



Република Србија  
УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

***АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О  
ЈАВНИМ НАБАВКАМА У ПРАКСИ***

**Јун, 2015. година**

# АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У ПРАКСИ

## Резиме

На основу Стратегије развоја јавних набавки и Акционог плана за њено спровођење у 2015. години, Управа за јавне набавке (УЈН) припремила је документ: „**Анализа ефеката примене Закона у пракси**“. У документу се превасходно сагледава аспект **економичности и ефикасности јавних набавки** који пре није био посебно разматран.

Анализу перформанси везаних превасходно (али не и искључиво) за економичност и ефикасност јавних набавки, Управа је радила на бази одговора наручилаца на Упитник који је УЈН припремила и послала наручиоцима у мају 2015. године, а који се односио на јавне набавке спроведене током 2014. године. Анкетирано је 12 наручилаца из категорија које имају доминантан значај у јавним набавкама: јавна предузећа, јавна комунална предузећа, органи државне управе, локална самоуправа, здравство, енергетика, као и наручилац који спроводи централизоване јавне набавке.

Најзначајнији налази анализе могу се сумирати на следећи начин.

**Отворени поступак**, у 2014. години, трајао је, у просеку, **125 дана**.

**Најдуже** је трајала фаза **припреме и планирања** јавне набавке (31 дан)

**Припремна фаза није адекватно спровођена** јер се углавном сводила на утврђивање актуелних цена од познатих понуђача са којима се пре радило, а по правилу, није обухватала истраживање о томе који се предмети набавки тренутно нуде на тржишту, да ли су се појавили нови потенцијални понуђачи, каква је актуелна структура тржишта итд.

Недовољно познавање понуде на тржишту има за последицу већи број поништених поступака – у **2012. години** било је **поништено 9%** поступака, а у **2014. години 13%**. Најчешћи разлози били су да **није прispела ни једна исправна, одговарајућа и прихватљива понуда** (53% случајева) и да **није добијена ни једна понуда** (22% случајева).

Фаза од **иницирања поступка јавне набавке до доношења одлуке о покретању поступка**, траје од **1 до 45 дана**.

У фази од **отварања понуда до доношења одлуке о додели уговора**, такође су регистроване велике разлике у трајању, по наручиоцима - од **3 до 25 дана**. У готово половини случајева, ова фаза је трајала 20 и више дана.

Фаза од **коначности одлуке о додели уговора до закључења уговора** траје у просеку 10 дана, с тим да показује велике разлике по наручиоцима: **од 2 до 22 дана**.

Поступак набавке **мале вредности** трајао је, у 2014. години, у просеку, **86 дана**. Шира примена поступка набавке мале вредности могла да допринесе скраћивању времена потребног за спровођење јавне набавке, а да се не изгуби на транспарентности и конкуренцији јер је код „малих“ набавки остварена пуна транспарентност и интензивнија конкуренција него код „великих“: **просечан број понуда код „малих“ набавки износио је 3, док је код „великих“ набавки био 2,6**.

Поступак **заштите права** трајао је, у просеку, **74 дана**, што значи да је **укупно време за спровођење отвореног поступка и заштите права било 199 дана**.

Због **формализма**, одбијане су понуде са најнижом ценом и у тим случајевима плаћано је, у просеку, **10% више**.

Код **поделе набавки по партијама**, **највећи број понуда** регистрован је када су набавке подељене од **10 до 19 партија** и износио је **6,8**. Просечан број понуда када су набавке биле подељене на 2-9 партија износио је 5, док је просечан број понуда када набавке **нису биле подељене по партијама износио 2,3**.

У **4/5 случајева**, наручиоци су користили **додатне услове за учешће** у поступку јавне набавке и то (наведено по релативном значају) следеће капацитете: финансијске, пословне, техничке и кадровске.

Начин одређивања додатних услова и критеријума доста се разликује од наручиоца до наручиоца и код већине је базиран на ранијем искуству. Последица је да се **додатни услови и критеријуми за исте предмете набавки значајно разликују међу наручиоцима**.

Присутна је **велика разноликост у заступљености инструмената обезбеђења**, по наручиоцима. Посматрани су: меница за озбиљност понуде, банкарска гаранција за озбиљност понуде, меница за добро извршење посла, банкарска гаранција за добро извршење посла, меница за гарантни рок и банкарска гаранција за гарантни рок.

Неиспуњавање уговорних обавеза од стране добављача углавном се огледало у „пробијању“ уговорених рокова. У мање од 1% случајева су раскидани уговори и активирани инструменти обезбеђења.

**Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама** донело је **40%** анкетираних наручилаца и исто толико њих је, изменом систематизације, предвидело формирање **службе за контролу јавних набавки**. **Ни једна служба није почела са радом** јер није било могућности за запошљавање лица која би радила у њима.

**Четири од десет** анкетираних наручилаца је изјавило да је имало набавке преко **централизованог тела или заједнички спроведених набавки**. Централизоване јавне набавке су учествовале са 24% у укупној вредности њихових набавки.

Сви анкетирани наручиоци имају сертификоване службенике за јавне набавке. Просечно учешће лица са **сертификатом** у укупном броју лица која се баве пословима јавних набавки износи **70%**.

Само **20% лица која су стекла сертификат** за службеника за јавне набавке **не ради више** на пословима јавних набавки, што представља добар основ за стручно усавршавање и професионализацију у овој области.

**Просечно радно искуство** на пословима јавних набавки износило је **7 година**, што је такође врло повољан показатељ, имајући у виду да су јавне набавке уређене посебним законом тек од 2002. године.

Податак да скоро **4/5 лица** која раде на пословима јавних набавки **имају високу или вишу** стручну спрему указује на висок ниво опште стручне оспособљености практичара у области јавних набавки.

## Увод

Анализа показатеља примене Закона о јавним набавкама у пракси има за циљ да укаже на ефекте примене Закона са аспекта остваривања четири кључна стратешка циља постављена у Стратегији развоја јавних набавки коју је Влада Србије усвојила у октобру 2014. године. То су:

- 1) Изградња и развој јединственог система јавних набавки у Србији
- 2) Јачање конкуренције на тржишту јавних набавки
- 3) Смањивање нерегуларности у систему јавних набавки и
- 4) Повећање економичности и ефикасности јавних набавки

Да би се остварили циљеви који су међусобно усклађени важно је да и начини за њихово остваривање такође буду усклађени. Уколико механизми за остваривање различитих циљева нису међусобно усклађени, тада се може десити да они ометају спровођење једни других, па самим тим и остваривање крајњих циљева. На пример, ако се циљ смањивања нерегуларности у систему јавних набавки настоји остварити усвајањем бројних додатних регулаторних механизма они могу успорити процес јавне набавке јер ће се практичари бавити испуњавањем читавог низа административних захтева, а то ће се негативно одразити на остваривање начела ефикасности и економичности поступка јавне набавке.

Потпуно остваривање једног циља практично је немогуће, односно могуће је само по цену жртвовања осталих циљева. На пример, потпуна елиминација нерегуларности и корупције у јавним набавкама била би остварена ако би се обуставили сви поступци јавних набавки и самим тим плаћања по основу додељених уговора. На тај начин би се у потпуности остварио циљ елиминисања корупције из јавних набавки. С обзиром да потпуно остваривање једног стратешког циља није прихватљиво по цену потпуног неостваривања других стратешких циљева, неопходно је да креатори политике јавних набавки донесу одлуку о релативном значају стратешких циљева, тј. да се успостави хијерархија циљева, имајући у виду да се сви циљеви не могу у потпуности истовремено остварити.

У досадашњој пракси у Србији уочљива је тенденција јачања регулативе на рачун ефикасности и економичности поступака јавних набавки. Неколико је разлога за то. Присуство корупције у јавним набавкама перципирано је као најзначајнији проблем у јавним набавкама у Србији. Као основни начин за сузбијање корупције у јавним набавкама изабрано је детаљно и обимно регуласање, односно детаљно прописивање понашања наручилаца и понуђача. Ове мере су добиле приоритет у односу на решења која воде остваривању осталих циљева.

С обзиром да постојање бројних регулаторних мера и наглашеног администрирања отежава остваривање осталих циљева, а пре свега економичности и ефикасности набавки,

нужно је преиспитати ефекте постојећих регулаторних мера чији је циљ сузбијање корупције. Другим речима, испитати у којој мери је корупција сузбијена захваљујући овим мерама. То је важно утврдити да би избегло да се задрже мере које нису дале позитивне резултате у погледу сузбијања корупције, а евидентно су негативно утицале на остваривање других стратешких циљева.

Анализа треба да помогне и да се укаже на мере које су дале ефекта и које треба даље јачати. На пример, повећање транспарентности је мера која треба да допринесе остваривању сва четири стратешка циља. Стога је важно сагледати њене ефекте и уколико се утврди да су резултати позитивни, предвидети механизме за њено даље јачање. Једном речју, сагледавање ефеката регулаторних мера треба да резултира одвајањем неделотворних од ефикасних мера и јачањем ових других кроз измене и допуне закона..

У супротном, без исправног сагледавања ефеката свих значајнијих регулаторних мера, јавља се ризик да се проблем високе перцепције корупције решава тако што ће се неефикасне мере задржати и даље развијати и да се, на тај начин, укупан обим регулативе и администрирања непотребно повећа.

Други разлог за тенденцију повећавања регулаторних ограничења произлази из тога што је много лакше придобити подршку друштва за мере које имају за циљ сузбијање корупције, док је питање унапређивања спровођења поступка јавне набавке техничко, уско стручно и као такво разумљиво углавном људима из света јавних набавки.

Међутим, последице занемаривања питања ефикасности и економичности осећају се у читавом друштву. Неретко се догађа да се јавне набавке поистовећују са компликованим процедурама, дугим трајањем поступка, превеликом бирократијом што све заједно омета редовно функционисање наручиоца. У таквим случајевима, јавне набавке се перципирају од стране наручилаца као проблем јер им претерана регулатива успорава и отежава функционисање и остваривање стратешког циља пословања који се може дефинисати као набавка потребних добра, услуга и радова, по најповољнијим условима (што не мора нужно да значи и по најнижој цени) на тржишту и на време.

Превелико администрирање у процесу јавне набавке значајно повећава трансакционе трошкове наручилаца, а у исто време отежава понуђачима учешће у поступцима јавних набавки, повећавајући њихове трошкове учешћа. Компликована процедура и високи трансакциони трошкови одвраћају понуђаче од учешћа што негативно утиче на интензитет конкуренције.

Превелик број правила не само да успорава процес набавке, већ и ограничава иницијативу оних који раде на пословима набавки да траже најбоља решења у оквиру задатих оквира (правила). И док би правила требала да служе као минимални стандарди које практичари треба да надмаше и ураде боље и више, превише регулативе доводи до тога да правила постају максимални стандарди и да практичари желе само да их испуне и избегну да

погреше, губећи сваки интерес за унапређивањем решења у пракси. Тако се дешава да значајан кадровски и стручни потенцијал наручилаца, изражен радним искуством службеника за јавне набавке на пословима јавних набавки, њиховим стручним усавршавањем путем тренинга и обука, као и верификацијом знања путем сертификације, не даје очекиване резултате у пракси.

На крају се као аргумент против претеране регулације као основног инструмента за сузбијање корупције могу цитирати Тацитове речи: “Што је држава више корумпирана, то је више прописа”.

Полазећи од реченог, Управа за јавне набавке (УЈН) је, поред прегледа општих перформанси јавних набавки садржаних у Годишњем извештају за 2014. годину, припремила и анализу у којој се превасходно сагледава аспект јавних набавки који се односи на економичност и ефикасност. Овај аспект је до сада био у знатној мери занемариван у односу на антикоруптивне мере чија ће процена ефеката бити представљена у посебној анализи која се очекује у трећем кварталу 2015. године.

Анализу перформанси везаних превасходно (али не и искључиво) за економичност и ефикасност јавних набавки, Управа је радила на бази одговора наручилаца на Упитник који је УЈН припремила и послала наручиоцима у мају 2015. године, а који се односио на јавне набавке спроведене током 2014. године. Анкетирано је 12 наручилаца из категорија које имају доминантан значај у јавним набавкама: јавна предузећа, јавна комунална предузећа, органи државне управе, локална самоуправа, здравство, енергетика, као и наручилац који спроводи централизоване јавне набавке.

Одговори су систематизовани и анализирани по областима, те ће тако бити и представљени у даљем тексту, у облику посебних поглавља.

## **Припремна фаза набавке – истраживање тржишта**

Један од кључних предуслова за успешно спровођење јавних набавки је да наручилац, пре припреме конкурсне документације, прибави информације о стању на страни понуде: какве су карактеристике предмета набавки које се нуде, каква је структура тржишта, колики је интензитет конкуренције међу понуђачима и вероватноћа склапања међусобних договора („bid rigging“). Ако наручилац не познаје тржишне прилике, постоји ризик да састави конкурсну документацију у којој описује оно што тражи на такав начин да понуђачима не буду јасне његове потребе и да му, као последица тога, стигну или неодговарајуће понуде или да не добије ниједну понуду. Стога је од великог значаја да потребе наручиоца изражене у конкурсној документацији кореспондирају са оним што понуђачи могу да понуде у том тренутку, а што подразумева да се наручилац упозна са свим битним елементима на страни понуде.

Анкетирани наручиоци су изјавили да се истраживање тржишта сводило пре свега на утврђивање текућих цена контактирањем познатих добављача. При том су користили Интернет за долажење до информација.

Одговори, међутим, не упућују на то да су наручиоци, у својим истраживањима тржишта, тражили информације и о томе да ли су се појавили нови потенцијални понуђачи на тржишту, каква је актуелна структура тржишта на страни понуде на основу чега би се радиле касније процене да ли набавку обликовати по партијама и на који начин, а све у циљу да би се смањила могућност за међусобно договарање понуђача.

Наручиоци, такође, нису навели да су тражили информације у погледу тога шта се актуелно нуди на тржишту, у погледу предмета набавке. Ово је нарочито значајно, рецимо, код информатичко комуникационе опреме и услуга код којих се за годину дана могу десити значајне промене, тако да се на тржишту појављују нови модели са битно другачијим карактеристикама. Уколико наручилац нема потпуне информације о ономе што се нуди на тржишту, може се десити да у конкурсној документацији тражи нешто што понуђачи неће препознати, па неће ни поднети понуде, чиме се значајно може ограничити конкуренција, па све до случајева да ниједан понуђач не поднесе понуду.

У Годишњем извештају Управе за јавне набавке за 2014. годину наводи се да је удео обустављених поступака јавних набавки порастао са 9% у 2012. години на 13% у 2014. години (што значи за 50%). Најчешћи разлози били су што није приспела ни једна исправна, одговарајућа и прихватљива понуда (53% случајева) или није добијена ни једна понуда (22% случајева), што може да буде индиректан показатељ да наручиоци нису адекватно формулисали спецификације у конкурсној документацији тако да одговарају актуелној понуди на тржишту.

Стога се овој врсти истраживања, које подразумева прикупљање и других информација, осим текућих цена, мора посветити већа пажња у будућности јер су последице неуспели поступци јавних набавки или значајно сужавање конкуренције тако да наручилац не добија „вредност за новац“ коју би добио да је познавао више аспеката понуде, осим цене.

## **Економичност и ефикасност поступка јавне набавке**

Битно обележје јавне набавке јесте њено трајање, изражено у данима. Овај показатељ је важан јер указује на остваривање начела економичности и ефикасности поступка јавне набавке.

Рокови за поједине активности прописани су законом и усклађени су са директивама, а у циљу обезбеђивања потребног времена да се радње изведу и уједно наручилац спречи да, преко скраћених рокова, фаворизује неког понуђача на рачун осталих. Укупно време које



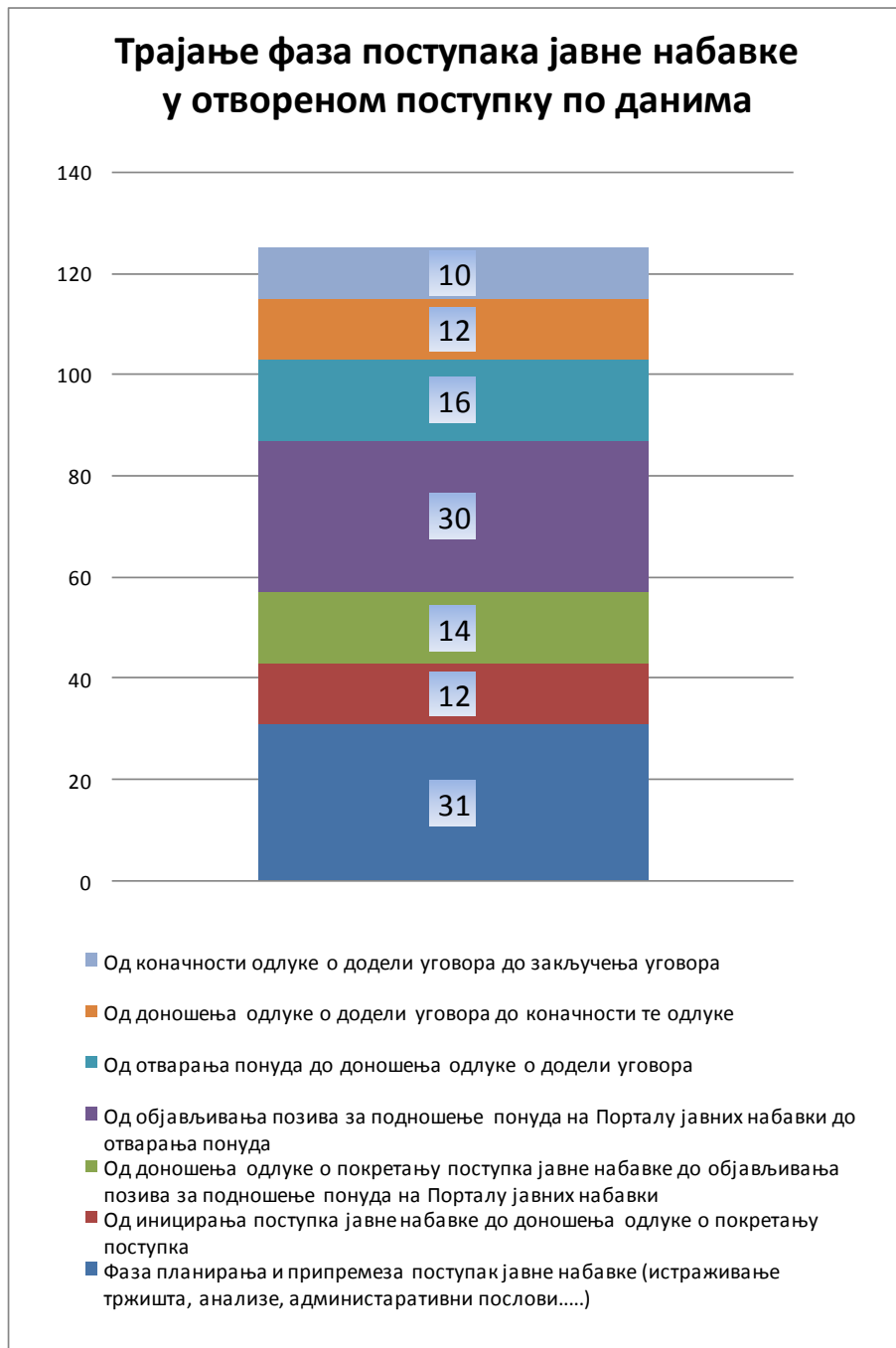
наручилац „потроши“ за спровођење поступка јавне набавке састоји се од законом прописаних рокова и времена које му је потребно да спроведе одређене активности, а чије трајање није прописано Законом, и које умногоме зависи од интерне организације наручиоца.

Стога је важно сагледати колико траје свака од фаза у поступку јавне набавке и колики су потенцијали за уштеде у времену по основу боље интерне организације.

Фазе које су идентификоване у упитнику су: 1) планирање и припрема за поступак јавне набавке (истраживање тржишта, анализа, административни послови), 2) од иницирања поступка јавне набавке до доношења одлуке о покретању поступка, 3) од доношења одлуке о покретању поступка јавне набавке до објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки, 4) од објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки до отварања понуда, 5) од отварања понуда до доношења одлуке о додели уговора, 6) од доношења одлуке о додели уговора до коначности те одлуке и 7) од коначности одлуке о додели уговора до закључења уговора.

На слици 1. приказано је просечно трајање поступка јавне набавке, за анкетирану групу наручилаца, по фазама.

Слика 1



Како што се из табеле на слици 1. може видети, просечно трајање поступка јавне набавке, за изабрану групу наручилаца, износило је 125 дана. Најдуже трајање имала је фаза припреме и планирања јавне набавке (31 дан), а за њом следи фаза од објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки до отварања понуда (30 дана). И док код

друге горе поменуте фазе нема одступања међу наручиоцима зато што је њена дужина одређена законом прописаним роковима, код прве фазе постоје велике разлике међу наручиоцима тако да се трајање ове фазе креће од 10 дана до чак 100 дана. Велика разлика у трајању ове фазе међу наручиоцима може се делом објаснити различитим предметима набавке, с обзиром да припрема за куповину стандардизованих предмета набавке који се набављају редовно сваке године захтева мање времена него када се ради о сложенијим предметима набавке који се набављају у вишегодишњим временским размацима. Поставља се, међутим, питање из којих разлога ова фаза траје тако дуго, имајући у виду да се истраживање тржишта своди на прикупљање информација о актуелним ценама, по правилу, од познатих понуђача са којима се и пре радило. Уколико се наведено просечно време за припрему поступка троши на административне послове, произлази да, у овој фази, постоје значајни потенцијали за уштеду времена бољом интерном организацијом на нивоу наручилаца.

Значајне разлике међу наручиоцима су присутне и у осталим фазама. На пример, за другу фазу, од иницирања поступка јавне набавке до доношења одлуке о покретању поступка, наручиоцима је било потребно између 1 и 45 дана. То свакако указује на потребу да се преиспитају интерне процедуре и отклони непотребно трошење времена.

Сличан закључак важи и за трећу фазу: од доношења одлуке о покретању поступка јавне набавке до објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки. Њено трајање се креће од 1 дана до 35 дана. У 40% случајева, ова фаза је трајала 15 и више дана, односно у просеку 26 дана.

У петој фази, од отварања понуда до доношења одлуке о додели уговора, такође су регистроване велике разлике у трајању, по наручиоцима - од 3 до 25 дана. У готово половини случајева, ова фаза је трајала 20 и више дана, у просеку 23 дана. Потребно је да се утврде разлози због којих ова фаза траје толико дуго.

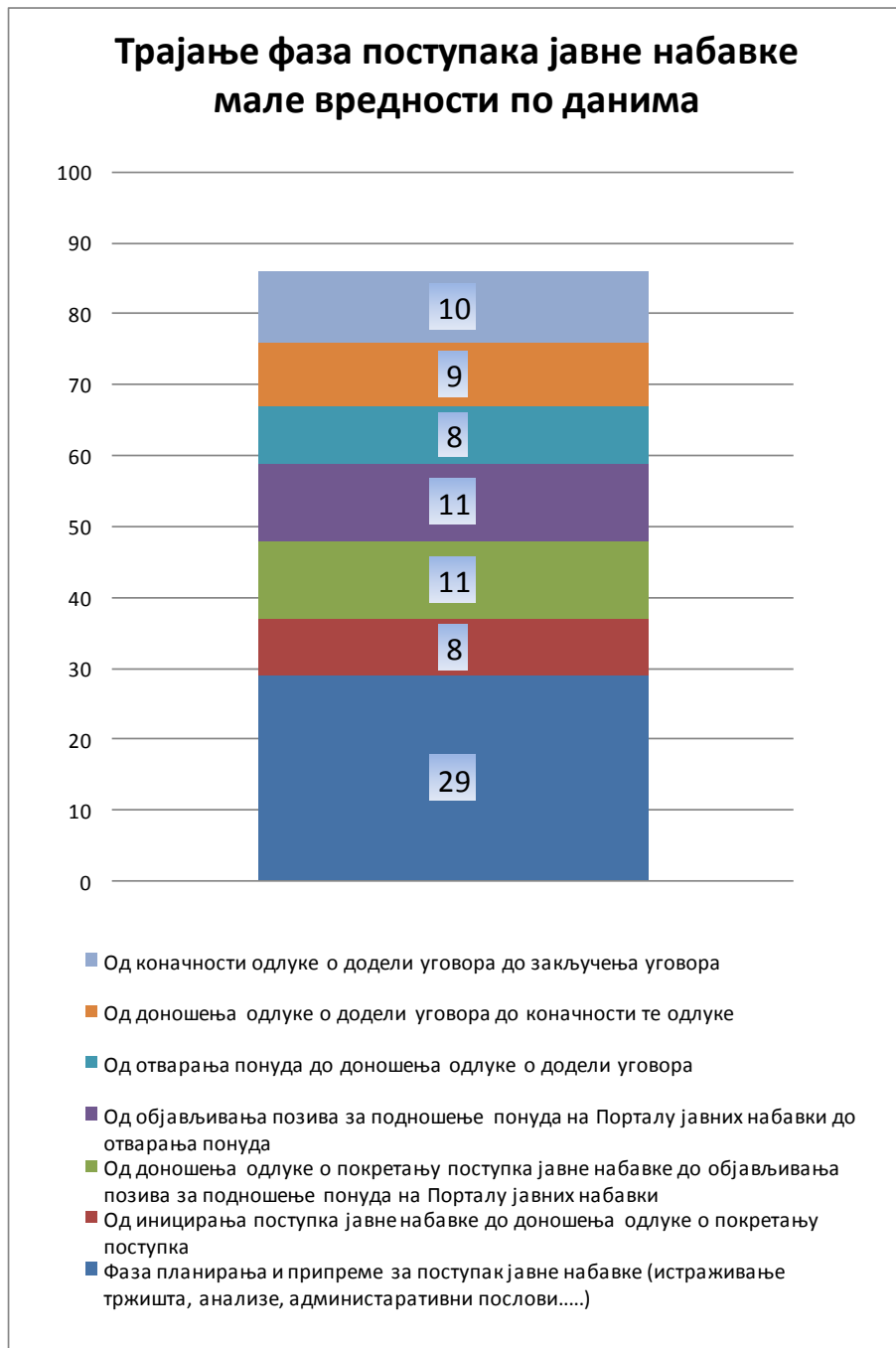
Трајање шесте фазе, од доношења одлуке о додели уговора до коначности те одлуке, карактеришу мале разлике између наручилаца. У 2/3 случајева ова фаза је трајала 10 дана.

Последња, седма фаза, од коначности одлуке о додели уговора до закључења уговора, траје у просеку 10 дана, с тим да показује велике разлике по наручиоцима: од 2 до 22 дана. И код ове фазе потребно је преиспитати могућности да се променом интерних процедура скрати време трајања.

Следеће важно питање било је да се утврди колико траје поступак набавке мале вредности. Такође је релевантно упоредити трајање свих седам фаза у отвореном поступку и поступку набавке мале вредности који подразумева једноставнију процедуре и краће рокове.

На слици 2. приказано је трајање поступка набавке мале вредности, по фазама.

Слика 2



Укупно трајање поступка набавке мале вредности износило је, у просеку 86 дана. При том, прва фаза планирања и припреме за набавку мале вредности трајала је готово исто колико и у отвореном поступку (29 дана, а у отвореном поступку, просечно трајање ове фазе је 31 дан).

Фаза 2, од иницирања поступка јавне набавке до доношења одлуке о покретању поступка, траје за 1/3 краће него што је у отвореном поступку (8 дана, док је у отвореном поступку 12 дана).

И код ових фаза јављају се значајне разлике у трајању међу наручиоцима, као што је то случај и код отвореног поступка. Може се констатовати да међу наручиоцима постоје значајне разлике у интерној ефикасности спровођења поступака јавних набавки, без обзира да ли је реч о набавкама “мале” или “велике” вредности.

Највеће скраћивање времена у поступцима “мале” набавке постиже се у четвртој фази која обухвата временски период од објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки до отварања понуда. Код “малих” набавки ова фаза траје 11 дана у поређењу са отвореним поступком “велике” набавке где траје 30 дана, у просеку.

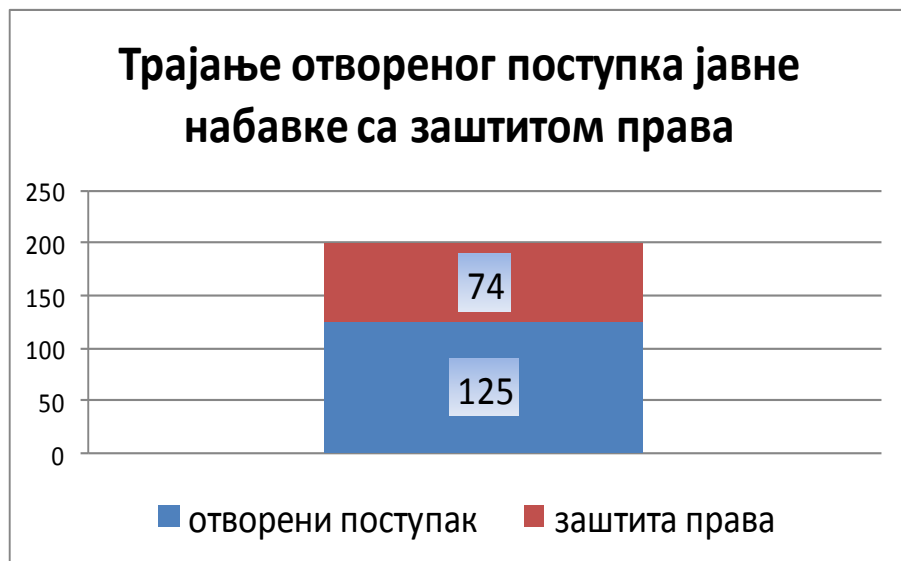
Стога би шира примена набавки мале вредности могла да допринесе скраћивању времена потребног за спровођење јавне набавке, посебно ако се има у виду да су код малих набавки постигнуте пуна транспарентност и конкуренција. Поред тога, поступак мале набавке карактерише и краћи рок за подношење захтева за заштиту права (5 дана од пријема одлуке наручиоца, док је, у отвореном поступку, тај рок 10 дана), као и мање административно оптерећење за понуђаче јер испуњеност услова за учешће доказују подношењем изјаве под пуном материјалном и кривичном одговорношћу.

Учешће набавке мале вредности значајно је смањено у 2014. години на 8% у односу на 2013. годину када је износило 17%. Један од кључних фактора свакако је било снижавање прага за набавке мале вредности по важећем ЗЈН у односу на претходни закон. Тако је у 2011. години горњи праг за мале набавке износио 3.175.000 динара (или 30.000 евра по тадашњем курсу), док је у 2014. години био 3.000.000 динара (или 25.000 евра по важећем курсу). У истом периоду, просечна вредност уговора повећана је за 31%, што указује да је повећавање прага набавке мале вредности оправдано и да ће допринети скраћивању времена за спровођење поступка јавне набавке. Овоме треба додати да је интензитет конкуренције код набавки мале вредности, у 2014. години, износио просечно 3 понуде по закљученом уговору, док је код набавки велике вредности износио 2,6. То јасно указује да ће повећање заступљености малих набавки довести до раста просечног броја понуда по закљученом зговору, тј. до јачања конкуренције.

Заштита права представља један од кључних чинилаца за обезбеђење примене два начела јавних набавки: обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача. Истовремено, њено трајање има значајан ефекат на реализацију трећег начела: економичности и ефикасности поступка јавне набавке.

Подаци које су доставили анкетирани наручиоци указују да су поступци заштите права, у просеку, трајали 74 дана. При том, уочљиве су велике разлике у трајању поступака заштите, по наручиоцима: од 28 до чак 159 дана.

Слика 3



Ако се претпостави да је на поступак јавне набавке уложена жалба, произлази да је потребно време за спровођење отвореног поступка и заштите права, у просеку, износило 199 дана (слика 3.).

Овако дуг временски период указује да начело економичности и ефикасности поступка јавне набавке није остварено. Поред тога, уз овако дуго временско трајање поступака, наручилац се суочава са ризиком да, уколико му је први поступак поништен од стране Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, други поступак не стигне да оконча до краја буџетске године, што значи да потребну набавку неће ни реализовати, а тиме основни циљ остаје неостварен. Стога је неопходно предузети мере како би се скратило време потребно за спровођење поступка јавне набавке и заштите права у поступцима јавних набавки.

Као посредни показатељ ефеката формализма може се узети заступљеност случајева у којима није изабрана најјефтинија понуда јер је одбијена због формалних недостатака тамо где је критеријум био најнижа цена. Заступљеност таквих случајева кретала се, у оквиру анкетиране групе наручилаца, од 1,2% у укупном броју поступака до чак 17%, док је просек износио 4%. Разлика у цени између најјефтиније понуде и оне која је изабрана кретала се од 4,4% до 17%, а просек је био 9,2%. То значи да је, због формалне неисправности, плаћано око 10% више него што је била најјефтинија понуда.

Најчешћи разлози које су наручиоци навели за одбијање најјефтинијих понуда били су да су те понуде биле неприхватљиве и неодговарајуће. У само једном случају је као разлог наведена примена преференцијалног третмана у корист домаћег понуђача што упућује да је ефекат примене овог инструмента у значајној мери био ограничен.

Имајући у виду преовлађујуће разлоге за одбијање најјефтиних понуда, потребно је преиспитати у новој, детаљнијој анализи, да ли су и у којој мери формализам у прописима и неадекватно постављени захтеви наручиоца (као резултат непознавања стања на страни понуде) узрок ове појаве, а колико је узрок то што понуђач није имао знања да припреми прихватљиву понуду. Први фактор - сувишни формализам и неадекватно постављени захтеви наручиоца не само да онемогућавају наручиоца да задовољи своје потребе, већ утиче и на слабљење интензитета конкуренције мерено просечним бројем понуда по поступку.

### **Подела по партијама као фактор интензитета конкуренције**

Начин на који наручиоци могу утицати на јачање конкуренције међу понуђачима јесте правилна подела набавке по партијама. Један од кључних предуслова да се изврши таква подела по партијама која ће довести до јачања конкуренције јесте добро познавање тржишта, његове структуре, ефективне конкуренције међу понуђачима и других фактора релевантних за интензитет конкуренције на датом тржишном сегменту.

Да би се дошло до одговора на питање како је подела набавки по партијама утицала на интензитет конкуренције, мерен просечним бројем понуда по поступку, од наручилаца је затражено да одговоре колико су, у просеку, имали понуда када су набавке поделили на 2-9 партија, затим од 10-49 и преко 50 партија, као и када није било поделе набавке по партијама.

Највећи број понуда регистрован је када су набавке подељене од 10 до 19 партија и износио је 6,8. Просечан број понуда када су набавке биле подељене на 2-9 партија износио је 5, док је просечан број понуда када набавке нису биле подељене по партијама износио 2,3.

### **Одређивање услова за учешће у поступку јавне набавке**

Анкетирани наручиоци су, у просеку, у 1/5 случајева (18%) користили само обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке. Произлази да су се, у највећем броју случајева јавних набавки, поред обавезних, користили и додатни услови. Начин на који су наручиоци одређивали додатне услове био је, у половини случајева, уређен интерним актом наручиоца, а у другој половини случајева, наручилац је одлуку доносио на основу искуства, како свог тако и туђег.

Наручиоци који су навели да је одређивање додатних услова уређено интерним актом, навели су и како је тај поступак изгледао. Додатне услове предлагао је крајњи корисник, а

ако је служба за јавне набавке проценила да тиме конкуренција може бити угрожена, приступало се усаглашавању са корисником.

Као додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, код свих наручилаца, одређивани су следећи капацитети: пословни, финансијски, кадровски и технички. Поред ових, један наручилац је навео да је, као додатни услов, тражио поседовање сертификата за дати предмет јавне набавке.

Наручиоци су упитани да наведу додатне услове по заступљености, од најзаступљенијег ка мање коришћеним. Ако се релативни значај бодује тако што би се додатном услову који је наведен као најзаступљенији код наручиоца доделило 4 поена, затим услову који је наведен као други 3 поена, као трећи 2 поена и као четврти 1 поен добили би се рангирани додатни услови за дату групу анкетираних наручилаца, по свом релативном значају (заступљености):

- 1) Финансијски (26 поена)
- 2) Пословни (19 поена)
- 3) Технички (18 поена)
- 4) Кадровски (17 поена)

### **Заступљеност критеријума економски најповољније понуде**

Коришћење критеријума економски најповољније понуде у значајној мери варира код анкетираних наручилаца: најмање учешће је 1%, док је највеће 50%, а у просеку износи 16%. Према податку Управе за јавне набавке, на основу пет хиљада достављених извештаја наручилаца, критеријум економски најповољније понуде користио се у 26 % укупног броја закључених уговора изнад вредносног прага од 3 милиона динара.

Према истраживању: „Public Procurement in Europe – Cost and Effectiveness“ које је спровела Европска комисија, 2011. године, заступљеност критеријума економски најповољније понуде, у ЕУ, износила је 70%, док је цена била једини критеријум у 30% случајева.

Следеће питање које се намеће јесте на који начин наручилац доноси одлуку да ли ће применити критеријум најниже цене или критеријум економски најповољније понуде.

По правилу, Комисија за јавну набавку наручиоца доноси одлуку о томе да ли ће применити критеријум најниже цене или економски најповољније понуде. Код већине



наручилаца ово питање није уређено интерним актом, већ се Комисија руководи искуством са датим предметом јавне набавке. Трећина анкетираних наручилаца има праксу да дефинише критеријуме као додатне услове и тада најнижа цена постаје једини критеријум. Међутим, када све релевантне елементе није могуће дефинисати као додатне услове, тада они постају елементи критеријума економски најповољније понуде.

Елементе критеријума економски најповољније понуде и пондере одређује Комисија за јавну набавку. Код 1/5 анкетираних наручилаца поступак избора уређен је интерним актом тако што је прописано да крајњи корисници предлажу Комисији које елементе критеријума треба користити и како их пондерисати, а да Комисија доноси коначну одлуку о избору. Један наручилац је навео да увек припрема и прилаже методологију на основу које је доделио пондере елементима критеријума.

Произлази да се начин одређивања додатних услова и критеријума доста разликује од наручиоца до наручиоца, те да је код већине базирано на ранијем искуству. Из тога се може извући закључак да се додатни услови и критеријуми за исте предмете набавки значајно разликују међу наручиоцима.

Стога је важно да се предузму кораци ка стандардизацији и уједначавању у одређивању додатних услова и критеријума за предмете набавки који се редовно набављају, из године у годину. Ово питање је од великог значаја јер од додатних услова зависи колико ће понуђача моћи да конкурише за посао, другим речима, одређује се интензитет конкуренције. И док превисоко постављени услови сужавају ефективну конкуренцију, ниски захтеви у погледу услова излажу наручиоца ризику да посао добије понуђач који није у могућности да изврши уговорне обавезе.

Једно од значајних обележја развијеног система јавних набавки јесте ефикасност механизма који обезбеђују наручиоца од неизвршавања уговорних обавеза од стране изабраног понуђача.

## **Коришћење инструмената обезбеђења**

У циљу обезбеђивања да се поступци јавних набавки спроводе ефикасно и уз пуно поштовање уговорних обавеза предвиђени су инструменти обезбеђења. У документу: „Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова“ (Службени гласник РС, бр 29/13 и 104/13) у члану 12, став 2 прописује се да наручилац може да тражи средство обезбеђења за озбиљност понуде, односно за извршење уговорне обавезе не већем од 10% од вредности понуде без ПДВ, односно уговора. Као средства обезбеђења предвиђени су: банкарска гаранција, меница, хипотека, јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом, полиса осигурања и др.

Већина наручилаца је изјавила да је користила средства обезбеђења у свим или већини случајева. Само 1/5 наручилаца је изјавила да није користила средства обезбеђења у већини случајева јавних набавки.

Упитником су били обухваћени следећи инструменти обезбеђења: меница за озбиљност понуде, банкарска гаранција за озбиљност понуде, меница за добро извршење посла, банкарска гаранција за добро извршење посла, меница за гарантни рок и банкарска гаранција за гарантни рок. Наручиоци су користили инструменте обезбеђења за сва три случаја: 1) озбиљност понуде, 2) добро извршење посла и 3) гарантни рок.

У  $\frac{3}{4}$  случајева, наручиоци су давали предност меницама у односу на банкарске гаранције. И менице и банкарске гаранције највише су коришћене за обезбеђење доброг извршења посла. Даље, у 70% случајева предност је дата обезбеђивању озбиљности понуде у односу на гарантни рок, док су код гарантног рока најмање коришћени инструменти обезбеђења.

Истраживање показује велику разноликост у заступљености инструмената обезбеђења, по наручиоцима. Поред тога, уочљива је значајна разлика у погледу онога шта су наручиоци сматрали да треба да обезбеде: озбиљност понуде, добро извршење посла и гарантни рок.

Имајући у виду поменуте разлике, намеће се потреба да се, у наредном периоду, ради на стандардизацији и уједначавању коришћења инструмената обезбеђења и афирмацији добре праксе и искустава.

Следеће важно питање јесте да ли је било уговора о јавним набавкама код којих понуђачи нису извршили своје обавезе на начин и у роковима предвиђеним уговором и ако да, у чему се огледало одступање.

Од анкетираних наручилаца који су послали одговоре, 30% је изјавило да, у 2014. години, нису имали случајеве да понуђачи нису извршили своје обавезе на уговорени начин и у предвиђеном року, што значи да је у већини случајева долазило до одступања.

Одступања су се односила на кашњења добављача у односу на уговорене рокове. Један од наручилаца је навео да се неизвршавање уговорних обавеза добављача манифестовало, поред „пробијања“ рокова, и неиспоручивањем добара како су била специфицирана у уговору, као и недостацима у испорученим добрима, те да је у свим случајевима био активиран инструмент обезбеђења.

Остали наручиоци нису навели да су активирали инструменте обезбеђења. У даљим истраживањима остаје да се утврди да ли су, у оваквим случајевима, добављачи сносили санкције за неизвршавање уговорних обавеза наплатом уговорних „пенала“.

Податак да је учешће раскинутих уговора услед неизвршавања обавеза добављача у укупном броју уговора било занемарљиво (до 1% максимално), док је учешће уговора код

којих је дошло до одступања од уговорених обавеза било вишеструко веће и кретало се чак до 15% указује на то да наручиоци углавном нису прибегавали активирању инструмената обезбеђења у ситуацијама када добављачи нису извршавали своје уговорне обавезе.

Један од разлога би могао бити и тај што би, у случају да раскине уговор и активира средство обезбеђења, наручилац морао да спроведе нови поступак јавне набавке чија би реализација захтевала, у просеку, четири месеца<sup>1</sup> уз ризик да ли ће поступак успети да оконча у току буџетске године за коју су му одобрена средства.

Имајући у виду да је већина наручилаца, у случајевима неизвршавања уговорних обавеза од стране добављача, настојала да избегне раскид уговора намеће се потреба преиспитивања коришћења средстава обезбеђења, имајући у виду да средства обезбеђења имају своју цену<sup>2</sup> коју плаћа понуђач и коју касније преваљује, преко понуђене цене, на наручиоца.

## **Сузбијање нерегуларности**

У оквиру мера које је Закон поставио као обавезу наручиоцима да их предузму у циљу сузбијања нерегуларности, посматрана су два документа и једно организационо питање. Први документ је интерни акт који је од нарочитог значаја не само за унапређење послова јавних набавки, већ и за успостављање делотворног праћења и контроле примене ЗЈН на основу чега треба да се покрену корективне мере у оквиру наручиоца.

Интерни акт јавних набавки донели су сви анкетирани наручиоци. Поред тога, сви наручиоци су изјавили да раде по донетом интерном акту, с тим да је двоје од њих истакло да планирају да га измене и прилагоде. Ово се може оценити као позитиван помак, имајући у виду да су наручиоци радили своје интерне акте по узору на модел који је припремила Управа за јавне набавке и објавила на својој Интернет страници. Тиме је створена претпоставка за висок степен стандардизације и уједначавања праксе између наручилаца.

Чињеница да су неки од наручилаца започели са изменама, након одређеног времена примене, указује на активан однос наручилаца према питању уређења поступака набавки и тежњу да модел прилагоде својим специфичностима како би се унапредила примена. Поред тога, наручиоци су наводили и конкретне изазове са којима се суочавају у примени

---

<sup>1</sup>Према подацима Управе за јавне набавке, просечна дужина трајања отвореног поступка била је, у 2014. години, 125 дана, док је поступак заштите права трајао у просеку 74 дана, што значи да је поступак, уз једну заштиту права, трајао у просеку 200 дана или близу 7 месеци.

<sup>2</sup>На пример, ако је понуђач мало предузеће и ако се банкарска гаранција за добро извршење посла издаје за посао вредан 1 милион динара, на период од две године, онда ће њени трошкови бити 45.000 динара. Наравно, што је вредност посла већа, то је и цена гаранције већа.

интерног акта. Један од њих је везан за успостављање форми и уходавање процедура за интерно извештавање о извршењу уговора.

Чињеница да су сви анкетирани наручиоци усвојили интерни акт показује да је он прихваћен од стране наручилаца као корисно и применљиво средство које треба да унапреди и олакша правилну примену прописа и да самњи ризик од нерегуларности.

Други документ чија је примена истраживана јесте интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама. Њега је усвојило 40% од анкетираних наручилаца који су били у обавези. И у овом случају су претходно биле створене претпоставке за израду интерног плана тако што је Управа за јавне набавке израдила Модел интерног плана који је постављен на Интернет страницу Управе са циљем да помогне наручиоцима у припреми интерних планова. Чињеница да већина анкетираних наручилаца није извршила своју обавезу и поред постојања Модела, указује на потребу да се испита оправданост овог акта.

Питање из организационе сфере односило се на формирање посебне службе за контролу јавних набавки. Готово исти број анкетираних наручилаца који је донео интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама изјавио је да је испунио законску обавезу да формира службу за контролу јавних набавки (44%).

Наручиоци су као испуњавање обавезе сматрали измену систематизације и предвиђање формирања ове службе. Међутим, ни код једног од анкетираних наручилаца служба није започела са радом, односно није дошло до попуњавања радних места у њој. Као разлог за непопуњавање радних места наручиоци су навели немогућност запошљавања нових људи по основу важећег ограничења броја запослених у јавном сектору. Може се закључити да ни у једном случају није профункционисала служба за контролу јавних набавки, чак ни тамо где су наручиоци предузели мере које су у њиховој надлежности (промена систематизације).

Имајући у виду да ће ограничење новог запошљавања остати на снази до краја 2016. године, поставља се питање колико је реално да ове службе почну да раде до краја наредне године. Наручиоци су истовремено указали да се контролне функције код њих спроводе на основу интерног акта, у оквиру постојећих служби, па је, у контексту измена и допуна ЗЈН које су планиране за 2015. годину, важно преиспитати оправданост успостављања ових служби за контролу, пре свега са аспекта сагледавања које нове контролне функције она омогућава, а да се оне не могу спровести у оквиру постојећих служби наручиоца.

Уколико се утврди да постоје нове важне функције које се никако не могу спровести у оквиру постојећих служби, тада је потребно да Влада омогући наручиоцима да попуне радна места у новоформираној служби за контролу. Другим речима, мера (обавеза) предвиђена ЗЈН мора бити праћена и осталим актима Владе која ће омогућити њену

примену. У супротном, не треба наметати обавезу наручиоцима коју они не могу испунити.

## **Централизација јавних набавки**

Претпоставке за развој централизовано спроведених јавних набавки створене су важећим ЗЈН. Управа за заједничке послове републичких органа (УЗЗПРО) одређена је као тело које ће централизовано спроводити набавке одређених предмета набавки за наручиоце са списка који сваке године доноси Влада. У области здравства, Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО) спроводио је централизоване јавне набавке за здравствене установе за лекове и медицинска средства на основу уредбе Владе. Поред тога, ЗЈН пружа могућност наручиоцима да заједнички спроводе јавне набавке, а све у циљу да се оствари економичност набавке по основу куповине “на велико”.

Од анкетираних наручилаца, 40% њих је обезбеђивало потребна добра и услуге путем централизовано спроведених набавки, било преко централизованог тела или заједнички спроведених набавки са више других наручилаца. Ове набавке учествовале су са 24% у укупној вредности њихових набавки. То указује да је обједињавање набавки било заступљено у значајној мери, имајући у виду да се примењује тек две године. За даљи развој централизованих набавки важно је да се најпре изврши анализа ефеката досадашње примене обједињених набавки, њихових добрих и лоших страна. На основу налаза ове анализе, формулисале би се мере које је потребно предузети да се уочена ограничења и проблеми у примени централизованих набавки превазиђу.

## **Професионализација у јавним набавкама**

Професионализација јавних набавки чији основ представља сертификација као јединствен систем верификације знања лица која раде на пословима јавних набавки, један је од најважнијих предуслова за унапређење примене прописа и побољшавање перформанси јавних набавки у будућности.

Сви анкетирани наручиоци имали су службенике за јавне набавке. Од укупног броја запослених који су се бавили пословима јавних набавки (171), њих 70% (или 119) има положен испит за службеника за јавне набавке. Имајући у виду да се све већи број кандидата пријављује за полагање испита<sup>3</sup>, за очекивати је да ће овај проценат у наредном периоду бити и већи.

---

<sup>3</sup>У последњем кварталу 2014. године, испит за службеника за јавне набавке полагао је 249 кандидата, а положило 140, док је у првом кварталу 2015. године, испит полагао 751 кандидат, а положило је њих 420.

Следеће важно питање јесте колико службеника за јавне набавке не ради више на пословима јавних набавки. Питање произлази из једног од циљева професионализације и сертификације, а то је да службеници који су прошли проверу знања остану да раде на пословима јавних набавки и наставе да унапређују практична знања.

Код анкетираних наручилаца свега је 1/5 службеника за јавне набавке премештена да ради друге послове, било у оквиру исте организације или у другој организацији, што се може оценити као добар показатељ одрживости, с обзиром да је већина (8 од 10) остала да ради на пословима јавних набавки у истој организацији.

Просечно радно искуство на пословима јавних набавки износило је 7 година, што је такође врло повољан показатељ, имајући у виду да се ЗЈН примењује тек нешто више од 12 година.

Од свих лица која раде на пословима јавних набавки, њих 68% има високу стручну спрему, 10% вишу, а 22% средњу стручну спрему. Податак да готово 4/5 лица која раде на пословима јавних набавки имају високу или вишу стручну спрему указује на висок ниво опште стручне оспособљености практичара у области јавних набавки.

## **Препоруке**

Фаза припреме и планирања треба да обухвати истраживање тржишта о томе који се предмети набавки тренутно нуде, да ли су се појавили нови потенцијални понуђачи, каква је актуелна структура тржишта, уместо да се само утврђује висина текућих цена. Остале припремне активности треба преиспитати и смањити непотребно трошење времена које настаје услед неефикасне интерне организације наручилаца.

Код преосталих фаза отвореног поступка јавне набавке потребно је преиспитати интерне процедуре и отклонити узроке непотребног утрошка времена.

Повећати горњи праг за набавке мале вредности који је у 2014. години био 3.000.000 динара (или 25.000 евра по важећем курсу), док је 2011. године износио 3.175.000 динара (или 30.000 евра по тадашњем курсу) са циљем да се повећа учешће овог ефикасног, транспарентног и конкурентног поступка.

Промовисати поделу набавки по партијама где год је то оправдано како би се повећао интензитет конкуренције.

Израдом модела и смерница остварити виши ниво стандардизације и уједначавања у одређивању додатних услова и критеријума за предмете набавки који се редовно набављају.

Преиспитати начин коришћења инструмената обезбеђења, имајући у виду трошкове које они генеришу и начело економичности.

Преиспитати оправданост увођења интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама, као и формирања служби за контролу јавних набавки.

Извршити анализу ефеката досадашње примене обједињених набавки, њихових добрих и лоших страна и на основу налаза ове анализе формулисати мере које је потребно предузети да се уочена ограничења и проблеми у примени централизованих набавки превазиђу.

Поред основног нивоа сертификације, увести и виши ниво.