****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ЧЕТВРТИ КВАРТАЛ 2013. ГОДИНЕ**

**Београд**

**7. март 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 кварталне извештаје достављају Управи за јавне набавке 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 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 својој интернет страници.

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

Подаци о јавним набавкама у четвртом квараталу 2013. године имају велики значај јер је реч о другом извештајном периоду којим су обухваћени ефекти примене новог Закона 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 и надаље одржавају ефекте новог ЗЈН, односно поступака покренутих после 1. априла 2013. године. Стога ће подаци из четвртог квартала показати да ли су промене регистроване у трећем кварталу биле једнократне или су почетак преласка на нову, вишу фазу развоја система јавних набавки. Подсетимо да су, током претходних десет година, извршене две значајне промене ЗЈН, и то једна измена и допуна ЗЈН (2004. године), а 2008. године је донесен нови ЗЈН. Међутим, изостала су побољшања у неким кључним параметрима система јавних набавки, као што је обезбеђивање услова за слободно деловање конкуренције кроз смањивање учешћа преговарачких поступака и изузимања од примене закона. Позитивни помаци били су начињени пре свега у домену повећања транспарентности увођењем Портала јавних набавки. Стога је важно сагледати на који начин су се, у четвртом кварталу 2013. године, кретали кључни параметри конкуренције и транспарентности.

Регистрована вредност јавних набавки у 2013. години износила је 262,9 милијарди динара што је мање у односу на 2012. годину за 40,8 милијарди динара или за око 355 милиона евра (Табела 1, Слика 1).

**Табела 1**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкамапо годинама и кварталима у 2013. години** | | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2003.** | **2004.** | **2005.** | **2006.** | **2007.** | **2008.** | **2009.** | **2010.** | **2011.** | **2012.** | **2013.**  **први квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013. трећи квартал** | **2013. четврти квартал** |
| **Укупан број уговора** | 231.661 | 215.815 | 148.758 | 152.485 | 122.587 | 109.910 | 91.992 | 83.693 | 111.249 | 92.710 | 19.930 | 25.201 | 18.745 | 19.245 |
| **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 | 62.122.406 | 77.490.249 | 71.030.473 | 52.295.607 |
| **Просечна вредност (у хиљадама динара)** | 426 | 506 | 838 | 1.108 | 1.530 | 2.129 | 2.073 | 3.263 | 2.637 | 3.276 | 3.117 | 3.084 | 3.728 | 2.717 |

**Слика 1**

****

Подаци из Табеле 1 такође показују да се просечна вредност уговора смањила у четвртом кварталу у односу на трећи и да је на нивоу који је био 2011. године.

У четвртом кварталу 2013. године потрошено је 16,5 милијарди динара или око 143 милиона евра мање него у истом периоду 2012. године (Слика 2).

**Слика 2**



Следећи значајан показатељ јесте учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки (Слика 3). У трећем кварталу значајно се смањио удео малих набавки у укупној вредности набавки као последица обавезног објављивања набавки мале вредности на Порталу. Стога је важно сагледати да ли је и у четвртом кварталу удео набавки мале вредности остао на нижем нивоу него у претходним годинама; у супротном би се њихов пад у трећем кварталу морао приписати неком другом фактору, а не повећању транспарентности ове категорије набавки.

Подаци представљени на Слици 3 показују да је учешће набавки мале вредности у укупним јавним набавкама, у четвртом кварталу 2013. године, било на нижем нивоу (9%) него што је било у истом периоду годину дана раније (13%).

**Слика 3**

Када се упореди учешће малих набавки у укупној вредности набавки у трећем и четвртом кварталу 2013. године са уделом који су имале током претходних десет година (Слика 4) може се закључити да је нови ЗЈН, уводећи транспарентност у набавке мале вредности, значајно смањио њихову „атрактивност“ за наручиоце. Другим речима, то показује да су набавке мале вредности, у претходном периоду, коришћене једним делом и због тога да би се избегло објављивање из чега произлази да је поменута законска одредба о обавезности објављивања имала значајне ефекте на повећање транспарентности и смањивање могућности за корупцију.

**Слика 4**

****

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, променила се у четвртом кварталу 2013. године у односу на 2012. годину (Табела 2). Највеће промене одиграле су се код две категорије наручилаца: јавних предузећа и здравства. 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 од априла 2013. године почеле да примењују Закон о јавним набавкама. Почетак примене закона од стране апотекарских установа био је важан корак ка пуној примени ЗЈН, 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 и 2013. години** | | | | | | | | |
| **Период** | **2012.** | | | | **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 | 17.473 | 21 | 25.869.366 | 10 |
| **Правосуђе** | 609 | 1 | 606.124 | 0 | 785 | 1 | 596.963 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 23.606 | 25 | 43.772.320 | 14 | 25.915 | 31 | 63.013.171 | 24 |
| **Култура** | 2.160 | 2 | 1.740.648 | 1 | 1.915 | 2 | 1.936.650 | 1 |
| **Просвета, наука и спорт** | 9.093 | 10 | 10.723.733 | 4 | 6.998 | 8 | 11.127.872 | 4 |
| **Државна јавна предузећа** | 13.427 | 14 | 140.972.486 | 46 | 11.511 | 14 | 83.598.260 | 32 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 14.380 | 16 | 59.948.551 | 20 | 13.076 | 16 | 56.417.703 | 21 |
| **Градска и општинска управа** | 5.952 | 7 | 18.786.912 | 6 | 5.804 | 7 | 20.378.750 | 8 |
| **Укупно** | 92.710 | 100 | 303.694.136 | 100 | 83.477 | 100 | 262.938.735 | 100 |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Остале категорије наручилаца нису значајније мењале удео. Сагледавање структуре јавних набавки је битно јер указује на које категорије наручилаца треба обратити нарочиту пажњу у анализи: јавна предузећа, здравство и 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**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности по врстама поступака**  **у 2012. години и четири квартала 2013. године** | | | | | | | | | | |
| **Период** | **2012.** | **2012.** | **2013.**  **први**  **квартал** | **2013.**  **први**  **квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013.**  **други**  **квартал** | **2013.**  **трећи**  **квартал** | **2013.**  **трећи**  **квартал** | **2013.**  **четврти**  **квартал** | **2013.**  **четврти**  **квартал** |
| **Врста поступка** | **Уговорена**  **вредност у хиљадама динара** | **%** | **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% | 37.771.967 | 80% |
| **Рестриктивни поступак-зјн2008, квалификациони поступак-зјн2012** | 24.867.536 | 9% | 2.418.279 | 5% | 12.980.837 | 20% | 4.350.608 | 7% | 1.278.469 | 3% |
| **Рестриктивни поступак-зјн2012** | 0 | 0% | 0 | 0% | 458.701 | 1% | 314.121 | 0% | 307.219 | 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% | 5.689.271 | 12% |
| **Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива (зјн2008+зјн2012)** | 15.600.374 | 6% | 6.345.510 | 13% | 3.517.391 | 5% | 2.558.596 | 4% | 2.831.749 | 5% |
| **Конкурс за дизајн (зјн2008+зјн2012)** | 5.218 | 0% | / | 0% | 6.999 | 0% | / | 0% | 700 | 0% |
| **Укупно** | 263.296.071 | 100% | 48.354.495 | 100% | 65.235.249 | 100% | 64.537.601 | 100% | 47.474.778 | 100% |

Подаци из табеле 3 показују да је учешће отвореног поступка у укупној вредности јавних набавки, у четвртом кварталу 2013. године, достигло 80%. Када се упореди учешће отвореног поступка у четвртом кварталу 2013. године са истим периодом претходне године произлази да је остварен велики скок удела овог транспарентног и конкурентног поступка са 59 на 80% (Слика 5).

**Слика 5**



То је највеће учешће отвореног поступка у читавом једанаестогодишњем периоду од када се примењује Закон о јавним набавкама (Слика 6).

**Слика 6**



Упоредо са растом учешћа отвореног поступка, дошло је до значајног смањивања учешћа преговарачког поступка без објављивања јавног позива са 29% у четвртом кварталу 2012. године на 12% у истом периоду 2013. године (Слика 5).

То је друга најнижа вредност учешћа овог поступка у читавом једанаестогодишњем периоду (Слика 7).

**Слика 7**



Резултати четвртог квартала 2013. године потврдили су да је значајан пад учешћа преговарачких поступака без објављивања и сразмеран раст отвореног поступка резултат примене новог ЗЈН, а не производ неког *ad hoc* фактора, односно ванредних околности присутних у трећем кварталу 2013. године.

Интензивирање преговарачког процеса са ЕУ подразумева да ће учешће преговарачког поступка без објављивања бити један од два кључна параметра[[1]](#footnote-1) чије ће кретање бити у фокусу праћења од стране Европске комисије, као део остваривања циља успостављања јединственог унутрашњег тржишта ЕУ на коме неће бити препрека слободном деловању конкуренције за добијање послова које додељује држава. У том контексту важно је наставити са снижавањем учешћа преговарачких поступака без објављивања, како бисмо се приближили европском стандарду од 5%.

Пример Хрватске, која је недавно постала чланица ЕУ, показује како се смањивање учешћа преговарачких поступака подудара са напретком у процесу приступања ЕУ: у 2010. години учешће преговарачких поступака без објављивања износило је у Хрватској 13,7%[[2]](#footnote-2), затим 2011. године 11%, а 2012. године 6,9%[[3]](#footnote-3). Истовремено, у 2012. години, отворени поступак је учествовао са 89,5%[[4]](#footnote-4).

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

**Табела 4**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре преговарачких поступака без објављивања, по категоријама наручилаца у 2012. години**  **и четвртом кварталу 2013. године** | | | | | | | | |
| **Период** | **2012.** | | | | **2013.**  **4. 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% | 70 | 8% | 575.739 | 10% |
| **Правосуђе** | 15 | 0% | 30.260 | 0% | 9 | 1% | 6.277 | 0% |
| **Здравство и социјална заштита** | 3.122 | 46% | 12.600.782 | 17% | 396 | 46% | 1.508.187 | 27% |
| **Култура** | 124 | 2% | 146.536 | 0% | 180 | 21% | 286.501 | 5% |
| **Просвета, наука и спорт** | 173 | 3% | 318.732 | 0% | 26 | 3% | 34.417 | 1% |
| **Државна јавна предузећа** | 1.428 | 21% | 45.873.838 | 63% | 90 | 11% | 2.516.867 | 44% |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 880 | 13% | 6.541.000 | 9% | 60 | 7% | 656.874 | 12% |
| **Градска и општинска управа** | 422 | 6% | 3.713.120 | 5% | 22 | 3% | 104.409 | 2% |
| **Укупно** | **6.735** | **100%** | **73.131.350** | **100%** | **853** | **100%** | **5.689.271** | **100%** |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Преговарачки поступак без објављивања био је најзаступљенији код категорије јавних предузећа (44%) и здравства (27%) тако да су наручиоци из ове две категорије реализовали готово ¾ укупне вредности преговарачког поступка. За разлику од јавних предузећа код којих је дошло до значајног смањивања учешћа преговарачког поступка без објављивања са 63% у 2012. години на 44% у 2013. години, код здравства је регистрован осетан пораст са 17% у 2012. години на 27% у 2013. години.

Полазећи од тога да је смањивање учешћа преговарачког поступка без објављивања, као нетранспарентног 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, потребно је да се види колико је новца потрошено кроз преговарачки поступак у четвртом кварталу 2013. године и да се упореди са вредношћу из истог периода претходне године (Слика 8).

**Слика 8**

Као што се на Слици 7 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања јавног позива смањена је са 17,5 на 5,7 милијарди динара или три пута. Произлази да је ново законско решење по коме Управа за јавне набавке даје претходно мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања јавног позива дало значајне резултате. Стога би било важно укратко истаћи у чему се састојала ова промена у односу на решење садржано у претходном закону.

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, по старом и новом контролном механизму у четвртом кварталу 2012 и четвртом кварталу 2013. године, приказана је на Слици 9.

**Слика 9**



Као што се на Слици 9 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[[5]](#footnote-5), 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 9 показује да је за 1/3 смањена вредност преговарачког поступка по „хитности“, док је вредност додатних радова и услуга на које Управа, такође, даје претходно мишљење смањена чак седам пута.

1. **КОНКУРЕНЦИЈА**

Слободно деловање конкуренције је једно од најважнијих обележја развијеног и ефикасног система јавних набавки. Разлог је што слободна конкуренција међу понуђачима омогућава купцу, у овом случају држави, најповољније услове набавке. Стога су кључна начела јавних набавки, попут транспарентности и недискриминације, односно обезбеђивања једнаких услова за све учеснике у поступку заправо у функцији остваривања једног ширег циља, а то је обезбеђивање пуне конкуренције у поступцима јавних набавки. Зато се успешност (ефекти) примене транспарентности и обезбеђивања једнаких услова у поступцима јавних набавки у пракси могу оцењивати и пратити преко интензитета конкуренције међу понуђачима. Другим речима, ако су транспарентност и једнак третман понуђача обезбеђени у пракси, конкуренција ће бити 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** | **2013.**  **четврти**  **квартал** |
| 2,6 | 2,8 | 2,7 | 2,9 | 2,7 |

Као што се из Табеле 5 може видети, интензитет конкуренције је, у четвртом кварталу 2013. године био 2,7 колико је износио и просек за протекле две 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\*\*** |
| 2,7 | 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 слабији него у Хрватској и Словенији. Свакако да ће даљи напори на сузбијању преговарачких поступака, а посебно оног са само једним понуђачем и 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.

Регистар понуђача почео је са радом 1. септембра 2013. године и води га 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 до 31. децембра 2013. године може се видети на Слици 10.

**Слика 10**



У посматраном периоду регистровано је укупно 1.610 понуђача, с тим да је из месеца у месец број регистрованих понуђача растао што јасно показује како понуђачи оцењују његову корисност, имајући у виду да упис у Регистар није обавезан.

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, знатно се унапредила транспарентност поступака. Такође, изузетно је значајно и прописивање објављивања обавештења о покретању преговарачког поступка без објаве, како би се јавност што више информисала о овим најмање транспарентним поступцима, где се уобичајено крије и највећи број нерегуларности.

Посебно су значајне новине по питању унапређења система претраге објављених набавки на Порталу, чиме се знатно олакшава понуђачима да пронађу набавку за коју су заинтересовани. У том смислу, уведена је претрага „последњих 100 набавки“ захвљујући 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 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 знатно 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 11).

**Слика 11**

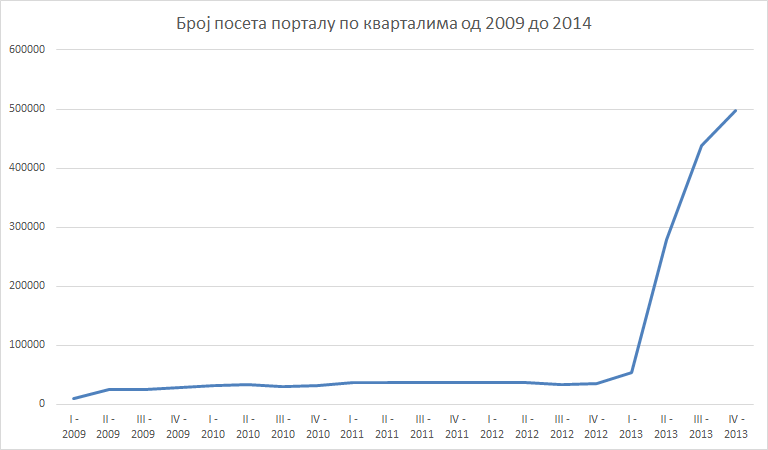


Број објављених јавних набавки нарочито је порастао у другом кварталу 2013. године (Слика 12), захваљујући почетку примене новог Закона који је предвидео обавезу објављивања јавних набавки мале вредности и тиме значајно допринео повећању транспарентности јавних набавки.

**Слика 12**  


Број посета Порталу значајно је порастао од 1. априла 2013. године захваљујући, не само укључивању набавки мале вредности, већ и објављивању читавог низа нових докумената битних у поступку јавне набавке, као што су: конкурсне документације, мишљења Управе за јавне набавке за преговарачке поступке, измене уговора и сл. Значајан раст броја посета јасно указује на корисност Портала за широк круг заинтересованих лица (Слика 13).

**Слика 13**



1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача се, у четвртом кварталу 2013. године,смањило у односу на прво полугође 2013. године када је износило 5%, а нарочито у односу на претходну годину када је било 12% (Слика 14, Табела 7).

**Слика 14**



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

Удео понуђача из ЕУ у укупној вредности закључених уговора износио је 2%, што значи да је смањење удела страних понуђача било на рачун оних из ЕУ, док је удео понуђача ван ЕУ остао непромењен 1% (Слика 15)

**Слика 15**



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 Управи 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 Табели 8 дати су подаци о броју реализованих уговора у четвртом кварталу 2013. године, при чему се под реализованим уговором подразумева да је извршена исплата у целини (колона 2 у Табели 8). Табела 8 такође садржи и податке о броју извршених измена уговора (колона 3). Произлази да је број измена уговора чинио свега 3% од укупног броја реализованих уговора у четвртом кварталу 2013. године (колона 4, Табела 8).

**Табела 8**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Преглед измена извршених уговора по категоријама наручилаца**  **у четвртом кварталу 2013. године** | | | |
| **Категорија** | **Број извршених уговора** | **Број измена уговора** | **Просечан број измена**  **по уговору** |
| **Органи државне управе** | 341 | 15 | 0,044 |
| **Правосуђе** | 33 | 0 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 1397 | 51 | 0,037 |
| **Култура** | 153 | 0 | 0 |
| **Просвета, наука и спорт** | 111 | 8 | 0,072 |
| **Државна јавна предузећа** | 714 | 7 | 0,01 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 841 | 30 | 0,04 |
| **Градска и општинска управа** | 144 | 8 | 0,06 |
| **Укупно** | 3.734 | 119 | 0,03 |

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКА**

Преглед исхода поступака јавних набавки у четвртом кварталу 2013. године (Табела 9, Слика 16) показује да је 86% 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 четвртом кварталу 2013. године** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 4.724 | 81 | 7.235 | 89 | 11.959 | 86 |
| **Обустављени** | 976 | 17 | 797 | 10 | 1.773 | 13 |
| **Поништени делимично** | 64 | 1 | 33 | 0 | 97 | 0 |
| **Поништени у целини** | 57 | 1 | 46 | 1 | 103 | 1 |
| **Укупно** | **5.821** | **100** | **8.111** | **100** | **13.932** | **100** |

**Слика 16**



Наручиоци су сами обуставили 13% поступака, најчешће зато што су добијали неисправне, неодговарајуће и неприхватљиве понуде (Слика 17).

**Слика 17**



Осталих основа за обуставу поступка, који у збиру чине 38%, има укупно 20 од којих највећи има учешће од 1,3%, па због ниског релативног значаја нису појединачно навођени.

Као што подаци у Табели 9, Слика 16 показују, свега 1% поступака је поништено (делимично или у целини) од стране Републичке комисије за заштиту права.

Може се закључити да је, у четвртом кварталу, 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[[6]](#footnote-6), 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.

1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао Закон о јавним набавкама учествовале су са 27% у укупној уговореној вредности у четвртом кварталу 2013. године (Табела 10).

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед јавних набавки у Републици Србијиу четвртом кварталу 2013. године** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју у %** | **По вредности у %** |
| **Велике набавке** | 9.364 | 47.474.778 | 17 | 66 |
| **Мале набавке** | 9.881 | 4.820.829 | 18 | 7 |
| **Изузете набавке** | 36.654 | 19.259.350 | 65 | 27 |
| **Укупно** | 55.899 | 71.554.957 | 100 | 100 |

\*вредности су изражене у хиљадама динара

Ове набавке биле су најзаступљеније код јавних и јавних комуналних предузећа која су збирно учествовала са 81% у укупној вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (Табела 11).

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене ЗЈН по категоријама наручилаца**  **у четвртом 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** | 5.910 | 1.555.588 | 16 | 8 |
| **Правосуђе** | 92 | 10.935 | 0 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 3.273 | 345.123 | 9 | 2 |
| **Култура** | 3.679 | 139.886 | 10 | 1 |
| **Просвета, наука и спорт** | 8.879 | 586.570 | 24 | 3 |
| **Државна јавна предузећа** | 4.587 | 11.531.898 | 13 | 60 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 7.428 | 4.142.179 | 20 | 21 |
| **Градска и општинска управа** | 2.787 | 944.939 | 8 | 5 |
| **Укупно** | 36.635 | 19.257.118 | 100 | 100 |

Јавна предузећа су 91% ових набавки спровела по три 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 (16%), 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 (45%), и 3) када наручилац који се бави делатношћу из чл. 119 став 1. овог закона набавља енергију или гориво за производњу енергије (30%) . У другом случају конкретно је реч о набавкама које је спроводио „Телеком“, а у циљу пружања комуникационих услуга на тржишту на коме постоји конкуренција.

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

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Општи закључак на основу података садржаних у извештају за четврти квартал 2013. године је да су се у четвртом кварталу наставиле позитивне промене које су започеле применом новог Закона о јавним набавкама и које су регистроване у трећем кварталу 2013. године.

Најзначајније промене огледају се у јачању транспарентности и конкуренције кроз сузбијање нетранспарентног и неконкурентног преговарачког поступка без објављивања јавног позива. Током десетогодишњег периода примене ЗЈН, учешће преговарачког поступка без објављивања кретало се од 23 па све до чак 37%. Први позитивни ефекти од примене новог ЗЈН, по коме је Управа добила овлашћења да даје претходно мишљење о основаности покретања преговарачког поступка, регистровани су у трећем кварталу 2013. године, када је учешће овог поступка смањено на свега 10%. Удео у четвртом кварталу је износио 12%, што потврђује да је дошло до системске промене, односно да није реч о неком ванредном ефекту чије је дејство ограничено на један квартал.

Имајући у виду почетак преговора у оквиру Поглавља 5 – јавне набавке, неопходно је у планираним реформама јавних набавки узети у обзир и овај процес и препоруке Европске комисије (ЕК). У том смислу ће оцене и препоруке садржане у овом извештају у значајној мери одражавати препоруке ЕК и стандарде ЕУ којима Србија треба да тежи.

Конкретно, удео преговарачког поступка без објављивања у ЕУ креће се на нивоу од око 5%, што значи да је, у наредном периоду, потребно даље смањивање заступљености овог поступка.

Други кључан показатељ на који ће бити сконцентрисана пажња током преговора са ЕУ јесу изузећа од примене ЗЈН. Управи за јавне набавке је, од 1. априла 2013. године, стигло преко 600 захтева за изузеће. Велики интерес за изузимањем од примене ЗЈН је у супротности са препоруком ЕК да се изузећа сведу на најмању могућу меру.

У том смислу је од посебног значаја да се ради на промени свести наручилаца која је формирана током протеклих десет година. Наиме, као последица одсуства ефективног надзора над применом Закона у периоду од 2003. до 2013. године било је присутно непримењивање ЗЈН упркос јасној законској обавези, као што је то био случај са апотекарским установама широм Србије. Поред ових установа, и други бројни наручиоци су покушавали да се изузму од примене ЗЈН.

С обзиром на рестриктивно тумачење за изузећа од стране УЈН, други корак за бројне наручиоце био је да што више набавки реализују кроз преговарачки поступак без објављивања. Тек када би добили негативно мишљење од Управе за јавне набавке, приступали су отвореном поступку који је, иначе, предвиђен као редован поступак јавне набавке.

Промена свести која треба да се оствари у наредном периоду састојала би се у томе да се наручиоци превасходно окрену спровођењу отвореног поступка, а само у изузетним случајевима да се обраћају Управи за преговарачки поступак без објављивања.

У четвртом кварталу 2013. године учешће отвореног поступка у укупној вредности јавних набавки износило је 80%, што је знатно више него у истом периоду претходне године када је износило 59%, као и уделу који је био током претходних десет година и који се кретао у распону од 63 до свега 35%. Процес даљег јачања транспарентности и конкуренције у јавним набавкама наћи ће свог одраза и у даљем повећању учешћа отвореног поступка у укупној вредности јавних набавки.

Европска комисија је, у Извештају о напретку, дала препоруку да Србија ажурира Стратегију развоја јавних набавки и Акциони план за њено спровођење тако да се њима обухвате све неопходне реформе у погледу законодавног усклађивања и изградње институционалних капацитета. Од Србије се очекује да, у складу са Стратегијом и Акционим планом, покаже да државне институције надлежне за креирање, спровођење и примену политике јавних набавки могу адекватно да врше своје задатке, нарочито законодавне функције и функције праћења и контроле, припрему инструмената за спровођење и пружање практичне и правне помоћи заинтересованим странама.

С обзиром да све предстојеће активности на реформама јавних набавки треба да произађу из Стратегије развоја јавних набавки и Акционог плана за њено спровођење, неопходно је што пре ажурирати Стратегију у складу са новим институционалним оквиром по новом ЗЈН и направити реалистичан Акциони план чији ће се ефекти у пракси прецизно мерити. Стратегија и Акциони план морају садржати јасно дефинисане надлежности не само за јавне набавке, већ и за повезане области као што су концесије и јавно приватно партнерство. Не сме се дозволити да промене закона у другим областима као што су на пример: енергетика, грађевина, одбрана, здравство дерогирају ЗЈН, већ се мора обезбедити пуна координација и усклађеност у доношењу прописа.

У предстојећем периоду, Србија ће морати да, у складу са Стратегијом и Акционим планом, представи кроз конкретне резултате, да је предузела одговарајуће мере за спровођење националног законодавства на свим нивоима (националном, регионалном и локалном) много пре приступања ЕУ.

Посебна пажња биће посвећена утврђивању да ли постоје:

(a) одговарајући развој административних капацитета;

(б)припремљена практична оруђа за спровођење (административна правила, упутства, приручници, стандардни документи за уговоре итд.);

(в) усвојени контролни механизми;

(г) eфикасно функционисање система заштите права у поступцима јавних набавки;

(д) одговарајућа обука на свим нивоима за све заинтересоване стране;

(ђ) мере које се односе на борбу против корупције у области јавних набавки, у областима које покривају Национална стратегија и Акциони план.

Такође је неопходно донети преостала подзаконска акта предвиђена ЗЈН: 1) План за борбу против корупције у јавним набавкама и 2) Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начину полагања стручног испита за службеника за јавне набавке.

1. Други кључни параметар су изузећа од примене закона. [↑](#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. Извор: Статистички годишњи извештај о јавним набавкама за 2012. годину, Портал јавних набавки, Република Хрватска,страна 31, линк:<http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statistička%20izvješća/Godišnja/Statisticko_izvjesce_JN-2012.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. Исто [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. Од 516 захтева за заштиту права приспелих словеначкој Републичкој комисији за заштиту права у 2012. години, усвојено је 210 захтева, што је 40%. С обзиром да је укупан број поступака био 4.850, произлази да је било поништено 4% поступака. [↑](#footnote-ref-6)