****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ТРЕЋИ КВАРТАЛ 2013. ГОДИНЕ**

**Београд**

**7. фебруар 2014. године**

**УВОД**

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12) прописано је да су наручиоци дужни да прикупљају и евидентирају податке о јавним набавкама и да своје извештаје достављају Управи за јавне набавке на кварталном нивоу, и то 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 нису примењивале одредбе Закона, о обустављеним и поништеним поступцима јавне набавке, као и извештај о извршењу уговора.

Тромесечни извештај о јавним набавкама припрема се и доставља Управи искључиво у електронској форми, коришћењем електронског система, односно апликативног софтвера Управе за јавне набавке. Софтвер, који садржи обрасце за вођење евиденције и пратеће корисничко упутство за употребу, доступан је на интернет страници Управе, одакле га наручиоци могу преузети ([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 се евидентира сваки закључени уговор појединачно.

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

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

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>), и који сви заинтересовани могу да претражују.

Такође, 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 Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

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

Подаци о јавним набавкама у трећем квараталу 2013. године имају посебан значај јер је то први извештајни период који у потпуности обихвата поступке покренуте по важећем Закону о јавним набавкама (ЗЈН). Наиме, нови ЗЈН почео је да се примењује од 1. априла 2013. године, па је велики број наручилаца покренуо поступке пре тог датума. Резултат је да је већина закључених уговора у другом кварталу била по поступцима који су били покренути током првог квартала. Стога се може сматрати да тек подаци о закљученим уговорима из трећег квартала (јул-септембар) одржавају ефекте новог ЗЈН, односно поступака покренутих после 1. априла 2013. године.

У Табели 1 приказана је регистрована вредност јавних набавки у трећем кварталу 2013. године, као и број закључених уговора. Број закључених уговора био је за ¼ нижи у трећем кварталу него у претходном, другом кварталу. То се може објаснити настојањем већег броја наручилаца да покрену поступке пре 1. априла када је почео са применом нови Закон о јавним набавкама (ЗЈН).

**Табела 1**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкамапо годинама и прва три квартала 2013. године** | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.**  **први квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013. трећи квартал** |
| **Укупан број уговора** | 231.661 | 215.815 | 148.758 | 152.485 | 122.587 | 109.910 | 91.992 | 83.693 | 111.249 | 92.710 | 19.890 | 25.121 | 18.644 |
| **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 | 61.363.611 | 76.731.454 | 69.512.885 |
| **Просечна вредност (у хиљадама динара)** | 426 | 506 | 838 | 1.108 | 1.530 | 2.129 | 2.073 | 3.263 | 2.637 | 3.276 | 3.085 | 3.054 | 3.728 |

Подаци из Табеле 1 такође показују да се просечна вредност уговора повећала са око 3 милиона динара у прва два квартала 2013. године на 3,7 милиона динара у трећем кварталу исте године. На тај начин се десетогодишњи тренд „укрупњавања“ јавних набавки наставио и појачао у последњем кварталу 2013. године (Табела 1)

Следећи битан показатељ јесте колико је потрошено за јавне набавке у посматраном периоду (Слика 1). Када се упореди вредност набавки велике вредности у прва три квартала 2012 и 2013. године, уочава се да је, у периоду јануар – септембар 2013. године, потрошено 25,6 милијарди динара (око 230 милиона евра) мање него у истом периоду претходне године. Мањи издаци за јавне набавке у првих девет месеци 2013. у односу на 2012. показују да је било мање расположивог новца за јавне набавке који се морао рационалније трошити. У овом случају је узет период од девет месеци како би се нивелисале периодичне осцилације настале под дејством једнократних фактора, попут промене везане за почетак примене новог закона, и подаци за два периода учинили упоредивим.

Следећи значајан показатељ јесте учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки (Слика 2). Посебно је важно пратити да ли је дошло до промене у односу (уделу) између великих и малих набавки у трећем кварталу 2013. године, с обзиром да, по старом ЗЈН, није постојала обавеза објављивања малих набавки, док је од 1. априла 2013. то постала обавеза. Другим речима, да се сагледа да ли се и како повећање транспарентности одразило на набавке мале вредности.

**Слика 1**



Подаци представљени на Слици 2 показују да је учешће набавки мале вредности у укупним јавним набавкама, у трећем кварталу 2013. године, значајно смањено у односу на исти период претходне године - са 15 на 7%.

**Слика 2**



У наредном кораку би требало упоредити структуру из трећег квартала 2013. године са оним из претходних година како би се елиминисао евентуални једнократни утицај у трећем кварталу 2012. године који је могао ванредно да увећа заступљеност малих набавки.

**Слика 3**



На Слици 3 се види да је учешће малих набавки, током читавог десетогодишњег периода, било стабилно, све до трећег квартала 2013. године, када су регистровани ефекти примене новог закона по коме је објављивање набавки мале вредности постало обавезно. Значајан пад удела малих набавки, до кога је дошло у трећем кварталу 2013. године, може се објаснити тиме да су наручиоци, због обавезног објављивања малих набавки на Порталу, изгубили мотив да уситњавају набавке како би избегли објављивање. Смањивање релативног значаја малих набавки утицало је и на то да се просечна вредност уговора о јавној набавци повећа, као што се може видети у Табели 1.

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, променила се у трећем кварталу 2013. године у односу на 2012. годину (Табела 2). Највеће промене одиграле су се код две категорије наручилаца: здравства и јавних предузећа. Учешће здравства у јавним набавкама повећало се са 14 на 24%, а на рачун смањења учешћа јавних предузећа са 46 на 32%. Кључни фактор зашто се повећала вредност закључених уговора у категорији здравства јесте што су апотеке и неке здравствене установе, тек у периоду април-мај 2013. године, почеле да примењују Закон о јавним набавкама, тако да су уговоре закључивале од јула до септембра 2013. године. Почетак примене закона од стране апотекарских установа био је важан помак, имајући у виду да ове установе нису примењивале ЗЈН током протеклих десет година, иако су биле дужне и по тада важећим прописима.

**Табела 2**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед јавних набавки по категоријама наручилаца**  **у 2012. години и прва три квартала 2013. године** | | | | | | | | |
| **Период** | **2012.** | | | | **01.01.2013-30.09.2013** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 23.483 | 25 | 27.143.362 | 9 | 13.404 | 21 | 20.312.793 | 10 |
| **Правосуђе** | 609 | 1 | 606.124 | 0 | 682 | 1 | 498.194 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 23.606 | 25 | 43.772.320 | 14 | 19.348 | 30 | 49.268.295 | 24 |
| **Култура** | 2.160 | 2 | 1.740.648 | 1 | 1.298 | 2 | 1.224.685 | 1 |
| **Просвета, наука и спорт** | 9.093 | 10 | 10.723.733 | 4 | 5.504 | 9 | 8.073.291 | 4 |
| **Државна јавна предузећа** | 13.427 | 14 | 140.972.486 | 46 | 8.704 | 14 | 66.173.669 | 32 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 14.380 | 16 | 59.948.551 | 20 | 10.526 | 17 | 46.465.679 | 22 |
| **Градска и општинска управа** | 5.952 | 6 | 18.786.912 | 6 | 4.183 | 7 | 15.580.504 | 8 |
| **Укупно** | **92.710** | **100** | **303.694.136** | **100** | **63.649** | **100%** | **207.597.110** | **100** |

Остале категорије наручилаца нису значајније мењале удео. Сагледавање структуре јавних набавки је значајно јер указује на категорије наручилаца на које треба обратити нарочиту пажњу (јавна предузећа, здравство, јавна комунална предузећа), а посебно на то у којим поступцима закључују уговоре 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). ЗЈН превиђа да се ови други примењују само у изузетним случајевима прописаним законом, док су конкурентни поступци правило. Због тога се већа заступљеност поступка који је изузетак оцењује као неадекватна примена 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 јер желе да избегну јавно оглашавање и конкуренцију. 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 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**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Прегледвредности јавних набавки велике вредности по врстама поступака**  **у 2012. години и прва три квартала 2013. године \*** | | | | | | | | |
| **Период** | **2012.** | **2012.** | **2013.**  **први**  **квартал** | **2013.**  **први**  **квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013.**  **трећи**  **квартал** | **2013.**  **трећи**  **квартал** |
| **Врста поступка** | **Уговорена**  **вредност у хиљадама динара** | **%** | **Уговорена**  **вредност у хиљадама**  **динара** | **%** | **Уговорена**  **вредност у хиљадама динара** | **%** | **Уговорена**  **вредност у хиљадама динара** | **%** |
| **Отворени поступак**  **(зјн2008 + зјн2012)** | 149.633.612 | 57% | 31.176.847 | 64% | 29.878.981 | 45% | 50.733.931 | 79% |
| **Рестриктивни поступак-зјн2008, квалификациони поступак-зјн2012** | 24.867.536 | 9% | 2.418.279 | 5% | 12.980.837 | 20% | 4.350.608 | 7% |
| **Рестриктивни поступак-зјн2012** | 0 | 0% | 0 | 0% | 458.701 | 1% | 314.121 | 0% |
| **Преговарачки поступак без објављивања јавног позива(зјн2008+зјн2012)** | 73.131.350 | 28% | 8.412.664 | 17% | 18.392.340 | 28% | 6.580.345 | 10% |
| **Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива (зјн2008+зјн2012)** | 15.600.374 | 6% | 6.345.510 | 13% | 3.517.391 | 5% | 2.558.596 | 4% |
| **Конкурс за дизајн (зјн2008+зјн2012)** | 5.218 | 0% | / | 0% | 6.999 | 0% | / | 0% |
| **Укупно** | 263.296.071 | 100% | 48.354.495 | 100% | 65.235.249 | 100% | 64.537.601 | 100% |

Подаци из табеле 3 показују да је учешће отвореног поступка у укупној вредности јавних набавки, у трећем кварталу 2013. године, достигло 79%. То је највеће учешће у читавом десетогодишњем периоду од када се примењује Закон о јавним набавкама (Слика 4).

**Слика 4**



Упоредо са растом учешћа отвореног поступка, дошло је до значајног смањивања учешћа преговарачког поступка без објављивања јавног позива са 28% у 2012. години на 10% у трећем кварталу 2013. године када се бележе пуни ефекти примене новог закона. То је најниже учешће овог поступка у читавом десетогодишњем периоду (Слика 5).

**Слика 5**



Може се оценити да је у трећем кварталу 2013. започело успостављање правилне примене ЗЈН и напуштање наслеђене праксе по којој је 30 до 40% вредности набавки реализовано у преговарачком поступку без претходног објављивања (Слика 5). Да би се оценило да ли овај први корак ка правилној примени ЗЈН значи и промену наслеђене лоше праксе или је реч само о једнократној појави, потребно је да се сагледају и подаци у наредним кварталима. Уколико и наредни квартални извештаји буду показали смањивање учешћа преговарачког поступка то ће значити промену праксе и приближавање европским стандардима. Рецимо, Хрватска која је недавно постала чланица ЕУ и последња извршила прилагођавање ЕУ стандардима, имала је, у 2012. години, учешће преговарачких поступака без објављивања јавног позива од 6,9% укупне вредности јавних набавки, док је отворени поступак имао удео од 89,5%[[1]](#footnote-1). Искуство Хрватске сведочи да је процес хармонизације са ЕУ регулативом и праксом подразумевао и смањивање учешћа преговарачког поступка без објављивања: 2010. године учешће преговарачких поступака без објављивања износило је у Хрватској 13,7%, 2011. године 11%[[2]](#footnote-2), а 2012. године, као што је поменуто, 6,9%.

Како се са почетком примене новог ЗЈН променило учешће две кључне врсте поступака, посматрано по њиховом релативном значају: отвореног и преговарачког поступка без претходног објављивања, може се видети на Слици 6.

**Слика 6**  


Слика 6 показује да је, са применом новог ЗЈН, практично започело „преливање“ од неконкурентног и нетранспарентног преговарачког поступка ка отвореном поступку који карактерише слободна конкуренција и пуна транспарентност. Стога је важно да се из наредних извешатаја види да ли ће се овај процес наставити што би значило хармонизовање са европским стандардима и правилну примену ЗЈН.

Следеће важно питање је како су били распоређени преговарачки поступци без објављивања, по категоријама наручилаца. Другим речима, да се сагледа код којих категорија наручилаца је био најзаступљенији преговарачки поступак без објављивања (Табела 4). Као што се може видети из Табеле 4, убедљиво највеће учешће у преговарачким поступцима без објављивања јавног позива имало је здравство од чак 58%, дакле, више него све остале категорије наручилаца заједно.

**Табела 4**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре преговарачких поступака без објављивања, по категоријама наручилаца у 2012. години и трећем кварталу 2013. године\*** | | | | | | | | |
| **Период** | **2012.** | | | | **2013.**  **3.квартал** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  Без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  Без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 571 | 8% | 3.907.082 | 5% | 107 | 10% | 1.070.066 | 16% |
| **Правосуђе** | 15 | 0% | 30.260 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| **Здравство и социјална заштита** | 3.122 | 46% | 12.600.782 | 17% | 665 | 61% | 3.842.607 | 58% |
| **Култура** | 124 | 2% | 146.536 | 0% | 125 | 11% | 167.435 | 3% |
| **Просвета, наука и спорт** | 173 | 3% | 318.732 | 0% | 12 | 1% | 32.630 | 0% |
| **Државна јавна предузећа** | 1.428 | 21% | 45.873.838 | 63% | 85 | 8% | 762.795 | 12% |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 880 | 13% | 6.541.000 | 9% | 79 | 7% | 623.542 | 9% |
| **Градска и општинска управа** | 422 | 6% | 3.713.120 | 5% | 21 | 2% | 81.270 | 1% |
| **Укупно** | **6.735** | **100%** | **73.131.350** | **100%** | **1.094** | **100%** | **6.580.345** | **100%** |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Код сектора здравства је забележена висока заступљеност преговарачких поступака без објављивања у трећем кварталу 2013. године као последица неадекватне припремљености за почетак централизоване набавке лекова. Наиме, уредбом Владе било је предвиђено да ће од 1. априла 2013. године започети централизовано снабдевање здравствених установа и апотека лековима и одређеним медицинским средствима преко Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО). Како РФЗО није био у могућности да реализује планиране набавке до наведеног рока, здравствене установе и апотеке су обавештене да саме обезбеде потребне количине. Имајући у виду да су залихе лекова биле при крају, здравствене установе и апотеке су, током априла и маја, покренуле преговарачке поступке по „хитности“ за обезбеђивање четворомесечних количина, док не окончају отворене поступке које су истовремено покренули за количине неопходне до краја године. Уговори за преговарачке поступке по „хитности“ закључивани су углавном током трећег квартала, те су стога обухваћени овим извештајним периодом.

С обзиром да се овде конкретно радило о ванредној околности на коју наручиоци (здравствене и апотекарске установе) нису могли утицати нити их предвидети, за очекивати је да ће се заступљеност преговарачког поступка без објављивања у области здравства, у наредним извештајним периодима, смањивати. Остаје, међутим, препорука за надлежене институције, а пре свега ресорно министарство, да је неопходно добро испланирати сваку системску меру, као што је прелазак на централизоване набавке. У супротном, у ситуацији када изостане добра припрема и реални рокови, мера чији је циљ уштеда и рационализација може имати сасвим супротне ефекте: да се велике вредности јавних набавки реализују кроз преговарачки поступак по „хитности“ где је преговарачка позиција купца лоша, па самим тим остварује неповољне цене и друге услове набавке.

Полазећи од тога да је смањивање учешћа преговарачког поступка без објављивања, као натранспарентног и неконкурентног поступка, постављен 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 сагледати како се његова вредност изражена у апсолутном, новчаном износу кретала. Другим речима, да се види колико је новца потрошено кроз преговарачки поступак у трећем кварталу 2013. године и да се упореди са вредношћу из истог периода претходне године (Слика 7).

**Слика 7**

Као што се на Слици 7 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања јавног позива смањена је са 9,8 на 6,6 милијарди динара или за 1/3. Произлази да су нова регулатива и институционална решења у погледу провере основаности преговарачких поступака дали значајне резултате, па би било важно укратко истаћи у чему се састојала ова промена.

У периоду јануар 2009 – април 2013. година, за покретање преговарачких поступака без објављивања јавног позива није било предвиђено давање претходног мишљења од стране Управе за јавне набавке. У посматраном периоду посебно је био заступљен преговарачки поступак са само једним понуђачем који „због техничких или уметничких разлога“ једини може да задовољи дату потребу наручиоца. Овај основ је, у 2012. години, чинио чак половину укупне вредности преговарачког поступка без претходног објављивања.

Према тада важећем Закону, наручилац је био у обавези да, на Порталу јавних набавки, објави своју одлуку да закључи уговор са тачно одређеним понуђачем као јединим у Србији који може да задовољи његову потребу. Објављивање одлуке на Порталу давало је могућности осталим понуђачима, потенцијалним конкурентима из те области, да добију информацију на време и да улагањем захтева за заштиту права спрече закључивање уговора, уколико сматрају да и они могу да задовоље дату потребу, те да су на овај начин били неоправдано искључени из поступка. Овакво решење је било преузето из хрватског закона о јавним набавкама где се показало делотворним.

Други основ по заступљености у преговарачком поступку без објављивања биле су „ванредне и непредвиђене околности“ (тзв. „хитност“). Ни овде Управа није давала претходно мишљење о основаности примене преговарачког поступка, већ је само добијала накнадни извештај да је поступак спроведен и услед којих околности. Трећи основ за преговарање били су додатни радови и услуге где је постојао висок ризик за злоупотребе.

Новим ЗЈН, који је почео са применом од 1.априла 2013. године, уведено је решење по коме се за преговарачке поступке по сва три поменута основа наручилац мора претходно обратити Управи за јавне набвке за мишљење. Управа цени основаност примене преговарачког поступка и на основу тога је у могућности да делује превентивно *(„ex ante”*) давањем негативног мишљења.

Имајући ово у виду, од значаја је да се сагледа до каквих промена је дошло у примени сваког од три поменута основа за покретање преговарачког поступка, након што је почела примена нових законских решења. Структура преговарачког поступка без објављивања, по три најзаступљенија основа, приказана је на Слици 8.

**Слика 8**



Као што се на Слици 8 може видети, највише су смањени преговарачки поступци са само једним понуђачем који због „техничких и уметничких разлога“ једини може да задовољи потребе наручиоца. То је поступак код кога је конкуренција у потпуности искључена и стога најнеповољнији за државу као купца, а уједно и најризичнији са аспекта могућих злоупотреба. Ово је добар пример који показује да транспарентност, сама по себи, није довољна да обезбеди конкуренцију[[3]](#footnote-3), те да, уколико се покаже да тржиште (тј. понуђачи) не реагује према очекивањима у смислу заштите својих права и конкуренције, тада држава, односно регулаторна тела треба да преузму ту функцију.

Слика 8 показује да је значајно смањена вредност додатних радова и услуга на које Управа, такође, даје претходно мишљење о оправданости поступка.

Једини основ по коме је забележен раст преговарачког поступка биле су ванредне и непредвиђене околности (тзв. „хитност“). Да би се сагледало шта је био узрок повећања преговарачког поступка по „хитности“, потребно је погледати његову структуру (Слика 9).

**Слика 9**



Као што се из прегледа на Слици 9 може видети, главни генератор преговарачких поступака по „хитности“ у трећем кварталу 2013. године било је здравство. Разлози за ванредну набавку лекова и медицинских средстава од стране здравствених и апотекарских установа у 2013. години већ су објашњени. Имајући у виду да је реализација централизоване набавке лекова за здравствене установе преко РФЗО померена на 1. јануар 2014. године, важно је да надлежене институције (Министарство здравља и РФЗО) добро испланирају поступак, пре свега са аспекта обима предмета набавки и круга наручилаца за које се набавка спроводи, како се здравствене установе не би поново нашле у ситуацији да морају да набављају лекове и медицинска средства у преговарачком поступку по „хитности“.

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 транспрентности и недискриминације, односно обезбеђивања једнаких услова за све учеснике у поступку у ствари 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 интензивна. И обрнуто, ако су начела присутна само у ЗЈН, 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 у 2012. години**  **и прва три квартала 2013. године** | | | |
| **2012. година** | **2013.**  **први**  **квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013.**  **трећи**  **квартал** |
| 2,6 | 2,8 | 2,7 | 2,9 |

Као што се из Табеле 5 може видети, интензитет конкуренције се, у трећем кварталу 2013. године, повећао на 2,9 са 2,6 колико је износио 2012. године.

У циљу објективног вредновања оствареног интензитета конкуренције, корисно је извршити поређење са земљама из региона које имају упоредиве системе јавних набавки и које су оствариле европске стандарде у овој области како би постале чланице ЕУ. У Табели 6 упоредно је приказан просечан број понуда по закљученом уговору у Словенији, Хрватској и Србији.

**Табела 6**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору** | | |
| **Србија** | **Хрватска\*** | **Словенија\*\*** |
| 2,9 | 3,3 | 3,6 |

\* 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>

\*\*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>

Као извор података за Словенију и Хрватску 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 био је нешто слабији него у Хрватској и Словенији. Свакако да ће даљи напори на сузбијању преговарачких поступака, а посебно оног са само једним понуђачеми њихово свођење на ниво који је у земљама ЕУ допринети и побољшању показатеља интензитета конкуренције у јавним набавкама у Србији.

1. **РЕГИСТАР ПОНУЂАЧА**

Један од значајних фактора који олакшавају учешће понуђачима у поступцима јавних набавки јесте смањивање административног терета и трошка (како времена тако и новца) приликом учешћа у поступку. Смањивање овог оптерећења делује подстицајно на учешће понуђача у поступцима и тиме јача конкуренцију.

Важећим Законом о јавним набавкама превиђено је да понуђачи могу да доставе доказе о испуњености обавезних услова из члана 75, став, 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 Регистар, како би наручилац могао 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 наручиоце и понуђаче који учествују у већем броју поступака и којима се, на овај начин, штеди доста времена и новца.

У трећем кварталу 2013. године, конкретно 1. септембра почео је са радом Регистар понуђача који, као што је речено, води Агенција за привредне регистре. О томе колико је Регистар користан понуђачима сведочи њихово велико интересовање да буду уписани у Регистар. Како се кретао број регистрованих понуђача, од 1. септембра 2013. до 31. јанауара 2014. године може се видети на Слици 10.

Слика 10



У посматраном периоду регистровано је укупно 1.932 понуђача, с тим да је из месеца у месец број регистрованих растао, осим у јануару 2014. године када је, због празника, тај број био нешто мањи.

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Новим Законом о јавним набавкама уведене су значајне измене на Порталу јавних набавки. 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, максимално 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“, чиме 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 јавних набавки, 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 значајно се повећавао од почетка његовог рада чиме је значајно порасла транспарентност јавних набавки у Србији, с обзиром да се на једном месту могу наћи све релевантне информације везане за поступак јавне набавке и да се до тих информација долази лако и без накнаде (Слика 10).

**Слика 10**



Број објављених јавних набавки нарочито је порастао у другом кварталу 2013. године (Слика 11), захваљујући почетку примене новог Закона који је предвидео обавезу објављивања јавних набавки мале вредности и тиме значајно допринео повећању транспарентности јавних набавки.

**Слика 11**



Број посета Порталу значајно је порастао од 1. априла 2013. године захваљујући не само укључивању набавки мале вредности, већ и објављивању читавог низа докумената битних у поступку јавне набавке, као што су: конкурсне документације, мишљења Управе за јавне набавке за преговарачке поступке, измене уговора и сл. Значајан раст броја посета недвосмислено указује на позитивне ефекте које корисници Портала имају од њега (Слика 12).

**Слика 12**



1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача у трећем кварталу 2013. године остало је исто у поређењу са првим полугођем 2013. године, али се смањило у односу на претходну годину са 12 на 5% (Слика 13, Табела 7).

**Слика 13**



**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.**  **прво полугође** | **2013.**  **трећи**  **квартал** |  |
| **Домаћи понуђачи** | 80 | 84 | 91 | 91 | 90 | 96 | 93 | 96 | 97 | 98 | 88 | 95 | 95 |
| **Страни понуђачи** | 20 | 16 | 9 | 9 | 10 | 4 | 7 | 4 | 3 | 2 | 12 | 5 | 5 |

Удео понуђача из ЕУ у укупној вредности закључених уговора износио је 4%, а удео понуђача ван ЕУ био је 1% (Слика 14)

**Слика 14**



1. **ИЗВРШЕЊЕ И ИЗМЕНЕ УГОВОРА**

Нови Закон о јавним набавкама предвидео је механизам праћења и контроле извршења уговора, што је била велика слабост у претходном периоду и што је стварало простор за бројне злоупотребе. Решење је да је наручилац у обавези да Одлуку о измени уговора објави на Порталу јавних набавки, уз истовремено достављање извештаја о измени уговора Урави за јавне набавке 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 да подносе прекршајне пријаве против наручиоца.

У Табели8дати су подаци о броју реализованих уговора у трећем кварталу 2013. године, при чему се под реализованим уговором подрзумева да је извршена исплата у целини (колона 2 у Табели 8). Табела 8 такође сардржи и податке о броју извршених измена уговора (колона 3). Код категорија код којих је била заступљена пракса да се врши више измена једног уговора (здравство, просвета, наука и спорт) број измена уговора је већи од самог броја уговора; код просвете, науке и спорта готово 3 пута више, а код здравства 1,5 пута више (колона 4).

**Табела 8**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Преглед измена извршених уговора по категоријама наручилаца**  **у трећем кварталу 2013. године** | | | |
| **Категорија** | **Број извршених уговора** | **Број измена уговора** | **Просечан број измена по уговору** |
| **Органи државне управе** | 102 | 11 | 0,108 |
| **Правосуђе** | 0 | 0 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 364 | 568 | 1,56 |
| **Култура** | 87 | 1 | 0,01 |
| **Просвета, наука и спорт** | 32 | 88 | 2,75 |
| **Државна јавна предузећа** | 512 | 25 | 0,05 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 386 | 15 | 0,04 |
| **Градска и општинса управа** | 53 | 5 | 0,09 |
| **Укупно** | 1.536 | 713 | 0,46 |

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКА**

Преглед исхода поступака јавних набавки у трећем кварталу 2013. године (Табела 9, Слика 15) показује да је 9 од 10 започетих поступака успешно окончано. Уколико је набавка подељена по партијама, успешно спроведеном набавком се сматра уколико је за најмање 50% партија успешно спроведен поступак.

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у трећем кварталу 2013. године** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 4.705 | 82 | 8.060 | 92 | 12.765 | 88 |
| **Обустављени** | 918 | 16 | 624 | 7 | 1.542 | 11 |
| **Поништени делимично** | 39 | 1 | 21 | 0 | 60 | 0 |
| **Поништени у целини** | 51 | 1 | 38 | 1 | 89 | 1 |
| **Укупно** | **5.713** | **100** | **8.743** | **100** | **14.456** | **100** |

**Слика 15**



Наручиоци су сами обуставили 11% поступака, најчешће зато што су добијали неисправне, неодговарајуће и неприхватљиве понуде (Слика 16).

**Слика16**

Свега 1% поступака је поништено (делимично или у целини) од стране Републичке комисије за заштиту права (Табела 9, Слика 15).

Може се закључити да је 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 Комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. Поређења ради, у Републици Словенији је, у 2012. години, било 4% поништених поступака[[4]](#footnote-4), дакле, четири пута више. С обзиром да поништавања поступка повлачи за собом додатно улагање времена и новца, а може да представља и сметњу редовном функционисању наручиоца, произлази да је систем јавних набавки у Србији, са 1% поништених поступака, успешан посматрано са аспекта економичности постпупака.

**9. НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао Закон о јавним набавкама учествовале су са 23% у укупној уговореној вредности у трећем кварталу 2013. године (Табела 10).

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед јавних набавки у Републици Србији у трећем кварталу 2013. године** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју у %** | **По вредности у %** |
| **Велике набавке** | 8.991 | 64.537.601 | 22 | 70 |
| **Мале набавке** | 9.653 | 4.975.284 | 24 | 7 |
| **Изузете набавке** | 21.476 | 20.990206 | 54 | 23 |
| **Укупно** | 40.120 | 90.503.091 | 100 | 100 |

Ове набавке биле су најзаступљеније код јавних предузећа која су учествовала са 80% у укупној вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (Табела 11).

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене ЗЈН по категоријама наручилаца**  **у трећам кварталу 2013. 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** | 2.431 | 588.049 | 11 | 3 |
| **Правосуђе** | 53 | 5.833 | 0 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 2.217 | 412.649 | 11 | 2 |
| **Култура** | 2.395 | 126.873 | 11 | 0 |
| **Просвета, наука и спорт** | 3.230 | 160.764 | 15 | 1 |
| **Државна јавна предузећа** | 4.003 | 16.738.823 | 19 | 80 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 5.429 | 2.518.379 | 25 | 12 |
| **Градска и општинса управа** | 1.718 | 438.836 | 8 | 2 |
| **Укупно** | 21.476 | 20.990.206 | 100 | 100 |

Јавна предузећа су 90% ових набавки спровела по два основа: 1) 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 (53%) и 2) 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 (37%). У овом другом случају конкретно се ради о набавкама које је спроводио „Телеком“, а у циљу пружања комуникационих услуга на тржишту на коме постоји конкуренција.

Остали изузеци од примене ЗЈН, појединачно узев, имали су минимално учешће.

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Једно од кључних питања спровођења ЗЈН јесте сузбијање неоправданог изузимања од његове примене. Од ступања на снагу новог Закона, Управи за јавне набавке се обратио велики број наручилаца (око шест стотина од укупно око три хиљаде двеста наручилаца који подносе извештаје УЈН) са захтевом за изузимањем од примене ЗЈН, наводећи да нису корисници буџетских средстава и да нису основани за обављање делатности у општем интересу, иако им је Република Србија оснивач која врши и надзор над њиховим радом и има своје представнике у њиховим органима управљања, а и корисници су јавних средстава. Проблем настаје код утврђивања општег интереса који није експлицитно наведен у оснивачким актима или другим релевантним прописима. Управа је заузела став да су наручиоци који су корисници јавних средстава и над чијим радом Република врши надзор дужни да примењују ЗЈН, како би се спречило неосновано изузимање од његове примене. Остаје, међутим, препорука да се појам „делатности од општег интереса“ мора боље уредити у актима у предстојећем периоду како би се ови и други проблеми спречили у будућности.

Поред неоснованог изузимања од примене закона, следећи круцијалан показатељ функционисања система јавних набавки јесте заступљеност преговарачког поступка. Закон прописује да су отворени и рестриктивни поступци правило, а преговарачки поступак изузетак предвиђен само за посебне ситуације. Стога висок удео преговарачког поступка без објављивања јавног позива сведочи о слабој примени закона јер се значајна средства троше у нетранспарентном и неконкурентном поступку. Највећи број преговарачких поступака у трећем кварталу настао је као последица недовољне припремљености за прелазак на централизоване набавке у области здравства. У том смислу, доминантан основ за преговарање биле су „ванредне и непредвиђене околности“, односно преговарачки поступци по „хитности“.

На основу захтева за мишљење за примену преговарачког поступка који су Управи стизали у четвртом кварталу 2013. и почетком 2014. године највећи број њих односиo се на набавку горива за потребе здравствених установа, интраокуларних сочива, лож уља, медицинских гасова и других предмета набавки који су предвиђени да се набаве кроз централизован поступак који спроводи Републички фонд за здравствено осигурање. Међутим, ти поступци су или касно покренути од стране РФЗО-а или су обустављени, тако да су здравтсвене установе по налогу РФЗО-а морале саме да набаве ова неопходна добра. Поред тога, неке здравствене установе нису у могућности да на време покрећу отворене поступке, јер РФЗО није са њима у планираном року закључио уговоре. Ти наручиоци су принуђени да одређене количине обезбеде кроз „хитне“ набавке.

Слабости у организацији и спровођењу централизованих набавки могу да изазову и разне практичне пробелеме у функционисању здравствених установа. Поред наведеног, оне су принуђене да покрећу преговарачке поступке по „хитности“, уколико поступак које покрене централно тело не успе, што доводи до знатно неповољнијих услова набавки за наручиоца, имајућу у виду да се преговара у условима хитне потребе. Стога је важно добро проценити обим предмета набавки и опсег наручилаца за које ће се набављати централизовано, како би се ризици од застоја у снабдевању свели на што мању меру, а осталим наручиоцима, за које се не набавља централизовано, омогућило да сами на време покрећу отворени поступак.

Исто важи и за централизоване набавке које су планиране да почну да се спроводе почетком 2014. године од стране Управе за заједничке послове, а за потребе органа и организација на републичком нивоу. Набавке мањег броја високо стандардизованих добара су препорука за прву годину примене, добијена на основу искустава земаља које деценију и више спроводе ове набавке. Честа грешка коју су земље у окружењу правиле је да се није спроводила претходна анализа потреба наручилаца, тржишта, предмета набавке и осталих елемената који представљају детаљну разраду, већ да се без тога ишло у одређивање списка предмета набавки, као и наручилаца за које ће се набавке централизованио спроводити. Препорука УЈН је је да се, приликом конципирања и оперативне разраде централизованих набавки користе искуства и знања земаља ЕУ које већ имају вишегодишње искуство у овој области.

Приликом доношења Плана централизованих јавних набавки и одређивања обима предмета набавки, Управа за заједничке послове републичких органа мора имати у виду све објективне околности и сагледати потребе наручилаца, како се не би угрозило несметано пословање наручилаца за чије потребе спроводи набавке, нарочито имајући у виду оквирне датуме закључења и извршења уговора из планова набавки наручилаца у 2014. години.

Ефекти почетних слабости у примени централизованих набавки за државне органе и организације, слично као и код здравства, могу бити тешкоће у редовном снабдевању наручилаца, као и повећан број захтева за покретање преговарачког поступка по „хитности“ од стране ових органа како би се евентуалне несташице и последичне ванредне ситуације превазишле.

Следећи значајан основ за покретање преговарачког поступка, а који је, попут горе поменутих, системског карактера и на који наручиоци не могу да утичу, јесте неусвајање или касно усвајање годишњих програма пословања, односно финансијских планова, а самим тим и планова набавки наручиоца од стране оснивача или других надлежних органа. Наиме, да би ови наручиоци уопште могли да започну било који поступак набавке, неопходно је да им финансијски план као и план набавки буду усвојени од стране надлежних органа (нпр. Владе, Града, Општине итд.). У ситуацији када су им претходно закључени уговори истекли, а планови нису усвојени, наручиоци сматрају да има оправдања за спровођење преговарачког поступка по хитности. У вези са тим, почетком ове године Управа је добила више захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка од стране наручилаца који су се нашли у описаној ситуацији, а имали су потребу за одређеним набавкама како би обављали своју делатност.

Један од најчешћих генератора преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем који највише ограничава конкуренцију јесу тзв. „затворени системи“ у здравству. У питању су набавке реагенаса и потрошног материјала који се користе за разне врсте анализатора и друге апарате. „Затворени системи“ подразумевају да се за исправан рад апарата могу користити искључиво реагенси и потрошни материјал произвођача апарата. С обзиром да се на овај начин ограничава конкуренција и наручилац упркос ниској набавној цени апарата касније плаћа велике суме новца управо због ексклузивитета добављача, тако да је укупан трошак знатно већи него што би био да се купио „отворен систем“, Управа је издала препоруку да наручиоци, приликом следеће набавке апарата, морају испитати укупне трошкове и на основу тога спровести набавку.

Још један од кључних, системских проблема, односи се на закључивање уговора о јавним набавкама који се, због природе расхода, извршавају и плаћају у више календарских, односно буџетских година. Овде није реч о вишегодишњим уговорима за капиталне издатке, већ о уговорима за уобичајене предмете набавки (храна и намирнице, чишћења, текуће одржавање, обезбеђење, осигурање, потрошни материјали...) који се морају сукцесивно испоручивати и код којих не сме да буде застоја у снабдевању.

Наиме, буџетски корисници су у ситуацији да се против њих покрећу прекршајни поступци када се за наведене потребе не закључи уговор који истиче најкасније до краја текуће буџетске године, већ обухвата и првих пар месеци наредне године. Разлог за прекршајне пријаве је најчешће био кршење члана 54. Закона о буџетском систему, односно преузимање обавеза које не одговарају апропријацији која је наручиоцу одобрена за ту намену у одређеној буџетској години.

Међутим, уколико би наручилац закључивао наведене уговоре са роком истицања најдаље до 31.12. текуће године, довео би себе у ситуацију у којој би морао или да прекрши ЗЈН, или да остане неколико месеци без неопходне набавке, док не обезбеди нови уговор.

Наиме, да би наручилац покренуо било који поступак јавне набавке, мора најпре да испуни услове из члана 52. ЗЈН, односно да је набавка предвиђена у плану набавки и да има предвиђена средства у буџету, односно усвојеном финансијком плану, а поред тога, мора да испоштује и законом предвиђене рокове за спровођење одређене врсте поступка.

Имајући све то у виду, јасно је да наручилац, у најбољем случају, без уложеног захтева за заштиту права, практично може да закључи нови уговор у редовној врсти поступка најраније у марту месецу. Уколико би претходни уговор истицао 31.12, наручилац би имао прекид од најмање два-три месеца у снабдевању, односно остао би без хране и намирница, чишћења, обезбеђења, као и других предмете набавки који су му потребни за свакодневно функционисање, све док не закључи нови уговор, а то је тек за пар месеци од истека претходног.

Како би премостили овакву ситуацију, а пре свега да би избегли евентуално кршење Закона о буџетском систему, наручиоци су били принуђени да примењују преговарачки поступак по „хитности“, или да „анексирају“ постојеће уговоре без примене било какве процедуре јавних набавки, што је представљало прекршај у смислу ЗЈН.

У решавању изнетог проблема неопходан је системски приступ, било давањем јасног тумачења Закона о буџетском систему у вези са преузимањем обавеза у случају уговора који морају обухватити барем први квартал наредне године, било доношењем већ предвиђене Уредбе која би се односила и на једногодишње уговоре који због природе расхода захтевају плаћање у више година, било изменама постојећих законских решења, уколико је потребно.

1. 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-1)
2. Извор: Статистички годишњи извештај о јавним набавкама за 2011. годину, Портал јавних набавки, Република Хрватска, страна 54, линк: <http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statistička%20izvješća/Godišnja/Statisticko_izvjesce_JN-2011.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Мисли се на решење из претходног Закона по коме се одлука објављивала на Порталу уз очекивање да ће понуђачи сами, на основу овако добијене информације, реаговати и спречавати неосноване преговарачке поступке. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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-4)