсистирање на примени начела обезбеђивања конкуренције од стране Управе која даје претходна мишљења о оправданости примене преговарачког поступка имала за резултат да је заступљеност неконкурентног поступка од 5% достигла ниво који се сматра стандардом у земљама ЕУ. То је значајан помак у односу на 2013. годину (прву годину примене новог законског решења да Управа даје претходно мишљење за преговарачки поступак) када је учешће овог поступка износило 17% (Слика 2).

Заступљеност преговарачког поступка у периоду када Управа није имала овлашћења да превентивно делује била је значајно већа. У 2012. години то учешће је било 28%, а достизало је чак и 37% у 2007. години (Слика 3). То јасно показује колики је значај превентивног деловања Управе на сузбијање неконкурентног поступка и доследну примену начела обезбеђивања конкуренције, посебно када се има у виду да је у 2014. години Управи упућено за 80% већи број захтева за примену преговарачког поступка (4.338) него у 2013. години (2.411). Најзначајнији разлог за повећање броја захтева за примену преговарачког поступка у 2014. години у односу на 2013. годину биле су катастрофалне поплаве и потреба да се изврши санација штете. Примера ради, РБ Колубара је у 2013. години упутила Управи 76 захтева за мишљење, док је у 2014. години поднела 324 захтева. Други значајан генератор захтева за примену преговарачког поступка у 2014. години било је неуспело спровођење централизованих набавки од стране РФЗО-а што је приморало здравствене установе да се обраћају Управи за спровођење преговарачког поступка „по хитности“ како би обезбедиле редовно снабдевање.

Упоредо са сузбијањем неконкурентног поступка од стране Управе, повећавала се заступљеност конкурентних поступака, а пре свега отвореног поступка. Учешће отвореног поступка достигло је 85% у 2014. години, што је значајно више него у претходној, 2013. години, када је износило 66% (Слика 2 и 2а). Када се посматра читав дванаестогодишњи период примене Закона, долази се до закључка да је 2014. године остварено рекордно високо учешће отвореног поступка. Истовремено се уочава да је, у протеклом периоду, постојала уобичајена пракса да се избегава отворени поступак, што је резултирало тиме да је његово учешће у појединим годинама (2007. и 2008.) износило свега 35% (Слика 4). Регулаторна улога Управе имала је велики значај за промену наведене тенденције у понашању наручилаца успостављене током претходних година.

**Слика 2**

**Слика 2а**



**Слика 3**



**Слика** **4**



Из Извештаја о напретку Србије у ЕУ интеграцијама и других евалуација јавних набавки од стране Европске комисије произлази да ЕК посматра учешће неконкурентних поступака као један од два кључна параметра[[4]](#footnote-4) за оцену напретка Србије. Ови показатељи свакако ће бити у фокусу даљег праћења Србије у оквиру преговарачког процеса, имајући у виду циљ ЕУ да се на територији држава чланица успостави јединствено унутрашње тржиште на коме неће бити препрека слободном деловању конкуренције за добијање послова. У том контексту, важно је одржати остварену заступљеност преговарачког поступака без објављивања на нивоу просека у државама ЕУ.

Слична ситуација је и у државама из региона. У Црној Гори која је, почетком године, отворила преговоре за поглавље 5, без предуслова (“benchmarks”), према подацима из Годишњег извештаја за 2013. годину[[5]](#footnote-5), преговарачки поступак без претходног објављивања учествовао је са 3,3%, а отворени поступак са 81%. У Хрватској је, у 2012. години, учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива износило 6,9%, док је отворени поступак учествовао са 89,5%[[6]](#footnote-6).

Следеће важно питање везано за преговарачки поступак без објављивања јесте како је његово учешће распоређено по категоријама наручилаца. Другим речима, битно је да се сагледа код којих категорија наручилаца се ова врста поступка највише примењивала (Табела 5).

**Табела 5**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2013. година** | | | | **2014. година** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 428 | 8 | 3.038.129 | 8 | 249 | 8 | 1.810.747 | 13 |
| **Правосуђе** | 17 | 0 | 13.870 | 0 | 29 | 1 | 57.876 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 3.316 | 59 | 19.274.950 | 49 | 1.199 | 37 | 2.677.938 | 19 |
| **Култура** | 373 | 7 | 488.646 | 1 | 604 | 19 | 208.129 | 2 |
| **Просвета и наука** | 133 | 2 | 261.206 | 1 | 230 | 7 | 251.148 | 2 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 746 | 13 | 12.279.565 | 31 | 491 | 15 | 6.821.263 | 49 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 380 | 7 | 2.405.663 | 6 | 242 | 7 | 1.266.262 | 9 |
| **Градска и општинска управа** | 195 | 4 | 1.456.170 | 4 | 187 | 6 | 891.939 | 6 |
| **Удружења** | / | / | / | / | 3 | 0 | 37.883 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | / | / | / | / | 2 | 0 | 12.435 | 0 |
| **Укупно** | **5.588** | **100** | **39.218.199** | **100** | **3.236** | **100** | **14.035.620** | **100** |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Из Табеле 5 може се видети да су, у структури вредности преговарачког поступка у 2014. години доминирала јавна предузећа која су реализовала половину укупне вредности преговарачког поступка, док је на другом месту било здравство са 1/5 укупне вредности преговарачког поступка. Важно је напоменути да је код здравства дошло до значајног смањења учешћа у укупној вредности преговарачког поступка са 49% у 2013. години на 19% у 2014. години. Када се овај пад учешћа посматра у контексту значајног смањивања укупне вредности преговарачког поступка у 2014. у односу на 2013. годину (слика 5), произлази да је здравтсво реализовало седам пута мању вредност уговора закључених у преговарачком поступку у 2014. у односу на 2013. годину. Разлог за то је и централизација набавки у здравству од стране РФЗО-а. Наиме, оквирним споразумима које је закључивао РФЗО обухваћене су и набавке за које су здравствене установе у претходном периоду најчешће спроводиле преговарачки поступак због постојања искључивих права понуђача на тржишту. Јавна предузећа, иако имају доминантно учешће у укупној вредности преговарачког поступка, преполовила су вредност уговора додељених у овој врсти поступка у 2014. у односу на 2013. годину што јасно указује на значајну промену у примени неконкурентног поступка што је био један од приоритета у раду Управе за јавне набавке.

Полазећи од тога да је смањивање учешћа преговарачког поступка без објављивања, као нетранспарентног и неконкурентног поступка, постављено као циљ у Годишњем плану рада Владе за 2015. годину 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 пажња посвети правилној процени оправданости преговарачког поступка и превенцији његове неоправдане примене.

**Слика 5**



Као што се на Слици 5 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања јавног позива смањена је у 2014. години за скоро три пута у односу на 2013. годину. Произилази да је значајно мање новца трошено кроз неконкурентни поступак као резултат приоритетног значаја који је Управа за јавне набавке дала овој превентивној регулаторној активности из своје надлежности.

Поред смањења вредности уговора додељених у преговарачком поступку, важно је сагледати и промене у структури, посматрано по основама за преговарање. У 2014. години најзаступљенији је био преговарачки поступак по основу „ванредних и непредвиђених околности“ (тзв.„хитност“) са 6,8 милијарди динара што је значило двоструко мање потрошеног новца по овом основу него у 2013. години (Слика 6). Ово је значајно јер је, у другом полугодишту 2013. године, од када су почели да се региструју ефекти претходно датих мишљења Управе, већ остварено смањење од око 50% у односу на прво полугодиште 2013.[[7]](#footnote-7). Произлази да су се позитивни ефекти ограничавања трошења средстава у преговарачком поступку, по основу превентивних мера Управе, наставили и у 2014. години, што указује да је успостављен системски и одржив регулаторни механизам, односно да није реч о *ad hoc* ефектима. Примери уштеда остварених применом отвореног уместо преговарачког поступка бројни су. Здравствени центар „Драгиша Мишовић“ Чачак, ОЈ Општа болница Чачак набављала је у преговарачком поступку лабораторијски потрошни материјал за 31,2 милиона динара у 2013. години, да би у 2014. години, исти предмет набавке, у истим количинама, у отвореном поступку, набавила за 19,3 милиона динара што је за 11,9 милиона динара (односно 38%) јефтиније. Републички фонд за здравствено осигурање је, у 2013. години, у преговарачком поступку, набављао лек Капецитабин (Xeloda) по цени од 239 динара по таблети, да би наредне године, у отвореном поступку исти лек набављао по 62 динара по таблети и то од истог понуђача, али који је био изложен ефективној конкуренцији.

Највеће смањење вредности преговарачког поступка у 2014. години у односу на 2013, захваљујући негативним мишљењима Управе, остварено је по основу „техничких или уметничких разлога“ и то са 16,9 на 4,8 милијарде динара (Слика 6). Имајући у виду да је у овом случају искључена конкуренција и да се преговара само са једним понуђачем, смањење вредности закључених уговора по овом основу за три и по пута ималоје велики значај за остваривање начела обезбеђивања конкуренције. На тај начин је елиминисан један од значајних извора ограничења за слободну конкуренцију који настаје на страни наручиоца неоснованом применом преговарачког поступка.

**Слика 6**



Ова два основа („преговарање са тачно одређеним понуђачем“ и „хитност“) чинила су 97% укупне вредности најзаступљенијих основа за примену преговарачких поступака без објављивања јавног позива. Од посебног је значаја било то 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 више од једне деценије.

1. **КОНКУРЕНЦИЈА**

Слободно деловање конкуренције је једно од најважнијих обележја развијеног и ефикасног система јавних набавки. Разлог је тај 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 6.

**Табела 6**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору**  **у поступцима јавних набавкипо кварталима** | | | |
| **2011. година** | **2012. година** | **2013. година** | **2014. година** |
| 3,2 | 2,7 | 2,7 | 2,6 |

Као што се из Табеле 6 може видети, интензитет конкуренције је, у 2014. години, био свега 2,6 што је најнижи ниво у протекле четири године.

Показатељ интензитета конкуренције у Србији двоструко је нижи од просека ЕУ где је на нивоу од 5,4[[8]](#footnote-8). Поређење са земљама из региона (Табела7), такође показује да је интензитет конкуренције у Србији на незадовољавајуће ниском нивоу.

**Табела 7**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **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 јавнихнабавки, РепубликаХрватска, 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.

Колико је избор поступка значајан за интензитет конкуренције говори и податак да је просечан број понуда у отвореном поступку у 2014. години био 2,7, док је просечан број понуда у преговарачком поступку без објављивања јавног позива износио готово двоструко мање (1,4). То јасно показује колики је утицај имало повећање учешћа отвореног поступка у односу на преговарачки на показатељ интензитета конкуренције. Другим речима, да није било промена у структури поступака, пад у интензитету конкуренције би био засигурно већи.

У Табели 8 приказано је како се кретало учешће уговора у поступцима код којих је била поднета само једна понуда. У 2014. години је достигнут рекордно висок ниво од 42,6%, што јасно указује на одсуство интересовања понуђача да учествују у поступцима јавних набавки. Алармантна вредност од преко 40% учешћа поступака са само једном понудом забележена је само 2012. године, с тим да је тада просечан број понуда у отвореном поступку износи 3,00, наспрам 2,7 колико је био у 2014. години.

Наведени подаци јасно упућују да су на тржишту јавних набавки присутни системски фактори који ограничавају учешће понуђача у поступцима јавних набавки, тако да је ефекат регулаторне мере усмерен ка повећању конкурентних поступака имао ограничен домет, прецизније речено, ублажио је пад просечног броја понуда по закљученом уговору.

**Табела 8**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Заступљеност уговора са једном пристиглом понудом ( у %), по годинама** | | | | | | | | | | | | |
| Година | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| % | 13,8 | 18,1 | 27,2 | 26,9 | 28,6 | 31,3 | 30,7 | 34,6 | 39,7 | 41,8 | 36,8 | 42,6 |

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 конкуренције.

Важећим Законом предвиђено 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 30. марта 2015. године, регистровано је 5.930 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**

На Порталу су новим Законом уведене значајне измене. Пре свега, прописана је обавезна објава конкурсне документације коју понуђачи, као 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 објављивања позива за подношење понуда, 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 објављених на Порталу битно 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**



Број посета Порталу значајно је порастао од 1. априла 2013. године захваљујући, не само укључивању набавки мале вредности, већ и објављивању читавог низа докумената у поступку јавне набавке, као што су: конкурсна документација, мишљење Управе за примену преговарачког поступка, измене уговора и сл. Значајан раст броја посета јасно указује на корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица (Слика 8).

Осетан пад броја посета Порталу, у првом кварталу 2014. године, резултат је већег броја нерадних дана због новогодишњих и божићних празника.

**Слика 8**



1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача се, у 2014. години, смањило у односу на 2013. годину са 4% на 3% од укупне вредности закључених уговора (Слика 9, Табела 9).

**Слика 9**



**Табела 9**

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

Удео понуђача из ЕУ, у укупној вредности закључених уговора, износио је 2% (Слика 10), колико је био и 2013. године, док се учешће понуђача из земаља ван ЕУ смањило са 2 на 1%[[9]](#footnote-9).

**Слика 10**



1. **ИЗВРШЕЊЕ И ИЗМЕНЕ УГОВОРА**

Закон је предвидео обавезу наручиоца да објави одлуку о измени уговора 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 10 дати су подаци о броју уговора који су реализовани у 2014. години, без обзира на датум њиховог закључења, при чему се под реализованим уговором подразумева да је извршена исплата од стране научиоца (колона 2 у Табели 10). Табела 10 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 2014. години (колона 4, Табела 10), односно да је на сваких 100 закључених уговора о јавним набавкама у просеку било 2 измене.

**Табела 10**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Преглед измена уговора који су извршени**  **у 2014. години, по категоријама наручилаца** | | | |
| **Категорија** | **Број извршених уговора** | **Број измена уговора** | **Просечан број измена**  **по уговору** |
| **Органи државне управе** | 1.381 | 26 | 0,02 |
| **Правосуђе** | 38 | 0 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 4.805 | 129 | 0,03 |
| **Култура** | 715 | 6 | 0,01 |
| **Просвета, наука и спорт** | 1.072 | 85 | 0,08 |
| **Државна јавна предузећа/ /привредна друштва** | 3.167 | 26 | 0,01 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 4.008 | 73 | 0,02 |
| **Градска и општинска управа** | 519 | 15 | 0,03 |
| **Удружења** | 62 | 1 | 0,02 |
| **Укупно** | 15.767 | 361 | 0,02 |

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКА**

Преглед исхода поступака јавних набавки у 2014. години (Табела 11, Слика 11,11а) показује да је 86% 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 партија које су обустављене или поништене.

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у 2014. години** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 26.046 | 84 | 25.328 | 88 | 51.374 | 86 |
| **Обустављени** | 4.632 | 15 | 3.097 | 11 | 7.729 | 13 |
| **Поништени делимично** | 28 | 0 | 13 | 0 | 41 | 0 |
| **Поништени у целини** | 191 | 1 | 186 | 1 | 377 | 1 |
| **Укупно** | **30.897** | **100** | **28.624** | **100** | **59.521** | **100** |

**Слика 11**



**Слика 11а**



Наручиоци су сами обуставили 13% поступака, што је за 50% више него у 2012. години, у време важења претходног закона (Слика 12).

**Слика 12**

****

**Слика 13**



Преглед обустављених поступака од стране наручилаца указује да је и даље, преко 50% обустављених поступака у 2014. години, последица одбијања неодговарјућих и неприхватљивих понуда (Слика 13). Као други по значају разлог за обуставу поступка, истиче се недостављање ниједне понуде од стране понуђача. Наиме, од укупног броја обустављених поступака у 2014. години, чак 21% обустављен је услед тога што није прибављена ниједна понуда, док је из истог разлога у 2012. години обустављено 15% поступака.

Као што подаци у Табели 11, Слика 11 показују, свега 1% поступака је поништено (делимично или у целини) од стране Републичке комисије за заштиту права. То указује на 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 поништено 4% поступака[[10]](#footnote-10).

1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао Закон повећале су учешће у укупној уговореној вредности са 18% у 2013. години на 30% у 2014. години (Табела 12).

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији у 2014. години** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју у %** | **По вредности у %** |
| **Велике набавке** | 49.910 | 275.067.034 | 13 | 64 |
| **Мале набавке** | 37.802 | 23.307.329 | 10 | 6 |
| **Изузете набавке** | 307.803 | 128.577.453 | 77 | 30 |
| **Укупно** | 395.515 | 426.951.816 | 100 | 100 |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Заступљеност појединих основа за изузеће од примене Закона, приказана је у Табели 13. Може се закључити да преко половине од укупне вредности изузетака (57%) чине уговори који су закључени по следећа три основа предвиђена чланом 7. и 122. Закона: 1) Набавка енергије или горива за производњу енергије у области енергетике (29%), 2)Искључиво право на обављање делатности која је предмет јавне набавке (15%) и 3) Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција (13%).

Имајући у виду значајан пораст заступљености изузећа од примене Закона у укупној вредности јавних набавки (са 18 на 30%) у 2014. у односу на 2013. годину, намеће се потреба да надлежне институције провере оправданост примене члана 7. и 122. Закона. Такође, приликом измена и допуна Закона о јавним набавкама које су, по Акционом плану за спровођење Стратегије развоја јавних набавки предвиђене да се ураде до краја 2015. године, потребно је преиспитати постојеће основе за изузећа од примене Закона у смислу сужавања, као што је наведено у препорукама ЕУ у Извештају о напретку и евентуалног увођења нових изузетака у складу са директивама ЕУ.

**Табела 13**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће**  **у 2014. години** | | | | |
| **Основ за изузеће**  **од примене Закона** | **Укупан број** | **Укупна вредност** | **Бројчана заступљеност** | **Вредносна заступљеност** |
| **Искључиво право на обављање делатности која је предмет**  **јавне набавке** | 34.932 | 19.254.563 | 11% | 15% |
| **Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција** | 322 | 16.243.247 | 0% | 13% |
| **Набавке чија је намена обављање делатности електронских комуникација и продаја електронских комуникационих услуга** | 1.714 | 14.604.344 | 1% | 11% |
| **Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје** | 23.163 | 9.379.028 | 8% | 7% |
| **Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности** | 228.131 | 14.122.156 | 74% | 11% |
| **Набавка енергије или горива за производњу енергије**  **у области енергетике** | 92 | 37.272.874 | 0% | 29% |
| **Остало** | 19.449 | 17.701.241 | 6% | 14% |
| **Укупно** | **307.803** | **128.577.453** | **100%** | **100%** |

Набавке на које се није примењивао Закон биле су најзаступљеније код јавних предузећа (45%), јавних комуналних предузећа (27%) и локалних самоуправа (10%) који су збирно учествовали са 82% у укупној вредности набавки изузетих од примене Закона (Табела 14).

**Табела 14**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у 2014. години** | | | | |
| **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** | 14.016 | 3.118.813 | 5 | 3 |
| **Правосуђе** | 2.788 | 349.442 | 1 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 37.976 | 7.702.331 | 12 | 6 |
| **Култура** | 27.619 | 1.792.026 | 9 | 1 |
| **Просвета и наука** | 124.486 | 10.000.618 | 41 | 8 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 19.174 | 57.955.125 | 6 | 45 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 52.442 | 34.342.270 | 17 | 27 |
| **Градска и општинска управа** | 25.435 | 13.143.434 | 8 | 10 |
| **Удружења** | 3.471 | 158.725 | 1 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 396 | 14.669 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **307.803** | **128.577.453** | **100** | **100** |

Јавна предузећа су 81% 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 (25%)[[11]](#footnote-11), 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 (23%), 3) када наручилац који се бави делатношћу из члана 119. став 1. Закона о јавним набавкама набавља енергију или гориво за производњу енергије (23%), 4) када група друштава коју чине наручиоци у смислу Закона којим се уређују привредна друштва, врши набавку од члана групе друштава искључиво за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга (10%). Остали изузеци од примене Закона, појединачно узев, имали су минимално учешће.

1. **АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

У 2014. години, 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.

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 председник 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, нови 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. године и објављена на интернет страници Управе, како би се обезбедио транспарентан приступ изради документа.

Радна верзија стратегије послата је 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. Влада је усвојила Стратегију 30. октобра 2014. године („Службени гласник РС“, бр. 122/14).

**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, у 2014. години донела следеће 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) и
2. Правилник о садржини одлуке о заједничком спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца (“Службени гласник РС”, бр. 44/2014).

Напомена: Управа организује и спроводи испите за службенике за јавне набавке, у складу са усвојеним подзаконским актом.

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

1. Уредбу о утврђивању општег речника набавке (“Службени гласник”, бр. 56/2014)
2. Уредбу о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности (“Службени гласник РС”, бр. 82/2014)
3. Уредбу о условима и начину спровођења поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа и утврђивању списка предмета јавне набавке („Службени гласник РС", бр. 110/13, 13/14) и
4. Одлуку о утврђивању списка наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке („Службени гласник РС", бр. 13/14 и 12/15).

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. Уредбу 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.

Произлази да су усвојени сви подзаконски акти неопходни за примену Закона (укупно 16), изузев следећа два:

1. Списак наручилаца, из чл. 2. и 117. Закона који утврђује Влада на предлог Министарства финансија и Управе за јавне набавке на почетку буџетске године и
2. Списак наручилаца на које се примењују изузеци према члану 7, став 1, тач. 1), 6) и 7) Закона, који усваја Влада Републике Србије.

У складу са чланом 21. став 6. Закона, Управа за јавне набавке је, у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције, припремила и доставила Генералном секретаријату Владе Предлог уредбе о утврђивању плана за борбу против корупције у јавним набавкама.

**Moдели, упутства и приручници**

У складу са активностима предвиђеним Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, Управа за јавне набавке је припремила и на својој интернет страници објавила Модел интерног акта и Модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама, како би се наручиоцима пружила помоћ при изради интерних правилника и планова што чини укупно 14 модела и упутстава припремљених и објављених од стране УЈН у 2014. години.

Поред наведених модела, Управа је припремила и Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, како би се кандидатима олакшала припрема за полагање испита.

У складу са Законом и пратећом подзаконском регулативом која ближе уређује систем планирања набавки и кварталног извештавања наручилаца о спроведеним јавним набавкама, Управа је израдила софтвер за планирање набавки и квартално извештавање са пратећим корисничким упутством који су, почетком 2014. године, постављени на сајт Управе. Крајем исте године, Управа је доставила Државној ревизорској институцији базу података планова набавки, измена и допуна планова и закључених уговора о јавним набавкама од стране наручилаца за 2014. годину, као помоћ у вршењу контролних активности од стране наведеног органа.

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

У 2014. години Управа је примила и урадила 4.338 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 69%. Следе преговарачки поступци због постојања разлога хитности (члан 36. став 1. тачка 3) Закона) са 23% и преговарачки поступци који се односе на непредвиђене радове и услуге (члан 36. став 1. тачка 5) Закона) са учешћем од 7% (Слика 14).

У 2014. години дошло је до повећања броја захтева за преговарачки поступак који се спроводи због постојања разлога хитности, а разлог су катастрофалне поплаве које су се десиле у мају и јулу 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-децембар 2014, била је следећа:

Јануар -397 мишљења у року од 9 дана

Фебруар - 481 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 - 327 мишљења у року од 8 дана

Август - 342 мишљења у року од 9 дана

Септембар - 319 мишљења у року од 7 дана

Октобар - 347 мишљења у року од 7 дана

Новембар - 283 мишљења у року од 6 дана

Децембар - 283 мишљења у року од 8 дана

Као што се из наведених података може видети, сва мишљења (4.338) урађена су у оквиру 10-дневног законског рока, а динамика је представљена на Слици 15.

**Слика 15**

**Тeлефонске консултације**

*Правне консултације*:Управа за јавне набавке, дневно у просеку, даје 35 телефонских консултација о примени одредби Закона. Свака консултација просечно траје 15 минута, што чини 525 минута дневно, односно 8,75 човек/часова дневно или 1 човек/дан (имајући у виду да један радни дан траје 8 часова).

*Планирање набавки:* Управа, у просеку, даје 25 консултација путем телефона дневно, с тим да консултација просечно траје око 20 минута, што чини 500 минута или 8,3 човек/часова, односно 1 човек /дан.

*Портал јавних набавки:* Управа, у просеку, даје 15 телефонских консултација дневно, а свака консултација траје око 10 минута, што чини 150 минута или 2,5 човек/час дневно. Поред тога, Управа, у просеку, добија 10 имејлова, а за сваки је потребно око 8 минута да се одговори, што укупно чини 80 минута, или 1,3 човек/часа дневно.

*Квартално извештавање о закљученим уговорима о јавним набавкама и спроведеним поступцима јавних набавки:*Управа, у просеку, 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 пружа стручну помоћ наручиоцима и у виду састанака којих има у просеку 2-3 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 је за ову активност потребно најмање 4 човек/часа 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 2014. години, Управа је примила 881 писани захтев од којих је одговорено на 744 захтева. Припрема једног тумачења, у просеку, траје 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.*

**Службеник за јавне набавке**

У складу са донетим подзаконским актом, настављен је процес сертификације службеника за јавне набавке, те је у периоду од 30. октобра до краја децембра 2014. године одржано 7 испита, полагало је 249 кандидата, а положило 140 кандидата.

**Оквирни споразуми**

Од почетка примене новог Закона (1.април 2013. године) кроз оквирне споразуме закључено је 3.352 уговора о јавним набавкама, укупне вредности 26.580.302.000динара.

**Заједничко спровођење јавних набавки**

У складу са чланом 50. Закона, Управа је дала 139 мишљења на одлуке о заједничком спровођењу јавних набавки од стране више наручилаца, од чега су 134 биле позитивне. Поред тога, УЈН је дала и 3 сагласности на одлуку, односно споразум о оснивању тела за централизоване јавне набавке у складу са чланом 48. ЗЈН.

**Централизоване набавке**

Од почетка примене новог Закона, кроз централизоване набавке закључено је 2.015 уговора о јавним набавкама чија је укупна вредност износила 21.790.058.000 динара.

**Грађански надзорник**

У 2014. години, у складу са чланом 28. Закона, Управа је именовала 30 грађанских надзорника за поступке јавних набавки изнад 1 милијарде динара.

**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. У припреми је 9 захтева за покретање прекршајног поступка. 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. Од почетка примене Закона, Управа је примила 325 доказа који се односе на негативне референце. Окончан је један поступак у погледу утврђивања постојања негативне референце. Наиме, Закон предвиђа одређене предуслове за упис на листу, а то је да је понуђач имао негативне референце код најмање три међусобно неповезана наручиоца у периоду од годину дана.

**Међуинституционална сарадња**

Током припрема за експланаторни 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 Радне групе за израду Закона о отклањању последица поплава у Републици Србији, као и 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 наставила интензивну сарадњу са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки и ДРИ кроз редовну комуникацију у циљу усклађивања ставова, као и кроз периодичне радионице на којима су се разматрала системска питања из области примене Закона о јавним набавкама. У 2014. одржано је више тематских радионица са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државном ревизорском институцијом и Буџетском инспекцијом Министарства финансија.

Међуинституционална сарадња је настављена и одржавањем семинара 12. јуна 2014. године на коме су представници Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права и ДРИ изнели случајеве злоупотреба у области јавних набавки представницима Прекршајног апелационог суда, јавног тужилаштва и основних судова.

**Обуке**

Управа за јавне набавке спровела је следеће обуке у 2014. години:

1. Управа за јавне набавке је, у сарадњи са Правосудном академијом, у периоду од 11 до 13. јуна 2014. године, у Ечкој одржала радионицу за судије и тужиоце на тему унапређивања откривања и сузбијања злоупотреба у јавним набавкама. Поред представника Управе као предавача, радионицама су присуствовали и представници Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки;
2. У сарадњи са Привредном комором Србије – Центром за едукацију и стручно образовање,Управа за јавне набавке је 18.6.2014. године и 15.9.2014. године, у просторијама Коморе, одржала семинаре под називом „Јачање капацитета понуђача - како да учествујете у поступцима јавних набавки“.

Семинари су организовани за мала и средња предузећа како би се што боље информисала о поступцима јавних набавки и могућностима које пружају Портал јавних набавки, Регистар понуђача, као и подршку коју могу добити од Управе за јавне набавке и Привредне коморе са циљем да се укључе у поступке јавних набавки и тиме повећају своје шансе за добијање уговора о испоруци добара, пружању услуга или извођењу радова које додељују наручиоци у смислу Закона.

Теме семинара биле су:

* Портал јавних набавки - како пронаћи оглас о јавној набавци за предмет јавне набавке за који сте заинтересовани
* Како припремити и поднети понуду
* Како заштитити права у поступцима јавних набавки;

1. Управа за јавне набавке је, у сарадњи са Правосудном академијом, у периоду од 5 до 7. новембра 2014. године на Копаонику, у оквиру УНДП пројекта, одржала радионицу за судије и тужиоце на тему унапређења откривања и сузбијања корупције у јавним набавкама;
2. Управа за јавне набавке учествовала је на скупу посвећеном откривању, истрази и процесуирању злоупотреба у области јавних набавки, који су 20-21. новембра 2014. године у Београду организовали Амбасада САД и Мисија ОЕБС у Србији;
3. Управа за јавне набавке и Управа за заједничке послове републичких органа, уз учешће Државне ревизорске институције и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, огранизовали су семинар о планирању јавних набавки за представнике министарстава и других наручилаца, 28. новембра 2014. године у Београду.

На скупу је учествовало 70 предсатвника органа државне управе који су са представницима Управе за јавне набавке разматрали питања припреме планова јавних набавки за 2015. годину, као и практична питања планирања централизованих јавних набавки. Управа за заједничке послове је представила посебну веб апликацију преко које ће јој се достављати планови набавки за 2015. годину за поступке који су планирани да се спроведу централизовано, преко УЗЗПРО;

1. Представници Управе за јавне набавке су 11. новембра 2014. године, уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, у Новом Пазару, одржали радионицу за понуђаче у јавним набавкама. Представници приватног сектора су се упознали са могућностима Портала јавних набавки којим управља Управа за јавне набавке, у смислу најлакшег коришћења истог у циљу ефикасне претраге садржаја који су од њиховог интереса. Учесницима је, такође, указано на који начин могу најбоље да сачине понуду, а да она буде законита и конкурентна, као и како и под којим условима могу остварити заштиту својих права у поступцима јавних набавки;
2. У оквиру пројекта УНДП „Унапређење механизама одговорности у јавним финансијама", представници Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки су 23. децембра 2014. године, у Ечкој, одржали радионицу за представнике медија са циљем да се упознају са делокругом рада Управе за јавне набавке и Републичке комисије. Уз представљање актуелности у систему јавних набавки у Србији, учесницима је указано на које начине могу да дођу до података о јавним набавкама у Србији, као и под којим условима се остварује заштита права у поступцима јавних набавки. Осим тога, представљени су им сви важнији појмови из Закона о јавним набавкама и појашњени процеси.

На тај начин су остварени циљеви радионице: едукација новинара о актуелним темама из области јавних набавки ради квалитетнијег извештавања јавности о питањима из ове области; представљање стања у јавним набавкама у Србији; допринос Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у унапређењу система јавних набавки и изградња и утврђивање стратешких односа ове две институције са медијима.

**Међународна сарадња**

Представници Управе за јавне набавке учествовали су на радионицама организованим од стране СИГМА-е током јануара и децембра 2014. године, посвећеним анализи пресуда Европског суда правде.

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.

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 за јавне набавке.

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 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 за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и ДРИ, уз подршку ОЕБС-а.

Представници Управе за јавне набавке присуствовали су Регионалној ИПА конференцији о јавним набавкама у организацији СИГМА-е која је одржана у Валони (Албанија), у септембру 2014. године, на којој су представљена решења која се односе на планове за легислативну и институционалну реформу у контексту нових директива ЕУ у области јавних набавки.

Европска комисија објавила је годишњи извештај о напретку Србије за 2014. годину, у октобру месецу 2014, у оквиру кога је наведено да је у области јавних набавки у Републици Србији остварен добар напредак, као и да је потребно даље ојачати капацитете УЈН.

Управа за јавне набавке је, уз подршку UNDP, организовала регионалну радионицу: "Јавне набавке на локалном нивоу", у Београду, 13. новембра 2014. године, на којој су учествовали представници регулаторних тела за јавне набавке из: Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине, Црне Горе и Македоније.

У сарадњи и уз подршку Eврoпске кoмисиjе, Упрaва зa jaвнe нaбaвкe је, у oквиру *TAIEX* прoгрaмa, oргaнизoвaлa рaдиoницу нa тeму примeнe нoвих дирeктивa Eврoпскe униje у oблaсти jaвних нaбaвки, 14. нoвeмбра 2014. гoдинe у Београду.

Управа за јавне набавке је, у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији, 19. новембра 2014. године одржала радионицу за представнике Државне ревизорске институције, на којој је представила апликативни софтвер за планирање набавки и квартално извештавање.

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Општи закључак, на основу збирног извештаја за 2014. годину јесте да је направљен помак у погледу јачања дисциплине у примени Закона од стране наручилаца. Први показатељ који иде томе у прилог је за 51% већи број достављених извештаја о јавним набавкама од стране наручилаца у 2014. години (4.933) у односу на 2013. годину (3.264), 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 за јавне набавке 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 то пре свега кроз сузбијање примене нетранспарентног и неконкурентног преговарачког поступка без објављивања јавног позива.

Током десетогодишњег периода примене Закона, док није било претходног мишљења Управе за јавне набавке, учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива кретало се у распону од 23 до чак 37%, док је у 2014. години износило свега 5% колики је просек у земљама ЕУ. До преокрета у вишегодишњем тренду дошло је као резултат тога што је Управа за јавне набавке поставила као један од приоритета у свом раду спровођење новодобијене превентивне улоге у спречавању неоправдане примене преговарачког поступка. Тако је у 2012. години, последњој години пре него што је Управа почела да даје претходна мишљења, учешће овог поступка у вредности јавних набавки износило 28%, да би за две године интензивног рада Управе на сузбијању неоснованих преговарачких поступака, њихово учешће било сведено на свега 1/6 (односно 5%).

Као што је истакнуто у делу у коме су представљени подаци о спровођењу преговарачког поступка (страна 8 Извештаја), број захтева поднетих Управи за јавне набавке за примену овог поступка био је готово дуплиран у 2014. години у односу на 2013. годину. Осим ванредних разлога наведених у поменутом делу Извештаја, може се констатовати и да су нека законска решења генерисала захтеве за преговарачким поступцима. Рецимо, значајан број захтева за преговарачким поступцима односи се на набавке непокретности (куповина или закуп) које наручиоци, у највећем броју случајева, већ користе годинама и за које сваке године траже мишљење за примену преговарачког поступка. Имајући у виду да је Директива ЕУ предвидела изузеће од примене закона за набавку непокретности (куповина и закуп), изменом законског решења и усклађивањем са Директивом, елиминисало би се непотребно и формално обраћање Управи које нема никакав суштински значај.

Значајан број захтева за примену преговарачког поступка у 2014. години Управи су упутиле здравствене установе за набавку реагенаса за тзв „затворене системе“. Управа је још у свом Извештају за 2013. годину указала на неопходност да се преиспита начин набавки медицинских апарата путем донација који јесте бесплатан, па нема поступка јавне набавке, али који обавезује наручиоца да користи искључиво реагенсе које производи произвођач апарата, што има значајне финансијске ефекте током вишегодишњег периода експлоатације донираног апарата.

Други ефекат поменуте регулаторне мере Управе и њеног упућивања наручилаца на примену отвореног поступка, који карактерише пуна транспарентност и слободно деловање конкуренције, било је значајно повећање учешћа отвореног поступка за само две године, са 56% у 2012. на 85% у 2014. години. На тај начин је учешће отвореног поступка, по први пут од када је почела примена Закона пре више од једне деценије, достигло ниво који је стандард у земаљама ЕУ.

Међутим, уочено је смањење релативног значаја јавних набавки мале вредности, чему је поред осталог допринео и низак праг прописан Законом за јавне набавке мале вредности. Имајући у виду да је поступак јавне набавке мале вредности транспарентан колико и отворени поступак, а значајно је ефикаснији, намеће се потреба да се изменом законског решења овај праг повећа, како би се ишло у сусрет стварању већих услова за примену начела економичности и ефикасности.

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. Управа за јавне набавке је, у сарадњи са Привредном комором Србије, организовала специјализоване обуке намењене управо 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 се показало неопходним да се спроведе истраживање којим ће се утврдити које су то препреке које МСП виде као оне које их одвраћају од учешћа у поступцима јавних набавки. У складу са налазима истраживања које ће бити спроведено у оквиру УНДП пројекта у 2015. години, Управа за јавне набавке ће спровести и друге мере, поред континуираних обука понуђача, како би се превазишла ограничења са којима се МСП суочавају у поступцима јавних набавки.

Поред слабости система јавних набавки са аспекта понуђача које се огледају у њиховом све мањем учешћу тако да је чак сваки пети обустављени поступак из разлога што није добијена ни једна понуда, а да се у готово половини поступака добија само једна понуда и наручиоци су се суочавали са низом ограничења у спровођењу поступака јавних набавки.

Конкретно, приликом спровођења поступка набавке, наручиоци су били приморани да највећи део својих напора усмере на задовољавање формалних захтева, док је питање онога шта се набавља у погледу квалитета и карактеристика било у другом плану. Последица потребе да се испуне бројни формални захтеви била је велики утрошак времена и немогућност да се сагледају укупни трошкови набавке.

Ово су иначе обележја система јавних набавки каква препознајемо у земљама ЕУ, током деведесетих година прошлог века, и који је имао следеће основне карактеристике:

Фaзa 1 - прe тридeсeт гoдинa, јавна нaбaвкa je билa тaкo кoнципирaнa дa je глaвни циљ биo пoстизaњe штo нижих нaбaвних цeнa, уз oдсуствo кoмуникaциje сa дoбaвљaчимa;

Фaзa 2 – прe пeтнaeст гoдинa, глaвнa oриjeнтaциja билa je нa нaбaвнe цeнe, aли сe свe вишe узимajу у oбзир и oстaли фaктoри кao штo су квaлитeт, испoрукa, a увoди сe и вишe oбликa кoмуникaциje сa дoбaвљaчимa;

Фaзa 3 – дaнaс сe нaбaвкa смaтрa стрaтeшкoм функциjoм. Наручилац узимa у oбзир укупaн трoшaк, а не само набавну цену. Успoстaвљa сe тeснa сaрaдњa унутaр oргaнизaционих јединица наручиоца рaди oствaривaњa штo нижих укупних трoшкoвa нaбaвки. Такође се остварује комуникација сa потенцијалним понуђачима кaкo би сe дoшлo дo идeja и прeдлoгa кaкo дa сe нajбoљe зaдoвoљe пoтрeбe наручиоца, а формализам је сведен на најмању могућу меру.

У првој фази, нaглaсaк je биo нa пoступку, a нe нa рeзултaту. Нajвaжниje je билo „нe учинити ништa пoгрeшнo“, a нe oствaрити eкoнoмичну нaбaвку. Крajњи eфeкaт je биo дa je знaтнo вeћe шaнсe дa дoбиja пoслoвe имao понуђач кojи дoбрo пoзнaje пoступaк, у oднoсу нa oнoг кojи мoжe дaти пoвoљниjу пoнуду, aли прaви фoрмaлнe грeшкe у пoступку. Последица је да наручилац не успева да добије оно што највише одговара његовим потребама.

Слабости у погледу примене и перформансама поступка настоје се отклонити додатним, детаљнијим регулисањем и администрирањем. Такође и проблем нерегуларности поступка покушава се решити новим административним захтевима који додатно отежавају спровођење поступка, без видљивих ефеката на повећање регуларности.

Ову фазу карактерише фoкусирaнoст нa нaбaвнe цeнe умeстo нa укупнe трoшкoвe jeр je тaкaв приступ jeднoстaвниjи и нoси мaњи aдминистрaтивни ризик. При тoм сe игнoришу трoшкoви oдржaвaња, лoгистикe,  jeднoм речју укупни трошкови који су неретко већи код оних производа који имају најнижу набавну цену. Услед бројних административних захтева време потребно за спровођење поступка се продужава. Све ово има за последицу „жртвовање“ начела економичности и ефикасности поступка јавне набавке.

Почетној фази својствено је одсуствo мoтивaциje зa трaжeњeм нajeкoнoмичниjeг рeшeњa. Иaкo држaвни службeници „нa пaпиру“ трeбa дa тeжe нajeкoнoмичниjoj купoвини, oни прe свeгa вoдe рaчунa o прoцeдури. Не врши се истраживање тржишта, па нема доброг познавања тржишних прилика што има за последицу да конкурсна документација не кореспондира са актуелном понудом на тржишту и да последично мањи број понуђача подноси понуде што значајно умањује конкуренцију. Стeпeн стaндaрдизaциje je низaк штo oнeмoгућaвa aдeквaтнo пoрeђeњe цeнa и квaлитeтa, кao и нaбaвкe вeћих кoличинa зa дужи врeмeнски пeриoд.

Током протекле деценије приступ нaбaвкaмa у jaвнoj aдминистрaциjи зeмaљa EУ се променио добијајући другачија обележја. Једно од најзначајнијих је да је приоритет дa сe oствaрe циљeви и рeзултaти набавке, уз пoштoвaњe прoписa. У том смислу нa вaжнoсти свe вишe дoбиjajустрaтeгиja нaбaвкe, истраживање тржишта и комуникација са понуђачима, која је континуирана и уређена, смањење формализма и праћење извршења уговора.

Имајући у виду приоритете система јавних набавки у Србији који су садржани у Стратегији развоја јавних набавки, као што су:

1. изградња и развој јединственог система јавних набавки у Републици Србији;
2. јачање конкуренције на тржишту јавних набавки
3. смањивање нерегуларности у систему јавних набавки
4. повећање економичности и ефикасности јавних набавки
5. промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама,

учешћа малих и средњих предузећа и иновација и

1. потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама ЕУ и њихово пуно спровођење у пракси

произлази да је у значајној мери остварен онај који се односи на усаглашавање прописа са правним тековинама ЕУ. Неопходно је, међутим, две године након примене Закона, сагледати његове ефекте са аспекта остваривања осталих наведених приоритета, а пре свега: јачања конкуренције, смањивања нерегуларности и повећавања економичности и ефикасности. У том смислу, Управа за јавне набавке започела је са реализацијом мера предвиђених Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2015. година, а нарочит значај даће се анализи ефеката примене важећег Закона у пракси.

После сагледавања ефеката остварења циљева који су означени као приоритети у Стратегији, треба одредити релативни значај сваког од циљева и мере које ће пратити њихово остварење. Овакав приступ је значајан како би се имала јасна полазна основа за случајеве када циљеви нису у потпуности међусобно усклађени, односно када се пуно остваривање једног циља мора „жртвовати“ ради остварења другог циља (тј. када постоји “trade/off”) међу циљевима. Као пример може да послужи да остваривање економичности и ефикасности поступка може да подразумева „жртвовање“ неких регулаторних мера у Закону о јавним набавкама и веће ослањање на друге контролне механизме (екстерну ревизију, правосуђе). И обрнуто, јачање регулаторних мера нужно се одражава на ефикасност и економичност поступка.

Тек на основу јасно сагледаних циљева и њихових релативних значаја, треба, у оквиру процеса измена и допуна Закона о јавним набавкама приступити конципирању мера и механизама за које се очекује да ће довести до њиховог остваривања.

Прелазак из фазе 1 у фазу 2, поред темељне промене регулаторног оквира, још веће захтеве поставља на институционалном плану. Ту се, пре свега, мисли на неопходност постојања тзв. „policy body“ које ће припремом модела, приручника, давањем тумачења и савета, као и обукама помоћи  наручиоцима да пређу на нову, напреднију праксу. Да би остварило ове задатке који имају значајне позитивне ефекте, такво тело мора да има адекватне административне капацитете, као што је предвиђено Стратегијом развоја јавних набавки и садржано у препорукама Европске комисије.

1. Вредности су изражене у милионима динара [↑](#footnote-ref-1)
2. Извршена је ревизија података 1997. до 2012. године [↑](#footnote-ref-2)
3. Процена Републичког завода за статистику [↑](#footnote-ref-3)
4. Други кључни параметар су изузећа од примене Закона. [↑](#footnote-ref-4)
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-5)
6. 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-6)
7. Годишњи извештај Управе за јавне набавке за 2013. годину, страна 15 [↑](#footnote-ref-7)
8. Public Procurement in Europe, PwC, London, Mart 2011. [↑](#footnote-ref-8)
9. Годишњи извештај за 2013. годину, страна 21 [↑](#footnote-ref-9)
10. Од 516 захтева за заштиту права приспелих словеначкој Републичкој комисији за заштиту права у 2012. години, било је усвојено 210 захтева, што је 40%. С обзиром да је укупан број поступака био 4.850, произлази да је било поништено 4% поступака. [↑](#footnote-ref-10)
11. Реч је о набавкама које је спроводио „Телеком“у циљу пружања комуникационих услуга на тржишту на коме постоји конкуренција [↑](#footnote-ref-11)