



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
ЗА ПЕРИОД 01.01.2013 – 31.12.2013. ГОДИНЕ**

**Београд
28. април 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).

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 уговора 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

Сагледавање и анализа података о јавним набавкама у 2013. години имају велики значај јер је 1. априла 2013. године започела примена новог Закона о јавним набавкама. Имајући у виду да је велики број наручилаца покренуо поступке током првог квартала 2013. године како би их спровео по „старом“ закону, може се сматрати да је највећи број поступака за које су уговори закључени у првом и другом кварталу спроведен по старом закону, док су уговори из трећег и четвртог квартала закључени у поступцима спроведеним по новом закону. Поређење показатеља у првом и другом полугодишту 2013. године показује стога прве ефекте примене новог закона. Посебна пажња биће посвећена показатељима примене начела обезбеђивања конкуренције и начела транспарентности поступака јавних набавки.

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 набавкама по годинама и полугођима у 2013. години											
Година	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Укупан број уговора	231.661	215.815	148.758	152.485	122.587	109.910	91.992	83.693	111.249	92.710	83.121
Укупна вредност (у хиљадама динара)	98.777.652	109.282.212	124.753.207	168.914.947	187.559.752	234.028.744	190.655.028	273.055.306	293.324.810	303.694.136	262.938.735
Просечна вредност (у хиљадама динара)	426	506	838	1.108	1.530	2.129	2.073	3.263	2.637	3.276	3.163

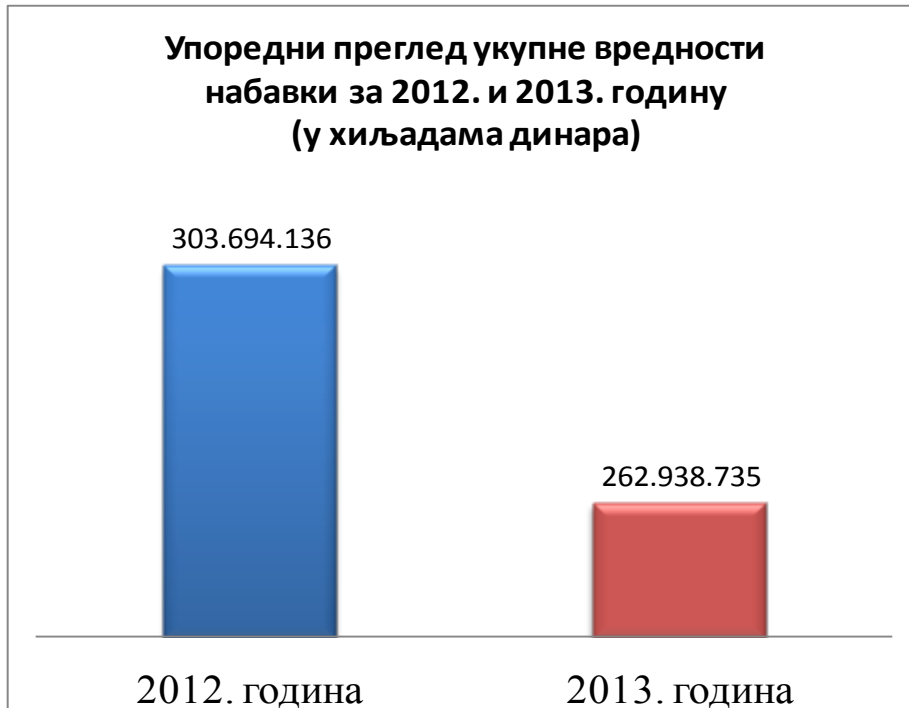
Табела 2

Учешће јавних набавки у бруто-домаћем производу ¹												
	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Уговорена вредност без ПДВ-а	13.928	98.778	109.282	124.753	168.915	187.560	234.029	190.655	273.055	293.325	303.694	262.939
Вредност БДП-а	972.579,7	1.125.839,6	1.380.711,6	1.683.483,3	1.962.072,9	2.276.886,2	2.661.386,7	2.720.083,5	2.881.891,0	3.208.620,2	3.348.689,2	3.618.167,2 ²
%	1,43	8,77	7,91	7,41	8,61	8,24	8,79	7,01	9,47	9,14	9,06	7,27

¹Вредности су изражене у милионима динара

²На основу процене Републичког завода за статистику

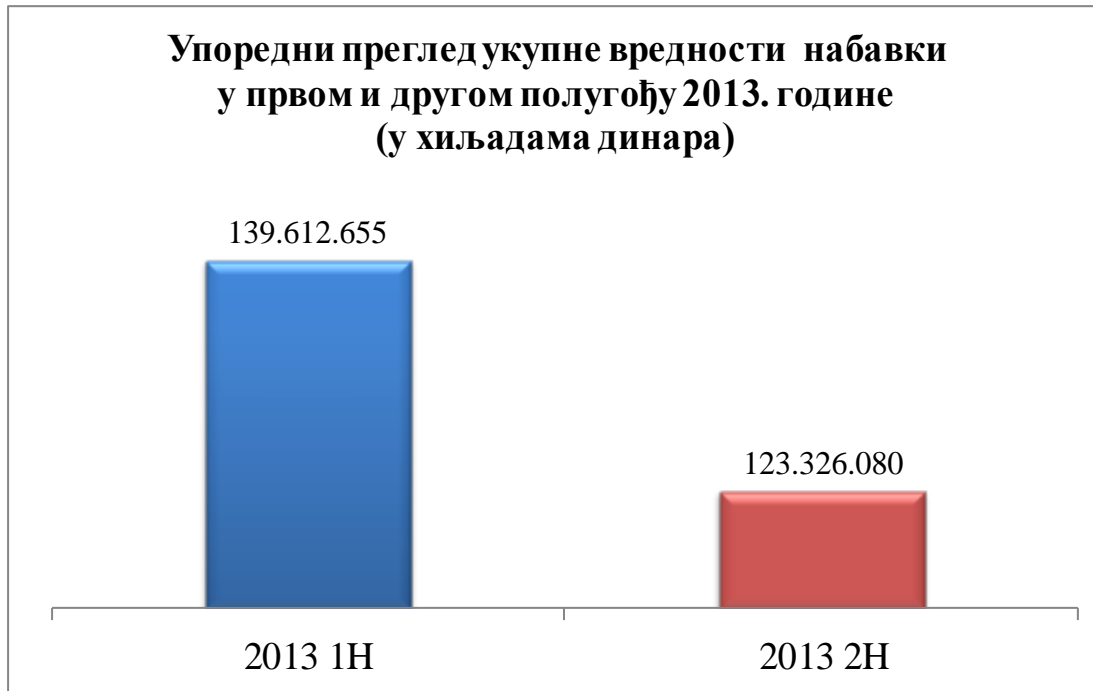
Слика 1



Значајно смањивање издатака за јавне набавке резултирало је и падом њиховог учешћа у бруто домаћем производу за 1/5, са 9,06 у 2012. години на 7,27% у 2013. години (Табела 2). С друге стране, просечна вредност уговора остала је готово непромењена у односу на 2012. годину.

У другом полугодишту 2013. године потрошено је 16,3 милијарди динара или око 142 милиона евра мање него у првом полугодишту исте године (Слика 2), што потврђује раније изнесу претпоставку да је већина наручилаца настојала да покрене поступке по старом закону.

Слика 2

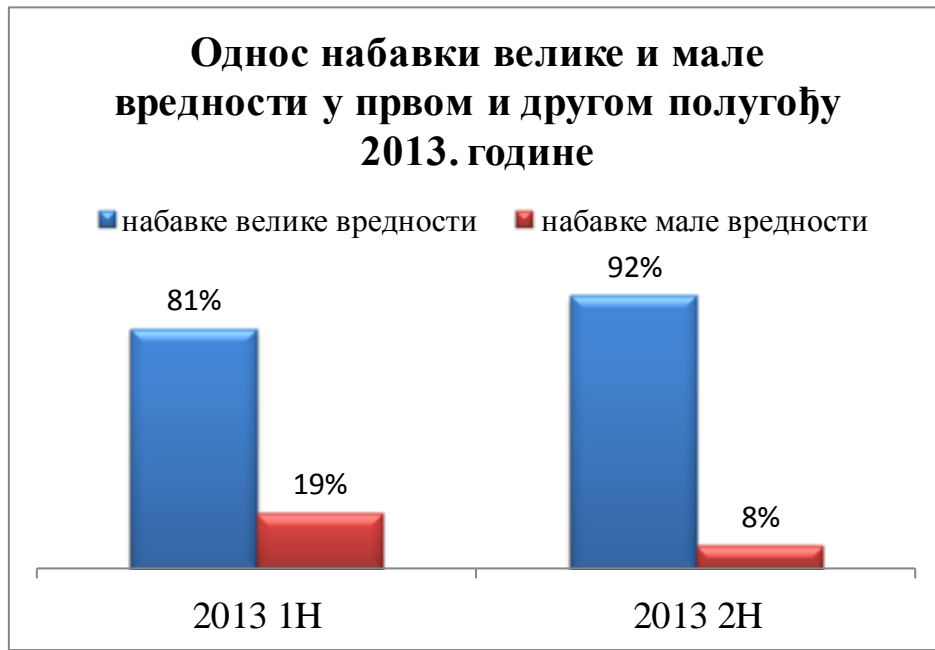


Следећи показатељ који је од значаја јесте учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки. Нови закон је прописао обавезу објављивања набавки мале вредности на Порталу, док је по старом“ закону наручилац имао могућност, али не и обавезу њиховог објављивања. Стога је важно сагледати како је повећање транспарентности поступка јавне набавке мале вредности утицало на понашање наручилаца.

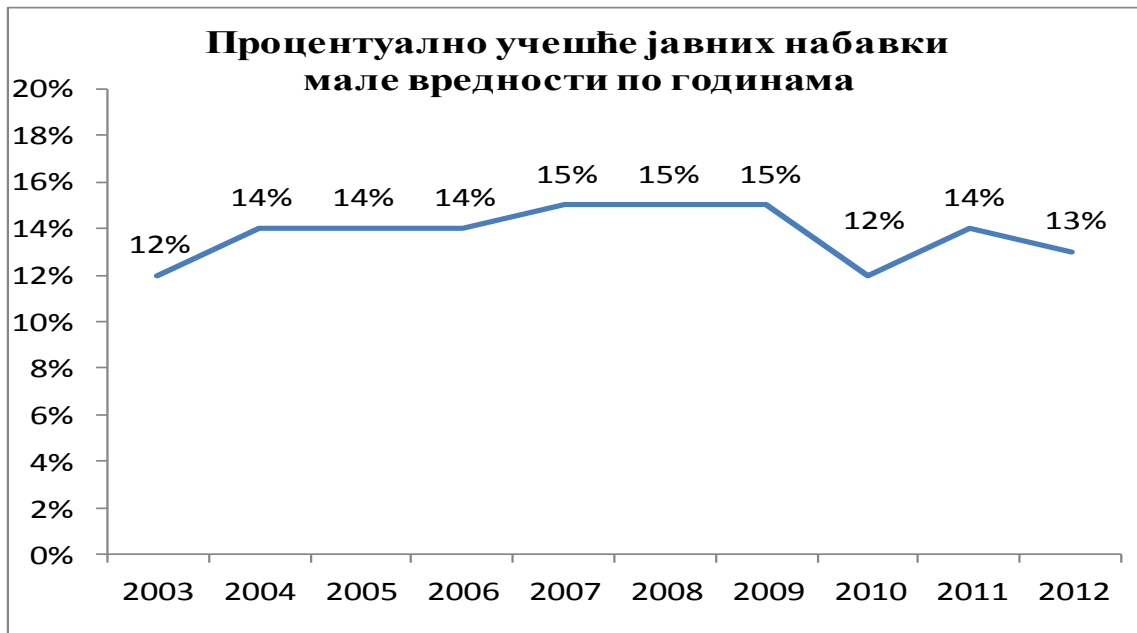
На слици 3 се види да је повећање транспарентности поступка набавке мале вредности довело до значајног смањења примене овог поступка, са 19% у првом полугодишту 2013. године на свега 8% у другом полугодишту 2013. године. Из тога се може извући закључак да је поступак набавке мале вредности, све до 1. априла 2013. године, коришћен у доброј мери управо због ограничене транспарентности, те да је отклањање ограничене транспарентности утицало да се смањи интерес наручилаца за овај поступак.

То потврђују и подаци за десетогодишњи период (2003 – 2012) који показују стабилан удео набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки у периоду током кога се набавке мале вредности нису објављивале (Слика 4).

Слика 3



Слика 4



Може се закључити да су набавке мале вредности, током протеклих година, у значајној мери коришћене да би се избегло објављивање из чега произлази да је поменута законска одредба о обавезности објављивања имала значајан ефекат на повећање транспарентности и смањивање могућности за корупцију.

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, променила се у другом полугођу 2013. у односу на прво полугође 2013. Године (Табела 3). Највеће промене одиграле су се код две категорије наручилаца: јавних предузећа и јавно комуналних предузећа. Учешће јавних предузећа у укупној вредности јавних набавки смањило се са 38 % у првом полугодишту на 25% у другом полугодишту 2013, док је учешће јавно комуналних предузећа повећано за готово исти проценат, са 16 на 28%. С обзиром да остале категорије наручилаца нису значајније мењале своје учешће, може се закључити да је, у другој половини 2013. године дошло до „преливања“ јавних набавки са републичког на локални ниво, у смислу да су републичка јавна предузећа била доминантни купци у првом полугодишту, док је у другом полугодишту порастао релативни значај јавних предузећа на локалном нивоу, а на рачун смањивања удела републичких јавних предузећа.

Табела 3

Преглед јавних набавки по категоријама наручилаца у 2013. години												
Период	2013				2013. прво полугође				2013. друго полугође			
	Број Уговора	%	Уговорена Вредност без ПДВ-а*	%	Број Уговора	%	Уговорена Вредност без ПДВ-а*	%	Број Уговора	%	Уговорена Вредност без ПДВ-а*	%
Органи државне управе	17.446	21	25.869.366	10	8.233	18	14.612.129	10	9.213	24	11.257.237	9
Правосуђе	735	1	596.963	0	533	1	338.120	0	202	1	258.843	0
Здравство и социјална заштита	25.856	31	63.013.171	24	13.515	30	28.888.675	21	12.341	32	34.124.496	28
Култура	1.867	2	1.936.650	1	898	2	753.744	1	969	3	1.182.906	1
Просвета, наука и спорт	6.956	8	11.127.872	4	4.604	10	7.787.958	6	2.352	7	3.339.914	3
Државна јавна предузећа	11.473	14	83.598.262	32	6.450	15	53.277.021	38	5.023	13	30.321.241	25
Јавна предузећа-локална самоуправа	13.035	16	56.417.701	21	7.607	17	22.495.407	16	5.428	14	33.922.294	28
Градска и општинска управа	5.753	7	20.378.750	8	3.291	7	11.459.601	8	2.462	6	8.919.149	7
Укупно	83.121	100	262.938.735	100	45.131	100	139.612.655	100	37.990	100	123.326.080	100

*вредности су изражене у хиљадама динара

Сагледавање структуре јавних набавки по категоријама наручилаца је значајно јер указује на које категорије наручилаца треба обратити нарочиту пажњу у анализи; у 2013. то су била јавна предузећа и

јавна комунална предузећа. Следећи важан корак је утврдити у којим поступцима су закључивани уговори о јавним набавкама.

2. НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА

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

Системе јавних набавки који су на нижем нивоу развоја карактерише висок удео преговарачког поступка, зато што га већина наручилаца третира као прву опцију када се опредељује за поступак јер желе да избегну јавно оглашавање и конкуренцију. Разлози су недовољно развијени системи контроле и санкционисања, као и низак ниво свести код наручилаца.

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 од 5-7% 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 4.

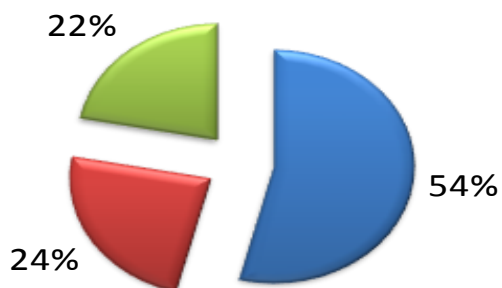
Табела 4

Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности по врстама поступака у 2013. години						
Период	2013. година		2013. Прво полугође		2013. Друго полугође	
	Уговорена вредност у хиљадама динара	%	Уговорена вредност у хиљадама динара	%	Уговорена вредност у хиљадама динара	%
Отворени поступак (зјн2008 + зјн2012)	150.589.149	66	61.134.816	54	89.454.333	79
Рестриктивни поступак-зјн2008, квалификациони поступак-зјн2012	21.359.832	9	15.442.716	14	5.917.116	5
Рестриктивни поступак-зјн2012	1.083.610	1	458.701	0	624.909	1
Преговарачки поступак без објављивања јавног позива(зјн2008+зјн2012)	39.218.199	17	26.805.367	24	12.412.832	11
Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива (зјн2008+зјн2012)	14.948.669	7	9.862.901	8	5.085.768	4
Конкурс за дизајн (зјн2008+зјн2012)	7.699	0	6.999	0	700	0
Укупно	227.207.158	100	113.711.500	100	113.495.658	100

Подаци из табеле 4 показују ефекте примене новог закона којим је уведена боља контрола преговарачког поступка: учешће преговарачког поступка без претходног објављивања смањило се у другом полугодишту 2013. на 11% са 24% колико је износило у првом полугодишту 2013. године. Упоредо са тим, дошло је до повећања учешћа отвореног поступка са 54% у првом полугодишту на 79% у другом полугодишту 2013. Године (Слика 6). Учешће свих осталих поступака је смањено са 22 на 10%.

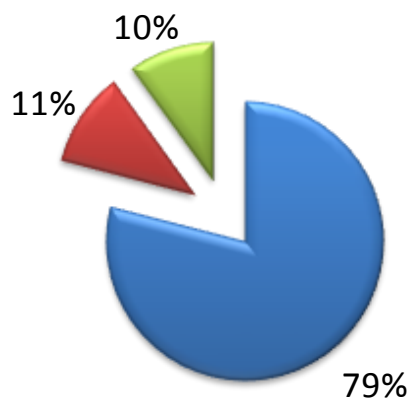
Слика 6

Структура закључених уговора по врсти поступка за прво полугође 2013. године



- отворени поступак
- преговарачки поступак без објављивања
- остало

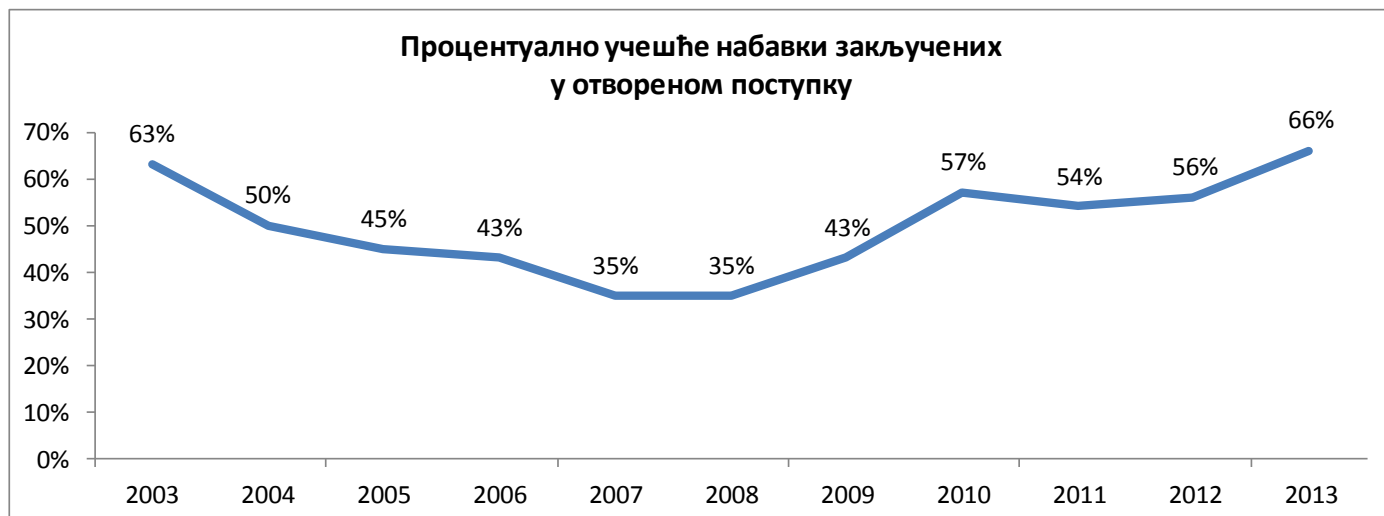
Структура закључених уговора по врсти поступка за друго полугође 2013. године



- отворени поступак
- преговарачки поступак без објављивања
- остало

У другом полугодишту 2013. године од када се примењује нови закон, остварено је највеће учешће отвореног поступка посматрано од 2003. године (Слика 7).

Слика 7



Истовремено, учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива, у другом полугодишту 2013. године, било је најниже од 2003. године (Слика 8).

Слика 8



Интензивирање преговарачког процеса са ЕУ подразумева да ће учешће преговарачког поступка без објављивања бити један од два кључна параметра³ 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 око 5%⁴.

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%⁵, затим 2011. године 11%, а 2012. године 6,9%⁶. Истовремено, у 2012. години, отворени поступак је учествовао са 89,5%⁷.

Сличне релације су евидентирание и у Црној Гори која је отворила преговоре за поглавље 5, без предуслова (“benchmarks”). Према Годишњем извештају за 2012. годину⁸ преговарачки поступак без претходног објављивања учествовао је са 3,2%, а отворени поступак са 85,1%⁹.

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 5).

³ Други кључни параметар су изузећа од примене закона.

⁴ Извештај о јавним набавкама у Црној Гори за 2012. годину :

<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/07/lzviestaj2012.pdf> графикон 8, страна 58-59

⁵ 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

⁶ Извор: Статистички годишњи извештај о јавним набавкама за 2012. годину, Портал јавних набавки, Република Хрватска, страна 31,

линк: http://www.javnanabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statistička%20izvješća/Godišnja/Statisticko_izvjesce_JN-2012.pdf

⁷ Исто

⁸ Извештај о јавним набавкама у Црној Гори за 2012. годину

<http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/07/lzviestaj2012.pdf>

⁹ Графикон број 5, страна 56 Извештаја

Табела 5

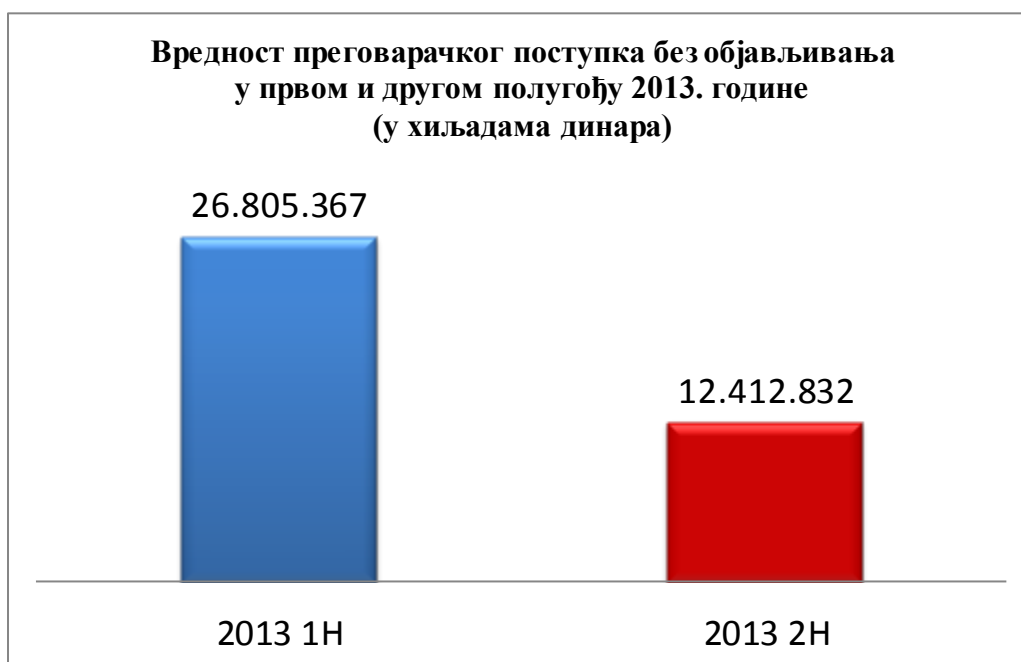
Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда												
Период	2013.				2013. 1. полугође				2013. 2. полугође			
	Број Уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%	Број Уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%	Број Уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%
Органи државне управе	428	8	3.038.129	8	251	7	1.392.324	5	177	9	1.645.805	13
Правосуђе	17	0	13.870	0	8	0	7.593	0	9	0	6.277	0
Здравство и социјална заштита	3.316	59	19.274.950	49	2.236	62	13.838.142	52	1.080	55	5.436.808	44
Култура	373	7	488.646	1	68	2	34.710	0	305	15	453.936	4
Просвета, наука и спорт	133	2	261.206	1	95	3	194.159	1	38	3	67.047	1
Државна јавна предузећа	746	13	12.279.565	31	560	15	8.902.089	33	186	9	3.377.476	27
Јавна предузећа-локална самоуправа	380	7	2.405.663	6	247	7	1.165.859	4	133	7	1.239.804	10
Градска и општинска управа	195	4	1.456.170	4	152	4	1.270.491	5	43	2	185.679	1
Укупно	5.588	100	39.218.199	100	3.617	100	26.805.367	100	1.971	100	12.412.832	100

*вредности су изражене у хиљадама динара

Преговарачки поступак без објављивања био је, у 2013. години, најзаступљенији у здравству (49%) и јавним предузећима (31%) што значи да су наручиоци из ове две категорије реализовали 4/5 укупне вредности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда. Код обе категорије наручилаца дошло је до благог смањивања учешћа у укупној вредности преговарачког поступка у другом полугодишту 2013. у односу на прво полугодиште, али је њихов удео и даље доминантан са 71% (Табела 5), што значи да су здравство и јавна предузећа били главни генератори преговарачког поступка без објављивања јавног позива, од чега се само у здравству реализовала готово половина вредности свих преговарачких поступака у Србији у 2013. години.

Полазећи од тога да је смањивање учешћа преговарачког поступка без објављивања, као нетранспарентног и неконкурентног поступка, постављено као циљ у Програму рада Владе и као обавеза у спровођењу Акционог плана за испуњавање препорука из Годишњег извештаја о напретку Европске комисије, важно је да се у 2014. години нарочита пажња посвети даљем смањивању заступљености преговарачког поступка, посебно код поменуте две категорије наручилаца.

Слика 9



Као што се на Слици 9 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања јавног позива преполовљена је у другом полугодишту 2013. године, као резултат примене новог закона, у односу на прво полугодиште (Слика 9). 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.

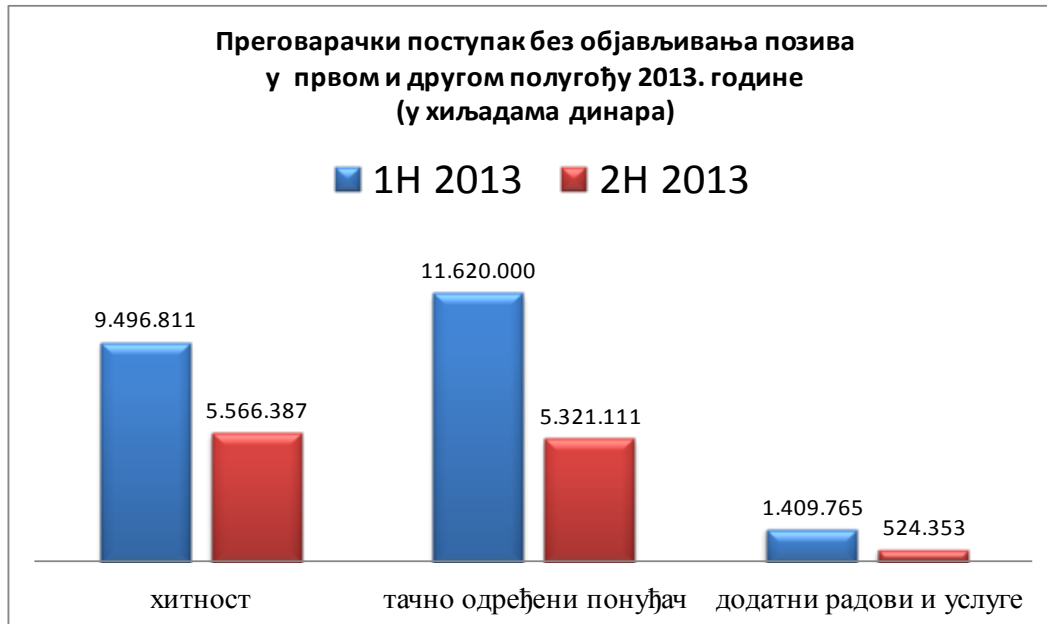
Према тада важећем Закону, наручилац је био у обавези да, на Порталу јавних набавки, објави своју одлуку да закључи уговор са тачно одређеним понуђачем као јединим у Србији који може да задовољи његову потребу. Објављивање одлуке на Порталу давало је могућности осталим понуђачима, потенцијалним конкурентима 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 законом, 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 набавке 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 првом и другом полугодишту 2013. године, приказана је на Слици 10.

Слика 10



Као што се на Слици 10 може видети, почетком примене новог закона највише је смањена вредност преговарачког поступка са само једним понуђачем који због „техничких и уметничких разлога“ једини може да задовољи потребе наручиоца и то за 6,3 милијарди динара или за 54%. То је поступак код кога је конкуренција у потпуности искључена и стога је 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 конкуренцију¹⁰, 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 10 показује да је за 3,9 милијарди динара (односно за 40%) смањена вредност преговарачког поступка по „хитности“ у другом полугодишту у односу на прво. Највеће процентуално смањење било је код додатних радова и услуга на које Управа, такође, даје претходно мишљење, за 64%, односно 0,9 милијарди динара.

¹⁰Мисли се на решење из претходног Закона по коме се одлука о избору повољнијег понуђача објављивала на Порталу уз очекивање да ће понуђачи сами, на основу овако добијене информације, реаговати и спречавати неосноване преговарачке поступке.

3. 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 6.

Табела 6

Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки у 2012. и 2013. години	
2012. година	2013. година
2,6	2,7

Као што се из Табеле 6 може видети, интензитет конкуренције је, у 2013. години, био 2,7 и представља минималан помак у односу на претходну годину.

Да би се могао вредновати показатељ интензитета конкуренције у Србији, треба га упоредити са просеком ЕУ где се вредност овог показатеља креће око 4, као и са земљама из региона. У Табели 7 упоредно је приказан просечан број понуда по закљученом уговору у Словенији, Хрватској и Црној Гори.

Табела 7

Просечан број понуда по закљученом уговору		
Словенија*	Хрватска**	Црна Гора***
3,6	3,3	4,1

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

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

***2012. година, Извор: Извештај о јавним набавкама у Црној Гори за 2012. годину, Управа за јавне набавке Црне Горе, линк: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2013/07/Izvjestaj2012.pdf> Табела 19, стр. 70-71

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

Као што се из Табеле 7 може видети, интензитет конкуренције у јавним набавкама у Србији, у 2013. години, био је нижи од оног оствареног у посматране три земље региона. Стога се као један од приоритета у наредном периоду намеће идентификовање и отклањање препрека за веће учешће понуђача у поступцима јавних набавки, а пре свега малих и средњих предузећа.

4. 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 1, тачке 1-4, Агенцији за привредне регистре (АПР) на основу којих их АПР уписује у Регистар понуђача. Понуђачи који су уписани у Регистар, уместо да за сваки поступак јавне набавке прибављају доказе о испуњености ова четири обавезна услова, треба само да у поднесеној понуди наведу да су уписани у 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 11.

Слика 11



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.

5. 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.

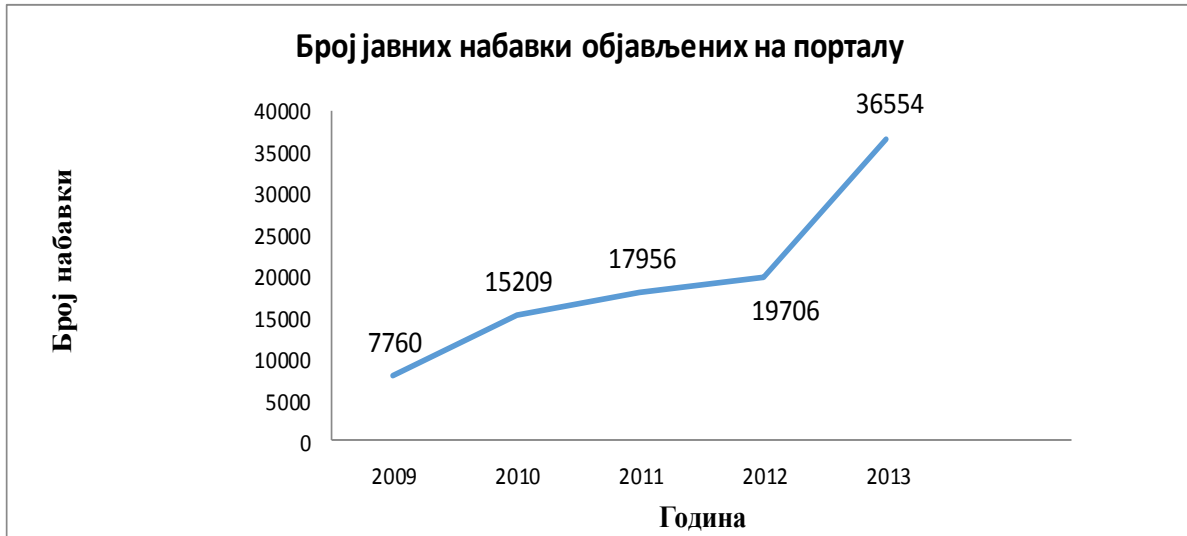
Посебно су значајне новине по питању унапређења система претраге објављених набавки на Порталу, чиме се знатно олакшава понуђачима да пронађу набавку за коју су заинтересовани. У том смислу, уведена је претрага „последњих 100 набавки“ захвљујући којој се повећала ажурност у праћењу дневно објављених 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 12).

Слика 12



Број објављених јавних набавки нарочито је порастао у другом кварталу 2013. године (Слика 13), захваљујући почетку примене новог Закона који је предвидео обавезу објављивања јавних набавки мале вредности и тиме значајно допринео повећању транспарентности јавних набавки.

Слика 13



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 14).

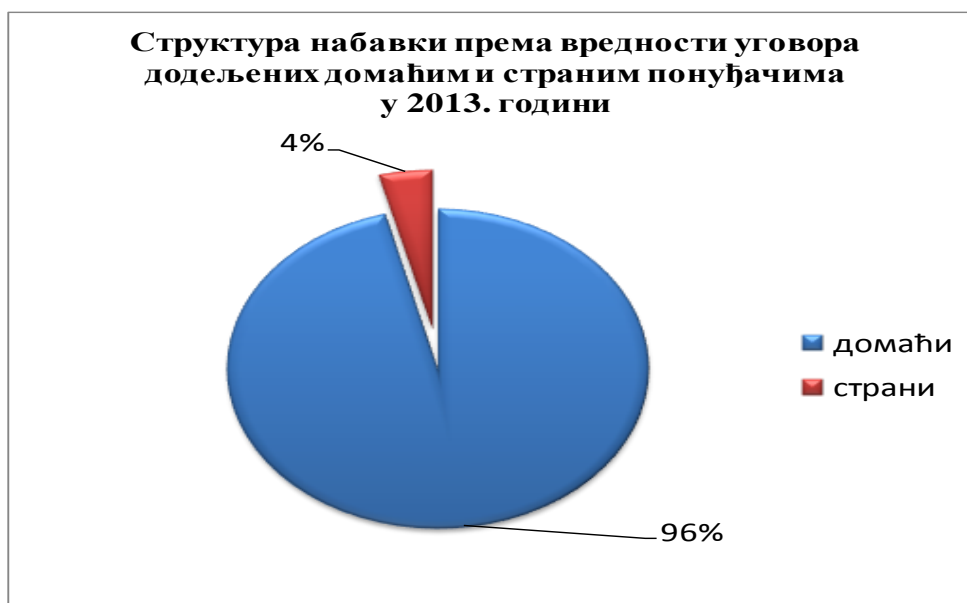
Слика 14



6. УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА

Учешће страних понуђача се, у 2013. години, значајно смањило у односу на 2012. годину – са 12 на 4%. (Слика 15, Табела 8).

Слика 15



Табела 8

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.	2013. Прво полугође	2013. Друго полугође
Домаћи понуђачи	80	84	91	91	90	96	93	96	97	98	88	96	96	96
Страни понуђачи	20	16	9	9	10	4	7	4	3	2	12	4	4	4

Удео понуђача из ЕУ, у укупној вредности закључених уговора, износио је 2%, колико и понуђача из земаља ван ЕУ (Слика 16).

Слика 16



7. 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 9 дати су подаци о броју реализованих уговора у 2013. години, при чему се под реализованим уговором подразумева да је извршена исплата у целини (колоне 2 у Табели 9). Табела 9 такође садржи и податке о броју извршених измена уговора (колоне 3). Произлази да је број измена уговора чинио свега 2% од укупног броја реализованих уговора у 2013. години (колоне 4, Табела 9).

Табела 9

Преглед измена извршених уговора по категоријама наручилаца у 2013. години			
Категорија	Број извршених уговора	Број измена уговора	Просечан број измена по уговору
Органи државне управе	488	16	0,03
Правосуђе	35	0	0
Здравство и социјална заштита	1.838	53	0,03
Култура	251	1	0,003
Просвета, наука и спорт	160	7	0,04
Државна јавна предузећа	1.407	15	0,01
Јавна предузећа-локална самоуправа	1.420	57	0,04
Градска и општинска управа	224	5	0,02
Укупно	5.823	154	0,02

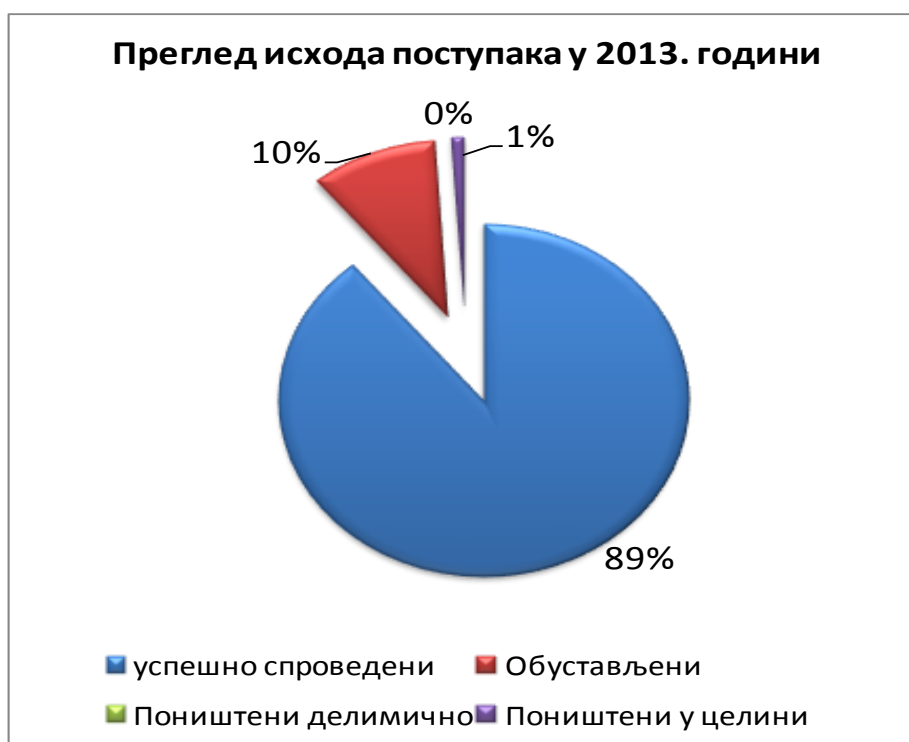
8. ИСХОДИ ПОСТУПАКА

Преглед исхода поступака јавних набавки у 2013. години (Табела 10, Слика 17) показује да је 89% започетих поступака успешно окончано. У случају да је набавка подељена по партијама, успешно спроведеном набавком се сматра уколико је за најмање 50% партија успешно спроведен поступак.

Табела 10

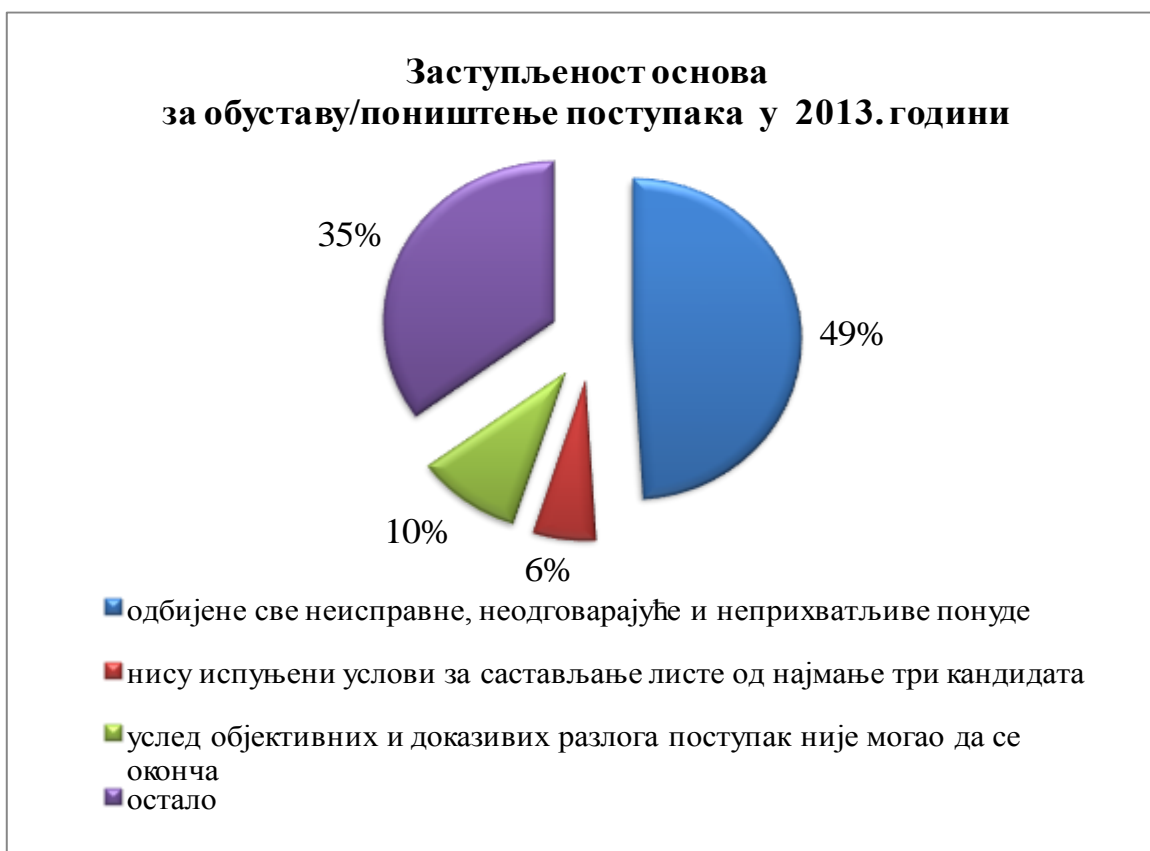
Преглед исхода поступака у 2013. години						
Исход поступка	Број поступака велике вредности	%	Број поступака мале вредности	%	Укупно	%
Успешно спроведени	18.713	83	37.792	93	56.505	89
Обустављени	3.340	15	2.708	7	6.048	10
Поништени делимично	206	1	102	0	308	0
Поништени у целини	211	1	132	0	343	1
Укупно	22.470	100	40.734	100	63.204	100

Слика 17



Наручиоци су сами обуставили 10% поступака, најчешће зато што су добијали неисправне, неодговарајуће и неприхватљиве понуде (Слика 18).

Слика 18



Осталих основа за обуставу поступка, који у збиру чине 35%, има укупно 20 од којих највећи има учешће од 1,3%, па због ниског релативног значаја нису појединачно навођени.

Као што подаци у Табели 10, Слика 17 показују, свега 1% поступака је поништено (делимично или у целини) од стране Републичке комисије за заштиту права.

Може се закључити да је, у 2013. години, постојао висок степен успешности поступака јавних набавки што сведочи о завидној ефикасности система у целини. Друго запажање је низак степен поништавања поступака јавних набавки: тек сваки стоти поступак је понишен пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. Поређења ради, у Републици Словенији је, у 2012. години, било 4% поништених поступака¹¹, што је четири пута више него у Србији. С обзиром да поништавање поступка јавне набавке повлачи за собом додатно улагање времена и новца у нов поступак, а може да представља и сметњу редовном функционисању наручиоца што, по правилу, узрокује додатне трошкове, може се закључити да заштита права, са овако ниским учешћем поништених поступака, није угрожавала остваривање начела економичности јавне набавке.

¹¹Од 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.

9. НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Набавке на које се није примењивао Закон о јавним набавкама учествовале су са 18% у укупној уговореној вредности у 2013. години (Табела 11).

Табела 11

Преглед свих набавки у Републици Србији у 2013. години				
Врста набавки	Укупан број уговора	Укупна уговорена вредност*	Заступљеност у свим набавкама	
			По броју у %	По вредности у %
Велике набавке	38.108	227.207.158	23	71
Мале набавке	45.013	35.731.577	28	11
Изузете набавке	79.948	56.302.002	49	18
Укупно	163.069	319.240.737	100	100

*вредности су изражене у хиљадама динара

Ове набавке биле су најзаступљеније код јавних и јавних комуналних предузећа која су збирно учествовала са 82% у укупној вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (Табела 12).

Табела 12

Преглед набавки изузетих од примене ЗЈН по категоријама наручилаца у 2013. години				
Категорија	Број уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а (у хиљадама динара)	Заступљеност у укупном броју/вредности	
			по броју (у %)	по вредности (у %)
Органи државне управе	11.768	2.411.952	15	4
Правосуђе	186	22.072	0	0
Здравство и социјална заштита	7.973	1.058.970	10	2
Култура	8.661	401.955	11	1
Просвета, наука и спорт	16.376	1.088.511	20	2
Државна јавна предузећа	11.452	37.482.597	14	67
Јавна предузећа-локална самоуправа	17.995	8.514.967	23	15
Градска и општинска управа	5.537	5.320.978	7	9
Укупно	79.948	56.302.002	100	100

Јавна предузећа су 83% 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 (39%), 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 (33%), и 3) када наручилац који се бави делатношћу из чл. 119 став 1. овог закона набавља енергију или гориво за производњу енергије (11%). 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.

10. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Општи закључак, на основу збирних извештаја за 2013. годину, је да је нови Закон о јавним набавкама дао значајне позитивне ефекте. 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 до чак 37%, а у првом полугодишту 2013. године износило је 24%. Позитивни ефекти примене новог ЗЈН, по коме је Управа добила овлашћења да даје претходно мишљење о основаности покретања преговарачког поступка, регистровани су у другом полугодишту 2013. године, када је учешће овог поступка смањено на свега 11%.

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

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

Следеће запажање везано за почетак примене новог закона је да је, увођењем бољег надзора над применом закона, обезбеђено да наручиоци који су себе неосновано изузели од примене ЗЈН, као што су апотекарске установе, на пример, почну да примењују ЗЈН. То је био значајан корак ка пуној примени закона на свим нивоима.

Имајући у виду почетак преговора у оквиру Поглавља 5 – јавне набавке, неопходно је, у планираним реформама јавних набавки, узети у обзир и препоруке Европске комисије (ЕК). Из тог разлога оцене и препоруке дате у овом извештају у великој мери полазе од препорука ЕК и СИГМА садржаних у њиховим последњим извештајима.

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 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 ефективнoг 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.

Промена свести која треба да се оствари у наредном периоду састојала би се у томе да се наручиоци преваходно окрену спровођењу отвореног поступка, а само у изузетним случајевима да користе преговарачки поступак без објављивања, чиме би се остварила примена начела обезбеђивања конкуренције.

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. Као што је у Кварталном извештају Управе за јавне набавке од 7. марта 2014. године упућеног Влади Републике Србије наведено, од Србије се, у том смислу, 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. То конкретно значи, као што је наведено и у препорукама ЕК, да се јасно одреди ко ће припремати нацрте закона и бити “*Policy body*” за јавне набавке, као и ко ће водити преговоре са ЕУ у оквиру Поглавља 5, јавне набавке.

Јасно решавање поменута два питања представља кључну претпоставку од које ће зависити темпо реформи у области јавних набавки и динамика преговора у оквиру поглавља 5, Јавне набавке. Та решења морају бити унета у ажурирану Стратегију развоја јавних набавки и Акциони план за њено спровођење. Ажурирана 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 других закона 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) знатно пре приступања ЕУ.

Посебна пажња биће посвећена утврђивању да ли постоје:

- (а) одговарајући развој административних капацитета;
- (б) припремљена практична оруђа за спровођење (административна правила, упутства, приручници, стандардни документи за уговоре итд.);
- (в) усвојени контролни механизми;
- (г) ефикасно 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 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.