

**DRUŠTVO
EKONOMISTA
BEOGRADA**
osnovano 1932

EKONOMSKI VIDICI

ISSN 0354-9135
UDK-33
COBISS.SR-ID 116154887

Godina XXVII, Broj 3-4
Beograd, decembar 2022.



EKONOMSKI VIDICI

Časopis Društva ekonomista Beograda (Osnovano 1932.g.)

Godina XXVII Beograd, decembar 2022. Broj 3-4 str. 187 - 308

Izdavač:

Društvo ekonomista Beograda,
Beograd, Kneza Miloša 12
Tel/faks: 011/2642-026
AIK BANKA A.D. BEOGRAD
Tekući račun: 105-2149076-03
Web: deb.org.rs
E-mail: deb.ekonomski.vidici@gmail.com

**Predsednik Društva
ekonomista Beograda:**

dr Gojko Rikalović

Glavni i odgovorni urednik

dr Jelica Petrović - Vujačić

Redakcija, Board of Editors

Редакционная коллегия

dr Jelica Petrović - Vujačić, dr Zorka Zakić, dr
Vesna Milićević, dr Petar Đukić, dr Ljubinka
Joksimović, dr Gojko Rikalović, dr Milan Šojić,
dr Jugoslav Mijatović, dr Sreten Vuković, dr
Radmila Grozdanić, dr Snežana Grk, dr Bojan
Pić, dr Gordana Kokeza, dr Dejan Molnar,
akademik Časlav Ocić, dr Slobodan Kotlica,
dr Rajko Bukvić, dr Mirjana Gligorić Matić, dr
Hristina Mikić, dr Milan Beslac

Tehnički urednik:

Slavomir Mirković

Štampa:

GRAFIČAR, Užice

Časopis izlazi četiri puta godišnje

Publisher:

Economists Association of Belgrade
(Founded in 1932),
Beograd, Kneza Miloša 12
Tel/fax: 011/2642-026

**President of Economists Association of
Belgrade:**

dr Gojko Rikalović

Editor-in-Chief:

dr Jelica Petrović - Vujačić

Technical Editor:

Slavomir Mirković

Издательство:

Союз экономистов Белграда,
Београд, Кнеза Милоша 12
Тел/факс: 011/642 026

**Председатель Союза экономистов
Белграда:**

др Гојко Рикаловић

Главный ответственный редактор:

др Јелица Петровић - Вујачић

Технический редактор:

Славомир Мирковић

Ekonomski vidici, XXVII (2022), Br 3-4, str. 187-308
Urednik broja dr Gojko Rikalović

SADRŽAJ

Milena G. Rikalović

ANTROPOGENI UTICAJ NA ŽIVOTNU SREDINU I
NELINEARNI EKONOMSKI MODELI.....193

Srećko Djukić

ENERGETSKA (GASNA) TRANZICIJA U EVROPI.....217

Predrag Jovanović i Ivana Ostojić

DVE DECENIJE JAVNIH NABAVKI U SRBIJI.....233

Gojko Rikalović, Dejan Molnar i Marija Šorgić

NUKLEARNA POLITIKA IZABRANIH ZEMALJA I
POUKE ZA SRBIJU.....253

Joseph M. Giglio and William A. Lovely

THE CANTABRIA MICROCREDIT PROGRAM:
A STUDY ON ALLEVIATING DISAFFECTION AS A
PATHWAY TO PROSPERITY AND SOCIAL STABILITY.....281

IN MEMORIAM:

PROF. DR DARKO MARINKOVIĆ.....303

UPUTSTVO ZA AUTORE.....305

Pregledni članak

DVE DECENIJE JAVNIH NABAVKI U SRBIJI*

Predrag Jovanović**

avepedja@gmail.com

Ivana Ostojčić**

ivanaostojic27@yahoo.com

Rezime

Od početka primene Zakona o javnim nabavkama 2002. godine, prisutna je tendencija naručilaca da izbegnu transparentne i konkurentne postupke pravdajući time da suviše dugo traju, svojom specifičnošću i sličnim razlozima. U prvim godinama primene Zakona naručioci su najviše sklonosti pokazali ka pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja. Primena administrativne mere koja je podrazumevala prethodnu proveru i davanje pozitivnog mišljenja od regulatornog tela suzbila je ovu vrstu postupka i otvorila vrata sofisticiranijim načinima “zaobilaznja” konkurencije kao što su “nameštanje” tehničkih specifikacija i kvalitativnih kriterijuma za izbor ponuđača. Posebnu opasnost predstavlja sve veće izuzimanje od primene Zakona što je praćeno značajnim rastom vrednosti javnih nabavki. Drugi veliki rizik u javnim nabavkama proizlazi iz odsustva efikasne kontrole realizacije ugovora o javnim nabavkama koja nije uspostavljena ni dve godine pošto je Zakonom uvedena ova obaveza. Pomenute negativne pojave u oblasti javnih nabavki dovele su do značajnog pogoršanja vrednosti pokazatelja konkurencije, bilo da se izražava kao prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru ili kao zastupljenost postupaka sa samo jednom prispelom ponudom. Iz istog razloga došlo je do pogoršanja percepcije korupcije u Srbiji na šta ukazuje vrednost Indeksa percepcije korupcije Transparency International za 2021. godinu prema kojem se Srbija nalazi na začelju ne samo među evropskim zemljama, već i zemljama Centralne i Istočne Evrope.

Ključne reči: javne nabavke, konkurencija, Indeks percepcije korupcije, dogovaranje ponuđača, korupcija

JEL KLASIFIKACIJA: D73, H4, H57, O17

* Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2023. godinu koji podržava Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija.

** Institut društvenih nauka u Beogradu, Centar za ekonomska istraživanja

UVOD

Prvi Zakon o javnim nabavkama u Srbiji (ZJN), u periodu posle Drugog svetskog rata, počeo je da se primenjuje 2002. godine. Na osnovu njega formirane su regulatorne institucije poput Uprave za javne nabavke i Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, donesena su podzakonska i druga akta koja su bliže uređivala postupke javnih nabavki i uspostavljena praksa u primeni regulative u trošenju javnog sektora. Stoga je značajno sagledati kako se menjao sistem javnih nabavki u Srbiji tokom poslednje dve decenije, praćenjem ključnih indikatora njegovih performansi i kakvi su dometi ostvareni u izgradnji transparentnih, nediskriminatorskih i efikasnih javnih nabavki.

Javne nabavke imaju veliki značaj za ekonomiju svake zemlje. Procenjuje se da je u zemljama EU vrednost javnih nabavki 2.000 milijardi evra i da učestvuju u bruto domaćem proizvodu (BDP) EU sa 14%.¹ U Srbiji je udeo vrednosti javnih nabavki u BDP-u bio nešto niži i iznosio je, prema poslednjem Godišnjem izveštaju Uprave za javne nabavke blizu 9% u 2021. godini.² Važno je istaći da je godišnja vrednost javnih nabavki porasla sa 3.2 milijarde evra koliko je iznosila u 2020. godini (prosek u protekloj deceniji je bio oko 3 milijarde evra) na 4.75 milijardi evra u 2021. godini što je skok od 48% za samo godinu dana.³

Postoje empirijski dokazi da konkurencija snižava cene u javnim nabavkama čime se povećava "vrednost za novac" kupca.⁴ Pozitivni efekti konkurencije ne idu u nedogled, već se njihov maksimum postiže na nivou od 6-8 ponuda kada se može ostvariti ušteda od 12% do 14% nabavne cene, s tim da se marginalni efekat na cenu svake dodatne ponude, iznad ovog broja, smanjuje.⁵ Jačanje konkurencije iskazano smanjivanjem zastupljenosti ugovora kod kojih je prispela samo jedna ponuda za 2.5% do 6% rezultira u uštedama u nabavnim cenama između 4.5 i 10.9 milijardi evra u EU godišnje.⁶ Nalazi pomenutih analiza jasno pokazuju koliki je značaj ostvarivanja konkurencije i kako male procentualne promene imaju veliki uticaj na iznos sredstava koji će utrošiti javni sektor u pružanju usluga građanima.

¹ EC (2022).

² UJN (2022).

³ EC (2022a).

⁴ Adam et al. (2021).

⁵ Gupta (2002).

⁶ Bauhr et al. (2020).

Značaj javnih nabavki ne meri se samo potencijalom ušteda javnih sredstava, već i uticajem na ponudu dobara, usluga i radova koje kupuje javni sektor. Pored toga, kvalitet usluga koje pruža javni sektor građanima i privredi neposredno zavisi od kvaliteta roba, usluga i radova koji služe kao inputi. Na taj način javne nabavke posredno utiču na kvalitet i obim usluga zdravstva, školstva, bezbednosti i drugih oblasti od vitalnog interesa za život i standard građana. Poslednjih godina javne nabavke se sve više koriste i kao instrument vođenja sektorskih politika, poput podsticanja ekološke tranzicije, socijalno odgovornih preduzeća, stimulisanja mikro, malih i srednjih preduzeća i jačanje konkurentnosti domaćih preduzeća i privrede. Koruptivne javne nabavke podrivaju efikasno ostvarivanje sekundarnih ciljeva kao što su: minimiziranje uticaja na životnu sredinu, razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća, smanjivanje socijalnih nejednakosti i druge.

Prema izveštajima Transparency International, javne nabavke predstavljaju jedan od ključnih generatora korupcije u svetu.⁷ Evropska komisija procenjuje da se u zemljama članicama godišnje izgubi po osnovu korupcije oko 120 milijardi evra što je malo manje od ukupnog godišnjeg budžeta EU.⁸ Stoga, uspostavljanje nediskriminatorskog sistema javnih nabavki uz nizak rizik korupcije u snabdevanju javnog sektora ima veliki uticaj na opšti nivo korupcije u zemlji i vladavinu prava koja podrazumeva odgovornost i jednakost u primeni zakona.⁹ Pored toga što negativno utiče na ekonomičnost trošenja javnih sredstava, korupcija u javnim nabavkama dovodi do slabljenja konkurencije, pa samim tim i konkurentnosti domaćih preduzeća, odnosno ponuđača.

1. NAJZASTUPLJENIJI NAČINI OGRANIČAVANJA KONKURENCIJE U JAVNIM NABAVKAMA U SRBIJI

Postizanje i očuvanje slobodne konkurencije predstavlja glavno načelo javnih nabavki. Ostala načela, kao što su: načelo transparentnosti, princip zabrane diskriminacije i načelo jednakosti privrednih subjekata¹⁰ imaju za cilj da, u krajnjem ishodištu, obezbede slobodnu konkurenciju među ponuđačima.

Glavni uzrok namernog ograničavanja konkurencije je korupcija. U analizi koju je sproveo PriceWaterhouseCoopers direktni gubici po osnovu

⁷ TI (2014).

⁸ EC (2014).

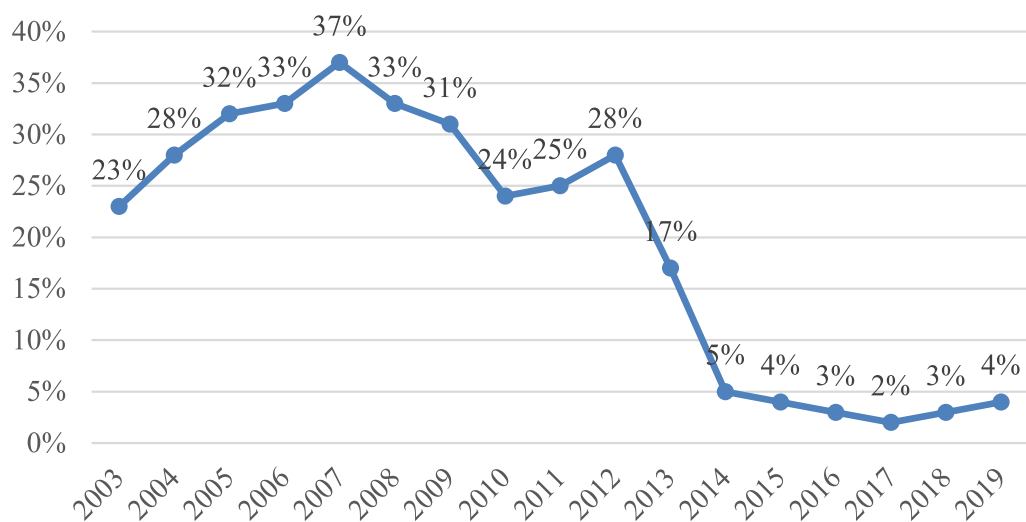
⁹ UN (2023).

¹⁰ ZJN (2019).

korupcije i posledičnog ograničavanja konkurencije u EU odnose se na: 1) neefektivnost koja znači da je kupovina dobara, usluga ili radova rezultirala vrednošću koja je niža od tražene i 2) neefikasnost koja podrazumeva da su dobra, usluge ili radovi nabavljeni po ceni višoj od najpovoljnije ponuđene.¹¹ Indirektni gubici nastaju po osnovu zastoja u snabdevanju, prolongiranja u obezbeđivanju dobara, usluga i radova ili neuspeha da se projekat uopšte završi, zatim zbog gubitka poverenja u institucije i vladavinu prava, kao i usled poremećaja tržišnih struktura i ograničavanja konkurencije.

U prvim godinama primene Zakona o javnim nabavkama u Srbiji (2003-2007), najzastupljeniji način na koji je ograničavana konkurencija bila je primena pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja umesto otvorenog postupka kao najtransparentnijeg koji omogućava punu konkurenciju (Grafikoni 1. i 2).

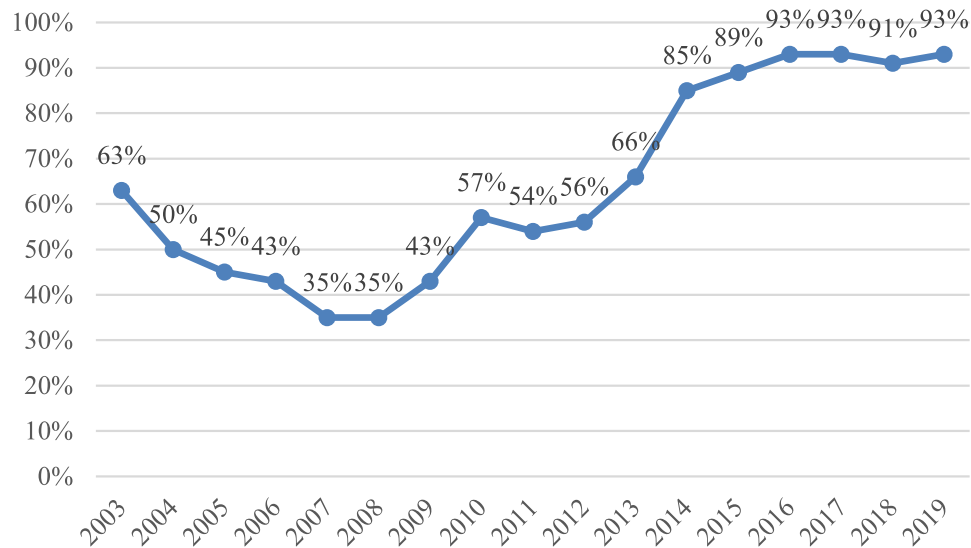
Grafikon 1. Procentualno učešće nabavki u pregovaračkom procesu bez objavljivanja



Izvor: Godišnji izveštaj Uprave za javne nabavke, 2019.

¹¹ PwC (2013).

Grafikon 2. Procentualno učešće nabavki u otvorenom postupku



Izvor: Godišnji izveštaj Uprave za javne nabavke, 2019.

Kao što se može videti na Grafikonima 1. i 2, u 2007. godini udeo pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja dostigao je najvišu vrednost (37%) premašivši po prvi (i jedini) put zastupljenost otvorenog postupka (35%). Na pozitivnu promenu trenda uticalo je uvođenje obaveze naručioca da, u slučaju primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja, po osnovu zaštite isključivih prava ili tehničkih razloga, objavi na Portalu javnih nabavki i u “Službenom glasniku Republike Srbije” kog ponuđača je izabrao, šta je predmet nabavke i da obrazloži zašto je primenio ovaj postupak umesto otvorenog, odnosno zašto samo taj ponuđač može da ispuni zahteve date nabavke, a ne nijedan drugi. Faktor transparentnosti koji se ogleda u tome da su svi, a pre svega potencijalni ponuđači i regulatorna tela, mogli da vide detalje postupka uticali su na smanjenje njegovog korišćenja od strane naručilaca.

Zakonom o javnim nabavkama koji je počeo da se primenjuje od 2013. godine uvedena je obaveza naručioca da se obrati Upravi za javne nabavke ukoliko želi da primeni pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja. U tim slučajevima Uprava je procenjivala opravdanost pregovaračkog postupka i na osnovu toga davala mišljenje. Kao rezultat direktne intervencije regulatornog tela, udeo pregovaračkog postupka se smanjio sa 28% u 2012. godini na 5% u 2014. godini, ostavši na nivou koji se smatra standardom u zemljama EU i tokom narednih pet godina. Smanjivanje učešća pregovaračkog

postupka bez prethodnog objavljivanja pratilo je povećanje zastupljenosti otvorenog postupka koje je 2016. godine premašilo 90% (Grafikon 2).

Sa napuštanjem pregovaračkog postupka kao načina da se ograniči konkurencija i olakša dodela posla unapred određenom ponuđaču, stvoreni su drugi modaliteti "nameštanju" tendera. Jedan od najčešće korišćenih vezan je za pripremu konkursne dokumentacije. Naime, u fazi pripreme konkursne dokumentacije određuju se tehničke specifikacije predmeta nabavke kao i kriterijumi za kvalitativan izbor ponuđača. Tehnička specifikacija i kriterijumi za izbor ponuđača moraju biti postavljeni tako da ne diskriminišu ponuđače koji bi mogli zadovoljiti potrebu naručioca. U praksi, međutim, tehnička specifikacija ili kriterijumi mogu biti postavljeni tako da ih može ispuniti samo jedan ponuđač, tj. na diskriminatoran način.

Tehničke specifikacije prave stručna lica za čije potrebe se predmet nabavke kupuje, recimo za nabavku kotla u toplani "inpute" za tehničke specifikacije daju inženjeri koji će upravljati njegovim radom. S obzirom da određivanje tehničkih specifikacija često traži specijalizovana, uskostručna znanja, licima koja nisu iz te oblasti nije lako da uoče da li postoje diskriminatorni elementi ili ne. Stoga jedan ili dva elementa u zahtevu mogu da idu na ruku jednom ponuđaču i da praktično onemoguće ostale da ravnopravno učestvuju. Zbog toga se, u tim slučajevima, kaže da "kada se javni poziv i konkursna dokumentacija objave, sve je već završeno".

Ovakve situacije odmah prepoznaju stručnjaci koji rade kod ponuđača; u prethodnom slučaju to bi bili inženjeri koji rade kod proizvođača kotlova. Oni već po konkursnoj dokumentaciji i kvalitativnim kriterijumima mogu da kažu da li je postupak namešten, prepoznajući najčešće odmah i za koga. U takvim slučajevima većina ponuđača se odlučuje da ne učestvuje u postupku jer ne želi da rizikuje da se ulaganjem žalbe zameri naručiocu i time "zatvori sebi vrata" za neke buduće poslove. Na ovaj način se ograničava konkurencija što može dalje da dovede do "dogovaranja ponuđača" sa ciljem da se konkurencija svede na jednog ili dva ponuđača koji diktiraju uslove na tržištu za dati predmet nabavke (o dogovaranju ponuđača biće više reči u daljem tekstu).

Druga visokorizična faza jeste izvršenje ugovora koje se u Srbiji još uvek ne kontroliše. To omogućava ponuđačima da ponude cenu koja će biti na nivou troškova ili čak ispod njih i da tako pobede u nadmetanju, znajući unapred da u realizaciji neće ispuniti ugovornu obavezu. Kada dođe do izvršenja, odnosno isporuke dobra ili usluge, dobavljač traži da se aneksira ugovor tako što će se povećati cena. Razliku između ugovorene i realizovane vrednosti, kod koruptivnih poslova, dele sa jedne strane lice koje je zaposleno

kod naručioca i koje odobrava povećanje cene i ponuđač koji na ovaj način ostvaruje dodatnu zaradu, a da nije unapredio nijedan element svoga poslovanja niti imao bilo kakva dodatna ulaganja. Trenutno ni Kancelarija za javne nabavke niti druga regulatorna tela nisu objavila podatke da se sprovodi kontrola izvršenja ugovora, što ukazuje da i dalje postoje visoki rizici od zloupotreba u ovoj oblasti.

Od 2014. godine sve više se primenjuju izuzeća od primene Zakona koja nose najveći rizik od zloupotreba i nameštanja tendera (Tabela 1). Dominantno učešće u izuzeću od primene ZJN imaju poslovi zaključeni po međunarodnim ugovorima ili drugim aktima koji su, na osnovu Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju¹² izuzeti od primene Zakona o javnim nabavkama. Na taj način se derogira Zakon o javnim nabavkama, a nabavke velikih vrednosti, kao što su infrastrukturni radovi, sprovode se po procedurama koje ne obezbeđuju standarde transparentnosti, nediskriminacije i zaštite prava koji su sadržani u Zakonu o javnim nabavkama.

Kao što se iz Tabele 1. može videti, vrednost javnih nabavki izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama značajno se uvećala tokom 2020. i 2021. godine. Imajući u vidu da je, u 2021. godini, 2/3 ukupne vrednosti javnih nabavki izuzeto od primene ZJN (68%), postavlja se pitanje u kojoj su meri ostvareni standardi transparentnosti i konkurentnosti u sistemu javnih nabavki u celini.

Tabela 1. Zastupljenost nabavki koje su izuzete od primene ZJN u ukupnoj vrednosti javnih nabavki

| Godina | % |
|--------|----|
| 2013 | 18 |
| 2014 | 30 |
| 2015 | 32 |
| 2016 | 28 |
| 2017 | 30 |
| 2018 | 28 |
| 2019 | 25 |
| 2020 | 54 |
| 2021 | 68 |

Izvor: Godišnji izveštaji Uprave za javne nabavke

¹² Službeni glasnik RS, br. 9/2020.

2. PROMENE U INTENZITETU KONKURENCIJE U JAVNIM NABAVKAMA U SRBIJI

Faktori pomenuti u prethodnom izlaganju imali su značajan uticaj na intenzitet konkurencije u javnim nabavkama u Srbiji tokom protekle dve decenije. Kao pokazatelje intenziteta konkurencije u javnim nabavkama koristićemo prosečan broj ponuda po postupku i učešće javnih nabavki kod kojih je podnesena samo jedna ponuda. U Tabelama 2. i 3. prikazane su promene u intenzitetu konkurencije u javnim nabavkama merene pomoću oba pokazatelja.

Tabela 2. Intenzitet konkurencije u javnim nabavkama

| Godina | Prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru u postupcima javnih nabavki |
|--------|---|
| 2002 | 7.5 |
| 2003 | 8.5 |
| 2004 | 7.0 |
| 2005 | 5.0 |
| 2006 | 5.0 |
| 2007 | 4.0 |
| 2008 | 4.0 |
| 2009 | 4.0 |
| 2010 | 3.5 |
| 2011 | 3.2 |
| 2012 | 2.6 |
| 2013 | 2.7 |
| 2014 | 2.6 |
| 2015 | 2.9 |
| 2016 | 2.9 |
| 2017 | 3.0 |
| 2018 | 2.5 |
| 2019 | 2.5 |
| 2020 | 2.6 |
| 2021 | 2.5 |

Izvor: Godišnji izveštaji Uprave za javne nabavke

Tabela 3. Zastupljenost ugovora sa jednom prispelom ponudom

| Godina | % |
|--------|-----|
| 2003 | 14 |
| 2004 | 18 |
| 2005 | 27 |
| 2006 | 27 |
| 2007 | 28 |
| 2008 | 31 |
| 2009 | 31 |
| 2010 | 35 |
| 2011 | 40 |
| 2012 | 42 |
| 2013 | 37 |
| 2014 | 43 |
| 2015 | 42 |
| 2016 | 42 |
| 2017 | 48 |
| 2018 | 55 |
| 2019 | N/A |
| 2020 | N/A |
| 2021 | N/A |

Izvor: Godišnji izveštaji Uprave za javne nabavke

Kao što podaci u Tabeli 2. pokazuju, intenzitet konkurencije je najslabiji od 2018. godine, mereno prosečnim brojem ponuda po zaključenom ugovoru, koji do 2021. godine iznosi 2.5. To je upola manje od proseka u EU gde je prosečan broj ponuda po ugovoru 5.4¹³ i isto toliko manje od nivoa koji je bio 2005. i 2006. godine u Srbiji. I pokazatelj zastupljenosti postupaka u kojima je prispela samo jedna ponuda ukazuje na istu tendenciju slabljenja konkurencije. U 2018. godini učešće ovih postupaka je dostiglo 55%, što je dvostruko više od njihovog učešća u 2005. i 2006. godini (Tabela 3). Pored toga, indikativno je to što je Kancelarija za javne nabavke prestala da objavljuje podatke o vrednosti ovog pokazatelja u svojim godišnjim izveštajima od 2019. godine, uprkos njegovom značaju. U svakom slučaju, može se zaključiti da se intenzitet konkurencije u javnim nabavkama u Srbiji prepолоvio u periodu

¹³ EC (2011).

2006-2018. godine, uprkos tome što je jedan od ključnih proklamovanih ciljeva višestrukih izmena Zakona o javnim nabavkama i njihove implementacije bilo povećanje intenziteta konkurencije. Stoga se zaustavljanju negativne tendencije u kretanju ključnog pokazatelja javnih nabavki mora pristupiti na nov način koji će biti zasnovan na analizi i spoznaji uzorka ove pojave, umesto formalnih promena legislative.

Ograničenost konkurencije u javnim nabavkama u Srbiji još je izraženija kada se posmataju najvredniji ugovori. Tako, prema istraživanju Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava, od 100 najvrednijih ugovora o javnim nabavkama u 2019. godini, 71 je zaključen u postupcima u kojima je prispela samo jedna ponuda.¹⁴ Naredne godine, od 100 najvrednijih ugovora, 79 je dodeljeno u postupcima sa samo jednom ponudom. Na tendenciju smanjivanja konkurencije ukazuje i prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru kod 100 najvrednijih poslova koji je u 2019. godini iznosio 1.42, a u 2020. godini 1.27.

Istraživanje Topličkog centra obuhvatilo je i ugovore kod kojih su prispele dve ponude i njih je bilo 20 od ukupno 100 najvećih ugovora. To znači da su u 9 od 10 najvrednijih ugovora prispele samo jedna ili dve ponude. Takva situacija gde se javlja ograničena konkurencija sa malim brojem ponuđača, stvara pogodne uslove za pojavu koja se smatra jednom od najvećih pretnji konkurenciji, a označava se kao “dogovaranje ponuđača” (bid rigging).

Do dogovaranja ponuđača dolazi najčešće kada postoje dva ili tri ponuđača koji ispunjavaju uslove za učešće i koji se opredeljuju da se dogovore o ponudama koje će podneti, umesto da se bore jedni protiv drugih.¹⁵ Imajući u vidu da se o pojavi “dogovaranja ponuđača” malo kod nas govori, a još manje izučava, ukazaćemo u nastavku na njena osnovna obeležja.

3. DOGOVARANJE PONUĐAČA (BID RIGGING)

Bid rigging je dogovor ponuđača koji ima za cilj da fiksira ili podigne cenu ili da smanji “output” kako bi se uvećao njihov profit. Ponuđači se mogu dogovoriti da se uzdrže od podnošenja ponuda osim jednog od njih za koga se dogovore da će dobiti posao.¹⁶ Takođe se mogu dogovoriti da podnesu skuplje,

¹⁴ Toplički centar (2021).

¹⁵ Weishaar (2013).

¹⁶ CNC (2011).

nekonkurentne ponude u odnosu na dogovorenog pobjednika na tenderu ili pak da podnesu zajedničku ponudu. U svim ovim slučajevima cilj da se postigne viša cena, pa samim tim i viši profit u odnosu na situaciju kada postoji konkurencija između ponuđača, umesto dogovora.¹⁷ Tako ostvaren dodatni prihod deli se između učesnika u dogovoru.

Faktori od kojih zavisi da li će se ponuđači lakše ili teže dogovoriti su: 1) tržišna koncentracija, 2) standardizacija proizvoda i 3) redovnost postupaka javnih nabavki.¹⁸ Što je manji broj ponuđača na datom segmentu tržišta javnih nabavki, to im je lakše da postignu dogovor. Naime, pošto svako dogovaranje generiše troškove, veći broj pregovarača ne samo da otežava pravljenje dogovora, već zahteva i više vremena i davanje različitih ustupaka članovima "kartela". S obzirom da svaki od učesnika dogovora mora imati neku korist, to znači da se sa povećavanjem njihovog broja ukupna korist od dogovora deli na veći broj članova. Sa opadanjem koristi po članu kartela, raste njihov motiv da napuste dogovor i da sami pokušaju da dobiju posao, odnosno da sa kartelskog pređu na konkurentsko ponašanje.¹⁹

Što je veća standardizacija u pogledu predmeta nabavke, to je lakše da se postigne dogovor. Recimo, kod asfaltiranja puteva, postoje jasni standardi koji se moraju zadovoljiti i potencijalnim ponuđačima ostaje da se dogovore samo oko cene. S druge strane, ako se ponude mogu značajno razlikovati u pogledu tehničkih specifikacija i troškovne strukture, tada je teže postići dogovor oko svih relevantnih elemenata.²⁰

Održivost bid rigging-a zavisi od toga koliko efikasno kartel može da sankcioniše kršenje dogovora od strane svojih članova.²¹ Ukoliko se postupci za dati predmet nabavke pokreću redovno, na godišnjem nivou, tada bi kršenje dogovora od strane člana kartela u smislu da podnese povoljniju ponudu, odnosno ponudi nižu cenu i mimo dogovora dobije posao, moglo biti sankcionisano već sledeće godine u prvom narednom postupku, tako što bi ostali članovi kartela podneli ponudu koja je neobičajeno povoljna kako bi eliminisali bivšeg člana. I obrnuto, ako se postupci za nabavku datog predmeta nabavke raspisuju neredovno, jednom u nekoliko godina, članovi kartela će imati jači motiv da prekrše dogovor i da pokušaju da sami dobiju posao.

¹⁷ Jakobsson (2007).

¹⁸ Tóth et al. (2017).

¹⁹ Tóth et al. (2017).

²⁰ Hu et al. (2009).

²¹ Marshall and Meurer (2004).

Kod “bid rigging”-a cene i profiti članova kartela su veći nego u slučaju postojanja konkurencije što privlači kompanije iz drugih grana da konkurišu.²² Stoga karteli preduzimaju čitav niz aktivnosti kako bi stvorili i održali barijere za ulazak potencijalnih ponuđača iz drugih grana što rezultira jačanjem ovih struktura i njihovog negativnog uticaja na konkurenciju, cene i “vrednost za novac” koju dobija javni sektor kao kupac.²³

Kao što smo rekli, ova pojava nije istraživana u Srbiji tako da nema konkretnih podataka o procenama štete koju trpi javni sektor, kao i građani i privreda kao korisnici usluga javnog sektora za razliku od analiza efekata koje se rade u zemljama EU.²⁴ Može se, međim, izvesti opšti zaključak da pojava tržišne koncentracije i ograničavanje konkurencije s jedne strane i bid rigging-a s druge, stimulatивно deluju jedna na drugu.²⁵ Naime, smanjivanje broja ponuđača koji učestvuju u postupcima javnih nabavki koje je naročito prisutno poslednjih godina u Srbiji pogoduje bid rigging-u. S druge strane, dogovaranje ponuđača ima često za posledicu održavanje tržišne koncentracije, odnosno odsustvo efektivne konkurencije na duži rok, imajući u vidu da karteli vrlo često uspešno brane svoju poziciju svim sredstvima i da su u prednosti u odnosu na potencijlane rivale koji bi bili zainteresovani da uđu na tržište.²⁶

4. JAVNE NABAVKE I PERCEPCIJA KORUPCIJE

Prema istraživanjima stavova ponuđača u Srbiji značajan broj njih smatra da su postupci javnih nabavki “namešteni” što ih odvraća od toga da učestvuju na tenderima.²⁷ Svako učešće u postupku javnih nabavki zahteva od ponuđača ulaganje vremena i angažovanja kako bi se podnela ponuda. Transakcioni troškovi koje preduzeća imaju kada konkurišu za posao u javnom sektoru značajno su veći od onih koje imaju kada konkurišu da postanu dobavljači privatnih kompanija.²⁸ Razlog je znatno složenija administrativna procedura koja je vezana za snabdevanje javnog sektora u odnosu na privatni.

Posledica toga je da, kada postoji visoka percepcija korupcije u javnim nabavkama, sve više kompanija se okreće od javnog sektora, tj. napušta tržište

²² Klempere (2002).

²³ CNC (2011).

²⁴ Bauhr et al. (2020).

²⁵ Tóth et al. (2017).

²⁶ Weishaar (2013).

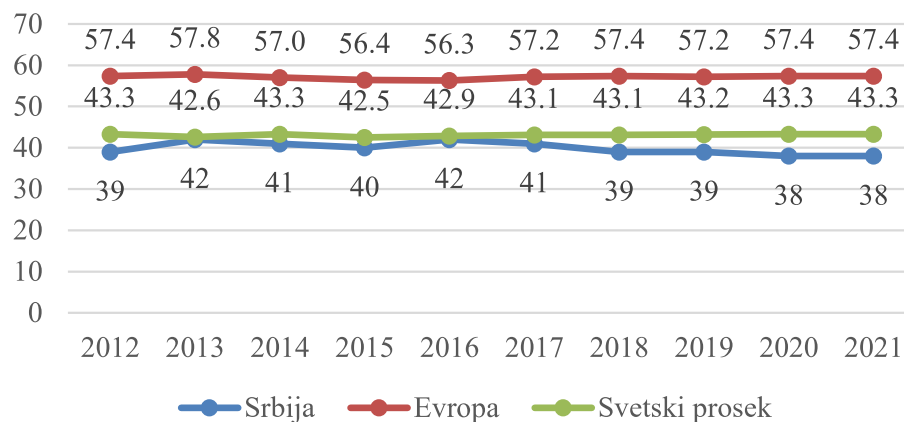
²⁷ Vukmirović et al. (2016).

²⁸ Čudanov et al. (2018).

javnih nabavki i fokusira se na privatni sektor. Smanjivanje konkurencije na tržištu javnih nabavki dovodi do rasta cena i sve nepovoljnijih uslova kupovine za naručioce. Sa rastućom kartelizacijom tržišta javnih nabavki, uspeh ponuđača (preduzeća) sve više zavisi od dogovora i ograničavanja ponude, dok se faktori konkurentnosti, kao što su unapređenje kvaliteta, bolji servis, niže cene zanemaruju, što dovodi do smanjivanja njihove konkurentnosti na tržištima van javnih nabavki.

O razmerama korupcije u javnim nabavkama možemo indirektno suditi i na osnovu Indeksa percepcije korupcije (Corruption Perception Index – CPI) koji objavljuje Transparency International.²⁹ Kao što je istaknuto, jedan od najvažnijih generatora korupcije, pa i njene percepcije, jesu javne nabavke. Kao što se na Grafikonu 3. može videti, Srbija od 2012. do 2021. godine nije napravila nikakav pomak u suzbijanju korupcije. Po vrednosti CPI Srbija se nalazi daleko ispod proseka evropskih zemalja, pa čak i ispod globalnog proseka. Među bivšim jugoslovenskim zemljama, samo Bosna i Hercegovina beleži slabiji rezultat.³⁰

Grafikon 3. Promene Indeksa percepcije korupcije za Srbiju, Evropu i svet



Izvor: Transparency International

ZAKLJUČAK

Od početka regulisanja javnih nabavki u Srbiji početkom 2000-ih postojala je tendencija naručilaca da izbegnu redovne postupke koji

²⁹ TI (2022).

³⁰ TI (2022).

podrazumevaju punu transparentnost i jednake uslove za sve učesnike u postupku. U prvim godinama primene Zakona o javnim nabavkama najzastupljeniji metod bila je primena pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva. Odgovor zakonodavca bio je uvođenje obaveze da se obaveštenja o ovim postupcima objavljuju na Portalu javnih nabavki i u “Službenom glasniku Republike Srbije”. Povećana transparentnost je dovela do smanjenja korišćenja ovog postupka. Sledeća mera u pravcu suzbijanja pregovaračkih postupaka bila je uvođenje obaveze naručilaca da se obrate Upravi za javne nabavke za prethodno mišljenje. Ova administrativna mera obavezne provere od strane regulatornog tela rezultirala je značajnim redukovanjem zastupljenosti pregovaračkog postupka i njegovim svodenjem na udeo koji ima u EU.

Uporedo sa suzbijanjem pregovaračkog postupka, razvijani su drugi načini zaobilaženja pune primene ZJN. “Nameštanje” postupaka sve više se sprovodi kroz pravljenje “podešenih” tehničkih specifikacija, kao i zloupotrebe u fazi izvršenja ugovora. Iako je izvršenje ugovora označeno kao jedan od najznačajnijih izvora zloupotreba u javnim nabavkama, do danas nema naznaka da je uspostavljena kontrola ove faze.

Najdrastičniji oblik zaobilaženja primene ZJN jeste izuzimanje nabavki javnog sektora od primene ZJN. Evropska komisija je označila ovu pojavu kao najopasniji vid derogiranja ZJN i kao prvu preporuku u Izveštaju o napretku Srbije 2022. godine istakla potrebu ukidanja izuzeća za infrastrukturne projekte.³¹ Ova negativna pojava je tim opasnija imajući u vidu da je preko 2/3 vrednosti ukupnih javnih nabavki izuzeto od primene Zakona o javnim nabavkama. Ako se tome doda da je upravo u 2021. godini kada je udeo izuzeća dostigao maksimum, uporedo uvećana i ukupna vrednost javnih nabavki za 48% (sa 3.2 milijarde u 2020. godini na 4.7 milijardi u 2021. godini), to znači da se sve veća javna sredstva troše mimo ZJN što povećava opasnost od zloupotreba i korupcije.

Posledice “nameštanja” postupaka javnih nabavki ogledaju se u sve manjoj zainteresovanosti ponuđača da učestvuju u javnim nabavkama, uprkos tome što je vrednost tržišta javnih nabavki značajno porasla. Tako je prosečan broj ponuda pao sa 8.5 u 2003. godini na 2.5 u 2021. godini, dok je udeo postupaka sa samo jednom prispelom ponudom porastao sa 14% u 2003. godini na 55% u 2018. godini. Odsustvo bilo kakve konkurencije u većini postupaka (misli se na postupke gde je dobijena samo jedna ponuda),

³¹ EC (2022).

uz dominaciju nabavki koje su izuzete od primene ZJN jasno ukazuje na visok stepen odsustva konkurencije. To dalje pogoduje stvaranju monopolskih ili oligopolskih struktura kod kojih postoji visok rizik od dogovaranja ponuđača. Takve strukture imaju prednosti u odnosu na rivale koji tek ulaze na tržište zahvaljujući tome što bolje od “novajlija” poznaju potrebe naručioca i imaju bliske veze sa njim stvorene tokom realizacije ranije dobijenih poslova što im omogućava da uspešno brane svoje pozicije. Na taj način jednom stvorene monopolske ili oligopolske strukture imaju tendenciju da se održe i jačaju u dužem vremenskom periodu i teško ih je suzbiti. To dovodi do stvaranja svojevrsnog “začaranog kruga” koji ima za posledicu dalje smanjivanje konkurencije i sve više cene koje plaćaju naručioci zbog odsustva alternative u nabavci.

Negativne pojave u pogledu transparentnosti i konkurencije u oblasti javnih nabavki odrazile su se i na percepciju korupcije u Srbiji. Po vrednosti Indeksa percepcije korupcije Srbija je rangirana ne samo na začelju Evrope, već i na začelju tranzicionih zemalja Centralne i Istočne Evrope gde se ispod nje nalaze samo Moldavija, Albanija i Bosna i Hercegovina.³²

Osvrtom na protekle dve decenije napora da se uredi javne nabavke u Srbiji tako da pruže mogućnost za fer i nediskriminatorno nadmetanje za dobijanje poslova sa javnim sektorom može se uočiti cikličnost u pravljenju pomaka. Pomaci su pravljeni kada je postojala podrška najviših nivoa “donosilaca odluka” po pravilu u kontekstu evropskih integracija, a nestajali su kada bi uticaj procesa harmonizacije i pristupanja EU slabio. To istovremeno govori da svest domaćih aktera o potrebi uspostavljanja transparentnog i nediskriminatornog sistema javnih nabavki nije izgrađena i da do daljnjeg ne može poslužiti kao osnov za izgradnju sistema kakav se proklamuje.

Na kraju, nužno je ukazati na pitanje pouzdanosti podataka o javnim nabavkama koje objavljuju nadležna tela. Naime, za neke pokazatelje kod kojih je zabeleženo značajno pogoršanje vrednosti, kao što je učešće ugovora kod kojih je prispela samo jedna ponuda, podaci se, posle deceniju i po objavljivanja, više ne objavljuju u godišnjim izveštajima Kancelarije za javne nabavke posle 2018. godine. Podaci Kancelarije za drugi pokazatelj konkurencije – prosečan broj ponuda po zaključenom ugovoru pokazuju odsustvo bilo kakve promene vrednosti od 2018. do 2021. godine, uprkos tome što je, upravo u ovom periodu, došlo do značajnog povećanja izuzeća od primene ZJN gde se može pretpostaviti da je, u većini slučajeva, konkurencija bila svedena na jednog, određenog ponuđača, kao i sve zastupljenije pojave “jedne ponude” na šta ukazuju istraživanja nevladinih organizacija.

³² TI (2022).

TWO DECADES OF PUBLIC PROCUREMENT IN SERBIA *

Abstract

Since the beginning of the implementation of the Law on Public Procurement in 2002, there has been a tendency for contracting authorities to avoid transparent and competitive procedures, justifying that they take too long, due to their specificity and similar reasons. In the first years of the implementation of the Law, the contracting authorities showed the greatest inclination toward the negotiation procedure without prior publication. The application of an administrative measure that implied a prior check and a positive opinion from the regulatory body suppressed this type of procedure and opened the door to more sophisticated ways of “circumventing” the competition, such as “fixing” technical specifications and quality criteria for the selection of bidders. A particular danger is an ever-increasing exemption from the application of the Law, which is accompanied by a significant increase in the value of public procurement. Another major risk in public procurement stems from the absence of effective control over the implementation of public procurement contracts, which was not established even two years after the Law introduced this obligation. The aforementioned negative phenomena in the field of public procurement led to a significant deterioration in the value of competition indicators, whether expressed as the average number of bids per concluded contract or the representation of procedures with only one received a bid. For the same reason, the perception of corruption in Serbia has worsened, as indicated by the value of Transparency International’s Corruption Perception Index for 2021, according to which Serbia is at the bottom not only among European countries but also among the countries of the most underdeveloped European region - Central and Eastern Europe.

Key words: public procurement, competition, Corruption Perception Index, bid rigging, corruption

* This paper was written as part of the 2023 Research Program of the Institute of Social Sciences with the support of the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia.

LITERATURA

Adam, I., Hernandez-Sanchez, A. and Fazekas, M. (2021), “Global Public Procurement Open Competition Index”, Government Transparency Institute, Budapest, Working Paper Series GTI-WP/2021:02, April 2021.

Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J. and Fazekas, M. (2020), “Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption” *Governance*, Vol. 33, Pp. 495–523 <https://doi.org/10.1111/gove.12432>

CNC (2011), Guide on Public Procurement and Competition, http://www.icnblog.org/wp-content/uploads/2011/03/GUIA_CONTRATACION_EN_v31.pdf [Pristup: 15/12/2022]

Čudanov, M., Jaško, O. and Jovanović, P. (2018), „Influence of the Public Procurement Procedure Type on the Duration of Public Procurement”, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, Vol. 16, No 2, Pp. 361-378

EC (European Commission) (2011), Impact Assessment, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN_ [Pristup: 07/01/2023]

EC (European Commission) (2014), Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report, www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf. [Pristup: 25/12/2022]

EC (European Commission) (2017), Making public procurement work in and for Europe, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612> [Pristup: 19/12/2022]

EC (European Commission) (2022a), Serbia 2022 Report, <file:///Users/predragjovanovic/Documents/Progress%20Report%20Serbia%202022.pdf> [Pristup: 15/01/2023]

EC (European Commission) (2022b), Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en [Pristup: 02/01/2023]

Godišnji izveštaji Uprave za javne nabavke, <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke> [Pristup: 08/01/2023]

Gupta, S. (2002), “Competition and collusion in a government procurement auction market” *Atlantic Economic Journal*, Vol. 30, Pp. 13–25

Hu, A., Offerman, T. and Onderstal, S. (2011), “Fighting Collusion in Auctions: An Experimental Investigation” *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 29, No.1, Pp. 84-96

Klemperer, P. (2002), “What Really Matters in Auction Design” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, Pp. 169-189

Jakobsson, M. (2007), *Collusion in Procurement Auctions: Structural Estimation of Bidders Costs*, Stockholm University, Stockholm.

Marshall, R. C. and Meurer, M. J. (2004), “Bidder Collusion and Antitrust Law: Refining the Analyses of Price Fixing to Account for the Special Features of Auction Markets” *Antitrust Law Journal*, Vol. 72, Pp. 83-118

OECD (2011), Competition and Procurement: Key Findings, <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf> [Pristup: 05/01/2023]

PwC (2013), Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/mp/kiti_leidiniai/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf [Pristup: 28/12/2022]

TI (Transparency International) (2014), Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide, https://images.transparencycdn.org/images/2014_AntiCorruption_PublicProcurement_Guide_EN.pdf [Pristup: 27/12/2022]

TI (Transparency International) (2022), Globalni indeks percepcije korupcije, http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2021_Srbija_2512022.pdf [Pristup: 18/01/2023]

Toplički centar (2021), <https://resetka.rs/drzava-daje-pare-samo-svojim-miljenicima/> [Pristup: 06/01/2023]

Tóth, B., Fazekas, M., Czibik, A. and Tóth, I. J. (2015), “Toolkit for Detecting Collusive Bidding in Public Procurement”, Corruption Research Center, Budapest, Working Paper series CRC-WP/2014:02, April 2015.

UN (2023), What is the Rule of Law, <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/> [Pristup: 13/01/2023]

Vukmirović, J., Jovanović, P. and Vukmirović, D. (2016), „Research in the Function of Improvement of Public Procurement Law,” in Jaško et al. (ed). (2016). *Reshaping the Future Through Sustainable Business Development and Entrepreneurship*, Faculty of Organizational Sciences, Pp. 1133-1141

Weishaar, S. E. (2013), *Cartels, Competition and Public Procurement, Law and Economics Approaches to Bid Rigging*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

ZJN (2019), Službeni glasnik Republike Srbije 91/2019, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html> [Pristup: 16/01/2023]