

Otvorene i ukrštene javne nabavke - istraživački izveštaj

Transparentnost – Srbija
Beograd, novembar 2018

Projekat Otvorene i ukrštene javne nabavka sprovela je Transparentnost – Srbija u periodu od jula do novembra 2018.

Projekat je podržala kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Beogradu. Svi izloženi stavovi pripadaju TS i ne moraju odražavati nužno stavove UNDP



Sadržaj

O projektu	4
Glavni nalazi projekta.....	6
Šta se objavljuje u otvorenom formatu a šta ne?.....	15
Ispravnost upisa.....	18
Korisnost objavljenih podataka.....	18
Šifra nabavke	18
Naziv dokumenta.....	18
Naziv naručioca, matični broj i PIB naručioca.....	20
Opština i mesto naručioca	20
Vreme sprovođenja javnih nabavki	20
Dan unosa podataka.....	22
Nabavke po vrsti.....	23
Kontakt osobe i telefoni	23
Vrste delatnosti naručilaca	24
Oblik svojine naručioca	25
Objave u postupku javne nabavke.....	25
Konkursna dokumentacija.....	27
Zahtevi za zaštitu prava.....	27
Nalazi na osnovu analize otvorenih podataka iz 2018. godine	28
Analiza neotvorenih podataka.....	32
Glavni nalazi analize podataka.....	33
Podaci dobijeni na celom uzorku i poređenje sa podacima iz izveštaja UJN za 2017.	33
Broj ponuda u pojedinim postupcima i odabir kriterijuma	33
Zastupljenost postupaka javnih nabavki i broj ponuda.....	34
Najčešći predmet nabavke.....	34
Razlika između procenjene i ugovorene vrednosti.....	35
Iskustva drugih zemalja – otvoreni podaci o javnim nabavkama	38
Češka.....	38
Ukrajina.....	39
Slovenija.....	39
Inicijative Transparentnosti Srbije za popravljjanje stanja.....	40
Nacrt zakona o javnim nabavkama.....	40
Dopuna predloga Uredbe o veb - prezentacijama organa vlasti (odlomak).....	41

Inicijative za otvaranje podataka u vezi sa nalazima istraživanja Indeks otvorenosti budžeta	42
Glavne preporuke	43

0 projektu

Projekat „Otvorene i ukrštene javne nabavke“ organizacije Transparentnost – Srbija, polazi od uočenih problema u vezi sa funkcionisanjem sistema javnih nabavki u Republici Srbiji i značajem ovih funkcionisanje državnog aparata, uticaja na ukupan privredni život i zadovoljenja potreba građana. Projekat se nadovezuje na planove Srbije za borbu protiv korupcije i EU integracije.

Uopšte uzev, cilj ovog projekta bio je da se poveća otvorenost podataka o javnim nabavkama i njihova iskoristivost u praksi.

Na osnovu Zakona o javnim nabavkama iz 2012, kao i na osnovu prethodnih zakona koji su uređivali tu oblast, predviđeno je obavezno objavljivanje oglasa i drugih dokumenata koji su izričito pobrojani u Zakonu na Portalu javnih nabavki, koji vodi Uprava za javne nabavke.

Veći deo podataka koji su objavljeni na Portalu nalazi se u obliku koji ne pruža mogućnost daljeg korišćenja. Usled toga je smanjena korisnost tih objava, a pretrage su limitirane na parametre koji su unapred predviđeni postavkama Portala. Drugi problem, koji je u vezi sa predmetom ovog istraživanja jeste nedovoljna povezanost podataka koji postoje na Portalu javnih nabavki sa podacima o javnim nabavkama koji su u posedu drugih organa vlasti.

Prilika da se stanje unapredi je postojala tokom 2018, kada je sprovedeno istraživanje i to po više osova. Prvo, Uprava za javne nabavke je jedan od organa državne uprave koji se dobrovoljno uključio u rad Grupe za otvorene podatke. U skladu sa tim, Uprava za javne nabavke je objavila pojedine setove podataka na nacionalnom portalu otvorenih podataka.

Unapređenje Portala javnih nabavki, odnosno izrada novog Portala deo je akcionog plana koji je Uprava donela u okviru Strategije za unapređenje sistema javnih nabavki za 2018. godinu.

Treća prilika se ogleda u tome što je tokom 2018. trebalo da započne postupak revizije Akcionog plana Republike Srbije u pregovorima sa Evropskom unijom za poglavlje 23. Ta revizija je mogla da rezultira osmišljavanjem novih mera za otvaranje i ukrštanje podataka podataka o javnim nabavkama, pre svega u kontekstu kontrole postupaka javnih nabavki, povezivanje baza podataka i bolju saradnju među institucijama.

Pored toga, prilika za unapređenje otvorenosti podataka o javnim nabavkama javlja se i iz širih aktivnosti koje se na tom polju sprovode na nivou cele države, pre svega kroz inicijativu Partnerstvo za otvorenu upravu, te primenu i donošenje podzakonskih akata na osnovu Zakona o elektronskoj upravi, za šta je rok bio 14. oktobar 2014. Navedeni podzakonski akti trebalo je da uredi funkcionisanje Portala otvorenih podataka i objavljivanje veb prezentacija organa vlasti. Oba akta su bila u pripremi tokom sprovođenja ovog projekta.

Jasno je da postoji interesovanje građana i novinara za istraživanje javnih nabavki. Transparentnost Srbija, kao organizacija koja sistemski prati oblast javnih nabavki od 2002, učestvuje u brojnim globalnim i regionalnim inicijativama u vezi sa javnim nabavkama i javnim finansijama uopšte, koja je aktivna u osmišljavanju i promociji antikorupcijskih mehanizama, kao i korišćenja EU integracija radi unapređenja stanja u ovoj oblasti, kao suosnivač koalicije prEUgovor i koordinator Nacionalnog konventa za EU, u vezi sa poglavljem broj 5 (javne nabavke), je u okviru projekta preduzela sledeće aktivnosti:

- Analiza postojećeg stanja u pogledu otvorenosti podataka o javnim nabavkama, postojećih planova iz strateških akata i institucija;
- identifikacija i analiza inostranih iskustava u pogledu otvaranja podataka o javnim nabavkama i odabir onih koja bi mogla biti relevantna za Srbiju;
- konsultacije sa predstavnicima ciljnih grupa u vezi sa mogućnostima da se i pre promena zakonskog okvira objave dodatni podaci u otvorenom formatu;
- dostavljanje predloga tokom javne rasprave o novom Zakonu o javnim nabavkama;
- izrada i upućivanje predloga za izmene i dopune relevantnih planskih akata Republike Srbije koji su bili aktuelni u vreme sprovođenja projekta;
- formulisanje predloga – inicijative Ministarstvu finansija i Državnoj revizorskoj instituciji i drugim telima, u cilju poboljšanja stanja u Srbiji po parametrima iz međunarodnog istraživanja Indeks otvorenosti budžeta;
- analiza otvorenih podataka i njihovo ukrštanje. U sklopu ove aktivnosti, testirali smo da li među pojedinim objavljenim podacima postoje statistički značajne korelacije koje bi mogle biti predmet daljih analiza radi donošenja zaključaka o sistemu javnih nabavki.

Glavni nalazi projekta

Problemi od kojih se polazi:

- ▶ Na Portalu javnih nabavki se objavljuju obavezni oglasi o javnim nabavkama i drugi dokumenti izričito određeni Zakonom.
- ▶ Veći deo podataka koji su objavljeni na Portalu nalazi se u obliku koji ne pruža mogućnost daljeg korišćenja. Usled toga je smanjena korisnost, a pretrage su limitirane na parametre koji su unapred predviđeni postavkama Portala.
- ▶ Nedovoljna povezanost podataka koji postoje na Portalu javnih nabavki sa podacima o javnim nabavkama koji su u posedu drugih organa vlasti.

Prilika da se stanje unapredi postoji:

- ▶ Uprava za javne nabavke učestvuje u radu Grupe za otvorene podatke.
- ▶ Unapređenje Portala javnih nabavki (izrada novog) deo je akcionog plana koji je Uprava donela u okviru Strategije za unapređenje sistema javnih nabavki za tekuću godinu.
- ▶ U toku je revizija AP za poglavlje 23 koja može da rezultira osmišljavanjem novih mera za otvaranje i ukrštanje podataka
- ▶ U toku je donošenje novog Zakona o javnim nabavkama
- ▶ U toku je donošenje novog Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu

Organizacija koja sprovodi istraživanje

- ▶ Transparentnost Srbija sistemski prati oblast javnih nabavki od 2002, učestvuje u brojnim globalnim i regionalnim inicijativama u vezi sa javnim nabavkama i javnim finansijama uopšte, aktivna je u osmišljavanju i promociji antikorupcijskih mehanizama, kao i korišćenja EU integracija radi unapređenja stanja u ovoj oblasti, (suosnivač koalicije prEUgovor i koordinator Nacionalnog konventa za EU, u vezi sa poglavljem broj 5 (javne nabavke).

Glavne preduzete aktivnosti

- ▶ Analiza postojećeg stanja u pogledu otvorenosti podataka o javnim nabavkama, postojećih planova iz strateških akata;
- ▶ identifikacija i analiza inostranih iskustava u pogledu otvaranja podataka o javnim nabavkama i odabir onih koja bi mogla biti relevantna za Srbiju;
- ▶ izrada predloga u vezi sa Zakonom o javnim nabavkama – dostavljanje predloga tokom javne rasprave o nacrtu Zakona
- ▶ izrada i upućivanje predloga za izmene i dopune relevantnih planskih akata Republike Srbije – AP partnerstva za otvorenu upravu i drugo.;
- ▶ formulisanje predloga – inicijative Ministarstvu finansija, Državnoj revizorskoj instituciji i drugim telima, u cilju poboljšanja stanja u Srbiji po parametrima iz međunarodnog istraživanja Indeks otvorenosti budžeta;
- ▶ Analiza otvorenih podataka i njihova moguća ukrštanja. U sklopu ove aktivnosti, testirano je da li među pojedinim objavljenim podacima postoje statistički značajne korelacije koje bi mogle biti predmet daljih analiza radi donošenja zaključaka o sistemu javnih nabavki.
- ▶ Inicijative prema državnim organima – nacrt Zakona o javnim nabavkama

Analize i inicijative

- ▶ Nacrt zakona o javnim nabavkama – predlog izmenjene odredbe o svrsi Portala javnih nabavki i u vezi sa zaštitom prava
- ▶ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Primedbe_na_Nacrt_Za_kona_o_javnim_nabavkama_TS_otvoreni_podaci.pdf
- ▶ Dopuna predloga Uredbe o veb - prezentacijama organa vlasti
- ▶ Inicijative za otvaranje podataka u vezi sa nalazima istraživanja Indeks otvorenosti budžeta
- ▶ [Inicijativa DRI otvoreni podaci - revizija](#)
- ▶ [Inicijativa DRI otvoreni podaci - dokumenti nastali u redu institucije](#)
- ▶ [Inicijativa Ministarstvu privrede - otvoreni podaci](#)
- ▶ [Inicijativa Ministarstvo finansija - podaci o budžetu](#)

Rezultati inicijativa:

- ▶ DRI najavila da će objavljivati podatke u otvorenom formatu.
- ▶ Ministarstvo finansija, u okviru Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu (trenutno na javnoj raspravi) prihvatilo da u otvorenom obliku objavljuje podatke o izvršenju budžeta.

Analiza otvorenih podataka – baza za 2017. godinu

- ▶ Podaci objavljeni u otvorenom formatu za 2017. godinu ne sadrže sve informacije koje su dostupane iz izveštaja o sprovedenim javnim nabavkama. Postoji značajna mogućnost grešaka pri unosu podataka koji se nalaze u bazi otvorenih podataka, a ne i realna mogućnost UJN da proveri ispravnost, tako da treba pronaći adekvatna tehnička rešenja koja bi broj mogućih grešaka svela na minimum.
- ▶ Analiza pokazuje da nekoliko desetina javnih nabavki nije pravilno uneto u bazu otvorenih podataka. Najčešća greška naručilaca koji su unosili podatke bilo je unošenje informacija o predmetu javne nabavke u nekoliko polja umesto u prvo predviđeno za to, usled čega su i svi ostali unosi, počev od naziva naručioca bili pomereni za jedno ili više polja. Iako je u ukupnoj populaciji broj ovih netačnih unosa zanemarljiv (oko 0,1%), nikakva dalja analiza podataka nije bila moguća pre nego što je ovaj nedostatak otklonjen.
- ▶ U okviru rubrike „naziv dokumenata“ naručioci su upisivali predmet svoje nabavke, slobodnim rečima, to jest, ne nužno onako kako su nabavke klasifikovane u okviru opšteg rečnika nabavki. Pored toga, nivo opštosti, odnosno detaljnosti kod upisa je do te mere različit da na osnovu ovih podataka nije moguće vršiti nikakve dalje analize niti grupisanja.
- ▶ Kod rubrika koje se odnose na identifikaciju naručioca, naziv, matični broj i PIB, primetna je šarolikost upisa, makar kada je reč o nazivima. U istim situacijama naručioci vrše upis na različit način, na primer „Osnovna škola“ ili „OŠ“, u nekim slučajevima se između reči i navodnika ostavlja prazno mesto, u drugima ne, jedni koriste isključivo velika slova, a drugi poštuju pravopisna pravila. Sve ovo se odrazilo

i na pouzdanost podataka koji se mogu naći u bazi otvorenih podataka. Tako, od ukupno 58628 upisanih postupaka javnih nabavki, ako bi se sudilo prema nazivima naručilaca, te postupke je sprovodilo ukupno 3984 obveznika. Međutim, ako se kao parametar uzmu njihovi matični brojevi, stvarni broj naručilaca je za gotovo stotinu manji – 3891. Ni tu nije kraj problemima: ako se gledaju poreski identifikacioni brojevi, broj naručilaca se ponovo razlikuje i sada je 3902. Pošto su i matični i poreski identifikacioni brojevi jedinstveni, može se zaključiti da je kod nekih subjekata došlo do pogrešnog unosa i u ovim kategorijama.

- ▶ Na osnovu podataka o opštini naručioca, može se zaključiti da su naručici iz AP Vojvodine imali u 2017. ukupno 14.043 javnih nabavki, naručiocu sa područja Kosova i Metohije 296, dok sa područja centralne Srbije (uključujući i grad Beograd) dolaze naručiocu 44.290 javnih nabavki u toj godini. Ne postoji mogućnost za lako grupisanje naručilaca po užitim teritorijalnim celinama, većim od opštine (čak ni za područje Grada Beograda).
- ▶ Naziv otvorenog podatka „datum poslednje promene“ navodi na pogrešan trag. Naime, nije reč o unosu poslednje promene koja se odnosi na određenu javnu nabavku, već o datumu i vremenu unosa poslednje promene prvog unetog dokumenta, ili seta dokumenata koji su objavljeni na početku javne nabavke. U prvom kvartalu je opaženo 14283 nabavki, u drugom 16100, u trećem 13493, da bi ih u poslednjem bilo 14755.
- ▶ Pored ukupnog broja javnih nabavki koje se raspisuju u pojedinim periodima godine, uočljivo je da se trendovi razlikuju i kada je reč o pojedinim vrstama postupaka javnih nabavki. Na početku godine je udeo javnih nabavki male vrednosti najveći, i prelazi 60% među najčešće zastupljenim postupcima, u poslednjem kvartalu on pada ispod 55%, dok srazmerno raste udeo otvorenih postupaka javnih nabavki, kao i pregovaračkih postupaka, naročito u poslednjem kvartalu 2017. godine.
- ▶ Iako bi bilo razložno očekivati da je distribucija objavljivanja javnih nabavki jednaka kada je reč o pojedinim danima u radnoj sednici, to nije slučaj. Naime, u okviru istraživanja smo uočili da postoji nesrazmera utoliko što službenici za javne nabavke češće biraju petak, kao poslednji dan u radnoj nedelji da objave javnu nabavku na Portalu. To se tokom 2017. godine dešavalo u 23% slučajeva, u odnosu na 18% ponedeljkom, ili u odnosu na „prosečnu“ sredu, koja je birana u tačno jednoj petini slučajeva.
- ▶ Zanimljivi su i podaci do kojih smo došli u pogledu vremena objavljivanja oglasa o javnim nabavkama. Naime, oko 5% oglasa je objavljeno na Portalu u doba koje sigurno ne ulazi u radno vreme službenika za javne nabavke, jer su se dogodile bilo posle 17.00 časova ili pre 7.00 ujutro. Imajući u vidu da je mnogim službenicima radno vreme od 7.30 do 15.30, ova pojava je sasvim sigurno daleko zastupljenija i ukazuje na preopterećenost ljudi koji u okviru naručilaca obavljaju zadatke u vezi sa javnim nabavkama. U toku radnog vremena, „udarno“ doba za objavljivanje oglasa je

između 10 i 11 časova, da bi nakon podneva, učestalost objavljivanja počela rapidno da opada.

- ▶ Nabavke su prikazane po vrsti u okviru tri rubrike. Jedna obuhvata osnovu podelu na nabavke dobara, usluga i radova, kao i sprovođenje postupka radi zaključivanja javno-privatnog partnerstva. Druga kategorizacija odnosi se na detaljnije definisani predmet nabavke, a treća sadrži terminologiju iz Opšteg rečnika javnih nabavki. Međutim, u okviru otvorenih podataka, podaci iz opšteg rečnika nabavki su predstavljeni tekstualno, a ne prema njihovim kodnim brojevima, što povećava mogućnost grešaka pri unosu podataka.
- ▶ Podaci o kontakt osobama i njihovim kontakt telefonima nisu predstavljeni u jedinstvenom formatu. Primetno je da se u nekim slučajevima koriste sva velika slova, dok se u drugima poštuje pravopis. Kada je reč o telefonima, pozivni brojevi se u nekim slučajevima odvajaju kosim crtama, u nekim srednjim crtama, dok se u nekim slučajevima ne odvajaju uopšte od glavnog telefonskog broja. Takođe, u nekim slučajevima se u okviru istog polja navodi više telefonskih brojeva ili lokali fiksnih telefona, što onemogućava sortiranje i dalju analizu podataka.
- ▶ Potencijalno korisna kategorija vrste delatnosti koju obavlja naručilac ima veliki broj mogućih upisa. Tako, u uzorku za celu 2017. postoji čak 135 upisanih vrsta delatnosti, što je preveliki broj za dalje analize. Bilo bi uputnije da je ova klasifikacija nešto uža, kako bi bila pogodnija za ukrštanje sa drugim vrstama podataka. Kada je reč o obliku organizovanja, od više ponuđenih opcija pronađeni su naručioci koji pripadaju ukupno u 22 kategorije. Još uža klasifikacija postoji u širim kategorijama.
- ▶ Postupci javnih nabavki su gotovo ravnomerno raspoređeni između zdravstvenih i prosvetnih ustanova, državnih i lokalnih javnih preduzeća, te organa lokalne samouprave. Kada je reč o broju postupaka, za njima bitno zaostaju organi izvršne vlasti i nezavisni državni organi. S obzirom na to da u otvorenom formatu nisu predstavljeni podaci o vrednosti javnih nabavki, iz njih nije moguće utvrditi u kojoj meri broj postupaka javnih nabavki korelira sa njihovom vrednošću.
- ▶ Jedna od kategorija koje su predstavljene u vidu otvorenih podataka jeste i „oblik svojine naručioca“. Ovaj vid predstavljanja je, međutim, jedan od najmanje korisnih. Razlog za to je nerazumevanje samih naručilaca o tome šta bi trebalo da upišu, i u koju kategoriju da sebe svrstaju. Usled toga, za više od desetine postupaka javnih nabavki je ostalo nepoznato u kojem obliku svojine su naručioci, a nešto manji je broj onih koji su označili da su u društvenoj svojini. Takođe, naručioci sebe pogrešno označavaju kao da su u privatnoj ili mešovitoj svojini, a isti naručioci biraju za razne nabavke različite kategorije upisa po ovom kriterijumu.
- ▶ Kada je reč o započinjanju postupka javne nabavke, obaveza je naručioca da objavi jedan od Zakonom propisanih dokumenata. Međutim, iz objavljenih podataka proizlazi da naručioci tu obavezu nisu ispunili u značajnom broju slučajeva. Za neke od nabavki je objavljeno više od jednog poziva na podnošenje ponuda, tako da je

ukupan broj javnih nabavki za koje nije objavljen ni jedan od obaveznih početnih dokumenata čak 6201 (broj je, u stvari nešto veći, jer dupliranje postoji i kod drugih vrsta poziva)! Ovako krupno nepoštovanje Zakona o javnim nabavkama je malo verovatno i pre bi moglo da ukaže na nepotpunost informacija koje su generisane u bazi otvorenih podataka. Ova pojava je zastupljena kod svih vrsta javnih nabavki i kod svih vrsta postupaka.

- ▶ Do sličnih zaključaka bi mogla da dovede i analiza informacija o objavi dokumenata koji ukazuju na neki od vidova okončanja postupaka javne nabavke. Naime, kada se saberu podaci o objavi i dodeli ugovora, obaveštenjima o zaključenom okvirnom sporazumu, obaveštenja o zaključenom ugovoru, obaveštenje o rezultatu konkursa i obaveštenja o obustavi postupka javne nabavke, proizlazi da čak 9842 postupka javnih nabavki nije okončano ni na jedan od navedenih načina. Ova pojava bi mogla da bude u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su raspisani, ali ne i okončani do okončanja perioda u kojem su prikupljeni podaci radi objave na Portalu javnih nabavki. Ukoliko je to slučaj, a ne greške naručilaca pri unosu podataka, o tome bi trebalo da postoje odgovarajuće napomene, jer se inače može izvući pogrešan zaključak.
- ▶ Naručioci su, na osnovu člana 62. Zakona obavezni da za svaku javnu nabavku objave konkursnu dokumentaciju, istovremeno sa pozivom za podnošenje ponuda. Međutim, u bazi otvorenih podataka pronašli smo čak 4960 slučajeva kada konkursna dokumentacija uopšte nije bila objavljena. Istovremeno u 2354 slučajeva je zabeleženo da je za jednu javnu nabavku objavljeno više od jedne konkursne dokumentacije. I jedna i druga pojava primećene su kod raznih vrsta postupaka javnih nabavki i kod raznih predmeta javnih nabavki. Ovako krupni nedostaci, kod više od jedne desetine objavljenih javnih nabavki ukazuju na ozbiljne razmere kršenja Zakona, ili, što bi bila srećnija opcija, na greške u sistemu evidentiranja dokumenata koji se odnose na javne nabavke.
- ▶ Obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava je objavljeno za 1208 javnih nabavki, odnosno, ako je verovati statistici, podneto je ukupno 1451 takvih zahteva. Budući da Republička komisija za zaštitu prava nije objavila podatke o broju ukupno primljenih zahteva tokom 2017. godine, nije moguće izvesti zaključak o tome da li su ovi podaci tačni.

Uzorak istraživanja – ukrštanje podataka o velikim nabavkama

- ▶ **Uzorak:** informacije o 319 javnih nabavki velike vrednosti objavljenih na Portalu UJN.
- ▶ U ovom istraživanju zbog tehnike prenosa podatka sa tabele sa Portala u radnu Excel tabelu, korišćen je prigodan uzorak. Kopirane su sve javne nabavke objavljene od 34-55 strane, što prema vremenu zaključenja ugovora odgovara vremenskom periodu od 27.12.2017.-31.12.2017. Kako su na Portalu najčešće objavljuju nabavke u nizu za jednog naručioca, istraživači su izborom navedenih strana hteli da zaobiđu krajnje nereprezentativan uzorak u pogledu naručioca javnih nabavki.

Radni zadaci:

- ▶ Prenos podataka sa tabele Portala UJN u Excel tabelu (sheet 1-primena filtera, sheet 17-kopirani podaci redom sa portala UJN)
- ▶ Ukrštanje podataka o broju ponuda i kriterijuma izbora ponuda (sheet 4 i 5)
- ▶ Ukrštanje podataka o vrsti postupka i broja ponuda (sheet 6)
- ▶ Ukrštanje podataka o vrsti postupka i ORN (opštim rečnikom nabavke) (sheet 7-10)
- ▶ Ukrštanje podataka o ORN i brojem ponuda (sheet 11-15)
- ▶ Najčešće vrste nabavki prema ORN i broj ponuda (sheet 16)
- ▶ Podaci o celom uzorku- prosečna vrednost nabavke, prosečan br. ponuda, ponude gde se procenjena i ugovorena cena ne razlikuju (sheet 1, sheet 18)
- ▶ Ukrštanje podataka o JN kod kojih nije bilo razlike između procenjene i ugovorene vrednosti sa kriterijumima izbora, vrstom podataka i brojem ponuda (sheet 18-24)

Pojedini nalazi na osnovu analize i ukrštanja otvorenih podataka

- ▶ Zaključeni **ugovori su naknadno menjani najčešće u postupcima nabavke farmaceutskih proizvoda, goriva i električne energije**. U tom pogledu izdvajaju se postupci nabavke dobara farmaceutskih proizvoda bolnice Sokobanja (9 izmena prvobitno zaključenih ugovora) i Predškolske ustanove Pčelica (8 izmena);
- ▶ **Okvirni sporazum** je najčešće primenjivan u postupcima nabavke dobara medicinske opreme, farmaceutskih i hemijskih proizvoda, ali i rezervnih delova za različite vrste vozila;
- ▶ **Interesantan nalaz je i preko 230 obustava postupaka** (uglavnom po partijama) koje je sprovodilo Javno preduzeće za gazdovanje šumama Srbijašume, JP Pošta Srbija preko 40 postupaka, Kazнено popravni zavod u sremskoj Mitrovici preko 15 obustava;
- ▶ Postupci se mnogo **češće obustavljaju kada se nabavljaju usluge**, nešto manje za dobra, a znatno manje za radove. Dominiraju obustave po partijama u uslugama eksploatacije, seče šuma i drveća (JP Srbijašume), ali i uslugama različitih obuka (drugi naručioci);
- ▶ **Zahtevi za zaštitu prava se najčešće podnose kad su u pitanju nabavke dobara**, zatim slede radovi a nešto manje usluge, i to najčešće u otvorenoj vrsti postupaka;
- ▶ **Najviše produžetaka rokova za dostavljanje ponuda uočeno je kod javnih nabavki dobara sklopnih i mernih uređaja** koje je sprovodila Elektroprivreda Srbije i povezana preduzeća koja se bavi istom delatnošću. U ova 3 postupka EPS dominira sa podatkom da je čak 31 puta produžen rok za dostavljanje ponuda u otvorenom postupku (u prvom postupku sklopnih uređaja čak 15 puta). **Šire gledano, rokovi se produžavaju najviše kod javnih preduzeća, a zatim kod zdravstvenih i obrazovnih ustanova**, dok su u drugim kategorijama naručilaca manje zastupljeni.
- ▶ **Produžetak roka je u veoma bliskoj vezi sa postupcima u kojima je došlo do obustave**, pa na listi prvih 10 postupaka sa najvećim brojem produžetaka rokova imamo 8 obustava postupaka (kompletne obustave ili po partijama);
- ▶ **Korišćenje zaštite prava je u direktnoj vezi sa produžetkom roka za dostavljanje ponuda, ali i obustavama postupka**.
- ▶ **Okvirni sporazumi** se najčešće sprovode u postupcima javnih nabavki medicinskog materijala, medicinske opreme, farmaceutskih i hemijskih proizvoda.
- ▶ Od ukupno 38.375 obuhvaćenih postupaka javnih nabavki, zabeležili smo 1.343 pregovaračka postupka bez objavljivanja javnog poziva, što je 3.5% od ukupnog broja. Od ukupnog broja pregovaračkih postupaka, u preko 70% slučajeva predmet su usluge, dok se kod dobara najčešće pojavljuju nabavke rezervnih delovi;
- ▶ **Unos u polja** koja se odnose na izdata mišljenja Uprave za javne **nabavke verovatno nije izvršen pravilno**. Naime, gotovo je nemoguće da ni za jedan od 1343

pregovaračka postupka bez objavljenog poziva koji su bili u uzorku nije traženo i dato mišljenje UJN;

- ▶ **Sadržina kategorija i vrednosti koje su određene za upisivanje podataka nisu dovoljno jasno označeni;**
- ▶ U otvorenoj formi su **prikazani i podaci koji nisu od posebnog značaja za sistem javnih nabavki**, kao što su razni administrativni podaci o naručiocu (pri čemu se dešava da se u 3 različite kategorije unose podaci koji su slične sadržine)
- ▶ **Određivanje kategorija podataka koje će biti prikupljene i objavljene u otvorenom formatu ne odgovara njihovom značaju** – npr. nedostaju podaci vezani za procenju i ugovorenu vrednost, kao i podaci o izvršiocu ugovora;
- ▶ **Nisu objavljeni svi podaci koji dolaze u posed Uprave za javne nabavke**, uključujući i neke koji se dostavljaju u elektronskom obliku;
- ▶ Postoji **moгуćnost da su objavljeni i neki podaci koji nisu dovoljno precizni ili su netačni**. Razlog tome je način na koji se određeni podaci dostavljaju (**unošenje podataka od strane naručilaca**);
- ▶ **Sadržaj kategorija nije precizno definisan** niti je najbolje praktično izveden u tabeli (primer kategorije „Obaveštenje o obustavi postupka”), pa se dešava da se ne pravi razlika između klasičnih otvorenih postupaka i postupaka javnih nabavki koji se sprovode u više partija;
- ▶ **Nazivi pojedinih naručilaca su uneti na više načina**, što kod upoređivanja podataka izaziva dodatnu konfuziju.

Analiza neotvorenih podataka

- ▶ **Drugi deo analize** odnosi se na podatke iz objavljenih izveštaja o ugovorenim nabavkama velike vrednosti, koji su dostavljeni Upravi za javne nabavke. Objavljeni su u formi koja je čitljiva, ali ne i upotrebljiva za dalje korišćenje. Naime, nije moguće precizno preneti podatke u drugi oblik, nije moguće obrađivati podatke na licu mesta, prikaz nije dovoljno pregledan, informacije o konkretnom postupku prelaze na narednu stranicu do koje je moguće doći skrolovanjem tačno određenog mesta pri dnu stranice, pri čemu se gubi preglednost i koncentracija na deo koji se čita.
- ▶ <http://portal.ujn.gov.rs/Izvestaji/IzvestajiVelike.aspx>
- ▶ Nalazi na osnovu analize ugovora velike vrednosti – poređenje sa izveštajima UJN za 2017
- ▶ **Prosečna vrednost nabavke** u našem uzorku je 3.791.285 u odnosu na prosečnu vrednost nabavke iz Izveštaja za 2017. godinu -3.197.000 dinara
- ▶ **Prosečan broj ponuda u našem uzorku za ceo uzorak je 1,87 dok je u izveštaju UJN za 2017. god on 3**. Uprava za javne nabavke je primenila metodologiju kojom je izračunavala broj ponuda sabirajući i ponude po partijama u jednom otvorenom postupku (jedan pojedinačni otvoreni postupak može imati 2 ili više desetina ili stotina partija).
- ▶ **Procenat zastupljenosti nabavki** urađenih putem otvorenog postupka u našem uzorku je 86,25 a u Izveštaju UJN je 93%, i redom: pregovaračkog postupka sa objavljivanjem, kod nas je 9,69 (u Izveštaju 3%), kvalifikacionog i pregovaračkog bez objavljivanja 0,65% (u Izveštaju 1 i 2%). Razlike kod ovih pokazatelja takođe mogu biti rezultat primene različite metodologije.
- ▶ Nalazi istraživanja – nabavke velike vrednosti
- ▶ U uzorku je bilo 10,66% nabavki za koje je kriterijum bila „ekonomski najpovoljnija ponuda“, za 86,44% je bila najniža ponuđena cena, dok za preko 2% nije bio upisan podatak.

- ▶ Nema statistički značajne razlike kada se poredi vrsta postupka, kriterijum za odabir ponuda i broj dobijenih ponuda.
- ▶ Broj ponuda je u i u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude i najniže ponuđene cene oko 2.
- ▶ Prema vrsti postupka najzastupljeniji je **otvoreni postupak** i prosečan broj ponuda je za ovu vrstu postupka 2.04, za **pregovarački postupak sa objavom** se zapaža tendencija smanjenog broja ponuda-1.61.
- ▶ U dva najzastupljenija postupka: najčešće nabavljano putem **otvorenog postupka** je bio potrošni materijal za obavljanje (za intervencije, medicinske) ili ORN šifra 33140000. Prosečan broj ponuda za ovu vrstu nabavke je 1,857.
- ▶ U **pregovaračkom postupku sa objavljivanjem** prosečan broj ponuda je nešto manji 1,161 a najčešće je to šifra 45 311200-opšti industrijski radovi
- ▶ U našem uzorku se zapaža da oko jedne trećine (115-**36,05%**) ugovorenih JN su ponude u kojima je **0 razlika između procenjene i ugovorene vrednosti**. Najčešći predmet tih JN su nabavke ORN 3314000- potrošni materijal za obavljanje intervencija (na primer sanitetski materijal). Po kriterijumu izbora u 87.8% postupaka je u pitanju najniže ponuđena cena a 12.2% je ekonomski najpovoljnija ponuda. Prema vrsti postupka to su JN ostvarene u 81% u otvorenom postupku, **17,4% u pregovaračkom postupku sa objavljivanjem** (ovaj procenat je bitno veći u odnosu zastupljenosti ovog postupka nego u celom uzorku) i 0.01% u pregovaračkom postupku bez objavljivanja.
- ▶ Izdvajanjem izvršenih javnih nabavki kod kojih nije bilo razlike između procenjene i ugovorene vrednosti, dobijamo sledeće podatke: u Tabeli 1, se vidi da je prosečan br.ponuda niži kod ovih nabavki-1,52, nego što je prosek za ceo uzorak (1,87) ili pak značajno niži od prosečnog broja ponuda koja je naznačen u izveštaju UJN za 2018. (oko 3).
- ▶ Ova vrsta nabavki je češće nego u celom uzorku (36,05%) zastupljena kod korišćenja kriterijuma-ekonomski najpovoljnija ponuda oko 44%.
- ▶ Kada izdvojene JN kod kojih se procenjena i ugovorena cena ne razlikuju ukrste sa podacima o vrsti postupaka (Tabela 2), uočava se da se prosečan br. ponuda značajno smanjuje kod pregovaračkog postupka sa objavom, na svega 1,19 ponude, u odnosu na prosečan broj ponuda u uzorku (1,87). Takođe kod ove vrste postupka značajano je veća zastupljenost (81% u odnosu na 36% u celom uzorku) nabavki kod kojih je razlika između ugovorene i procenjene vrednosti nabavke 0. Zaključujemo da je pregovarački postupak od direktnog uticaja na odnos između procenjene i ugovorene. Ovakav podatak je od velike koristi za kontrolore javnih nabavki zato što precizno ukazuje pravac i postupke koji bi trebalo da budu nadzirani. Sa druge strane, jasno se pokazuje i pravac u cilju izmena kako bi se ove stvari preventivno sprečavale.

Glavne preporuke

- ▶ Potrebno je obezbediti tačnost unetih podataka, naročito kada oni potiču od naručilaca; Neophodno je izvršiti proveru tačnosti unosa već objavljenih podataka koji su prikazani u bazi otvorenih podataka o javnim nabavkama, s obzirom na srazmerno veliki broj uočenih grešaka i nedoslednosti
- ▶ Potrebno je precizirati informacije o metodologiji izrade skupova otvorenih podataka o javnim nabavkama, kao i dodatna objašnjenja za tražioce koji poredi ove podatke sa periodičnim izveštajima Uprave za javne nabavke
- ▶ Potrebno je proširiti krug informacija koje se objavljuju na Portalu javnih nabavki generalno, naročito u pogledu izvršenja ugovora

-
- ▶ Potrebno je obezbediti da novi Portal javnih nabavki sadrži sve podatke u otvorenom obliku – postavljanjem čvrstih zakonskih garancija i razradom u podzakonskom aktu
 - ▶ Podaci sa Portala javnih nabavki treba da budu uporedivi i povezani sa podacima iz drugih javnih registara – informacije o usvojenom i izvršenom budžetu, informacije o sprovedenim revizijama, podaci o vlasništvu u pravnim licima koja učestvuju u postupcima javnih nabavki i drugo - korišćenjem jedinstvenih identifikacionih oznaka (PIB za privredne subjekte, oznake programa i budžetskih klasifikacija)
 - ▶ Državni organi treba da vrše ukrštanje podataka objavljenih u mašinski čitljivom obliku kada određuju predmet svog nadzora, kontrole i revizije

Šta se objavljuje u otvorenom formatu a šta ne?

Na Portalu otvorenih podataka, <https://data.gov.rs/sr/datasets/podatsi-iz-oglasa-javnih-nabavki-sa-portala-javnih-nabavki/> Uprava za javne nabavke objavila je podatke iz izveštaja o javnim nabavkama i šifarnike koji omogućavaju praćenje tih izveštaja.

Objavljeni su sledeći dokumenti u CSV formatu:

[Podaci sa portala javnih nabavki za tekući mesec](#)

Poslednja izmena načinjena je u petak, 29. septembra 2017.

[Podaci sa portala javnih nabavki za 2017. godinu](#)

Poslednja izmena načinjena je u ponedeljak, 8. januara 2018.

[Podaci sa portala javnih nabavki za 2016. godinu](#)

Poslednja izmena načinjena je u petak, 29. septembra 2017.

[Podaci sa Portala javnih nabavki za 2015. godinu](#)

Poslednja izmena načinjena je u petak, 29. septembra 2017.

[Podaci sa Portala javnih nabavki za 2014. godinu](#)

Poslednja izmena načinjena je u petak, 29. septembra 2017.

[Podaci sa Portala javnih nabavki za 2013. godinu](#)

Poslednja izmena načinjena je u petak, 29. septembra 2017.

Tabele su zipovane, te se ne mogu koristiti pre raspakivanja, što je njihov prvi nedostatak.

Za potrebe analize odabrani su podaci za poslednju celovitu godinu, 2017.

Objavljeni podaci u otvorenom formatu predstavljaju samo deo podataka koji postoje o javnim nabavkama kako kod naručilaca, tako i kod Uprave za javne nabavke, koja prikuplja njihove planove i izveštaje i vodi Portal javnih nabavki. Tabele sa otvorenim podacima sadrže sledeće kategorije, i pisanu i numeričku vrednost za svaku nabavku po svakoj od tih kategorija:

- Šifra nabavke
- Naziv dokumenta
- Naziv naručioca
- Matični broj naručioca
- Poreski identifikacioni broj (PIB) naručioca
- Identifikacioni broj naseljenog mesta po sedištu naručioca
- Identifikacioni broj grada ili opštine sedišta naručioca
- Identifikacioni broj vrste postupka javne nabavke
- Predmet nabavke (narativno)
- Vrsta predmeta nabavke (narativno)
- Šifra predmeta nabavke iz Opšteg rečnika nabavki
- Ime i prezime kontakt osobe
- Broj telefona kontakt osobe
- Datum poslednje izmene podataka u postupku javne nabavke
- Identifikacioni broj delatnosti naručioca

- Identifikacioni broj oblika organizovanja naručioca
- Identifikacioni broj oblika svojine naručioca
- Identifikacioni broj kategorije kojoj pripada naručilac

U obliku otvorenih podataka takođe su dostupni podaci koji se odnose na postojanje pojedinih dokumenata koji mogu nastati u postupku javne nabavke. Tako se iz baze otvorenih podataka može saznati da li je za određenu nabavku postojao ili nije:

- Poziv za podnošenje ponuda
- Poziv za podnošenje prijava – (postoji kod restiktivnog i kvalifikacionog postupka)
- Obaveštenje o sistemu dinamičke nabavke
- Poziv za učešće na konkursu za dizajn

- Obaveštenje o priznavanju kvalifikacije
- Obaveštenje o priznavanju kvalifikacije u restriktivnom postupku

- Podaci o objavi i dodeli ugovora
- Obaveštenje o zaključenom okvirnom sporazumu
- Obaveštenje o zaključenom ugovoru
- Obaveštenje o rezultatu konkursa
- Obaveštenje o obustavi postupka javne nabavke

- Podaci o izmeni ugovora o javnoj nabavci
- Konkursna dokumentacija

- Obaveštenje o produženju roka
- Pregovarački bez ponuda – pregovarački postupak kada nije bilo prihvatljivih i odgovarajućih ponuda
- Obaveštenje o zaštiti prava
- Misljenje Uprave za javne nabavke – izdaje se samo za neke pregovaračke postupke

- Odluka o priznavanju kvalifikacije – kod kvalifikacionog i restriktivnog postupka
- Odluka o isključenju kandidata – kod kvalifikacionog i restriktivnog

- Odluka o dodeli ugovora
- Odluka o dodeli okvirnog sporazuma
- Obaveštenje o poništenju postupka
- Odluka o obustavi postupka

- Odluka o nastavku postupka – nakon uloženog zahteva za zaštitu prava
- Odluka Komisije o zaključenju ugovora – Republička komisija za zaštitu prava
- Obaveštenje o priznavanju kvalifikacije opšte – kod poverljivih nabavki
- Link za određenu nabavku koji vodi ka odgovarajućoj stranici Portala javnih nabavki

Objavljivanje ovih dokumenata na Portalu inače je propisano članom 35. Zakona o javnim nabavkama.

S druge strane, brojni drugi podaci o javnim nabavkama nisu dostupni u ovom formatu. Između ostalog, to su sledeće (navedene su samo stavke koje su pronađene u drugim zbirnim izveštajima koji su objavljeni na Portalu javnih nabavki):

- naziv dobavljača
- MB dobavljača
- Država dobavljača
- Vrsta postupka
- Broj mišljenja UJN
- Osnov iz Zakona o javnim nabavkama za davanje mišljenja
- datum zaključenja ugovora
- Procenjena vrednost nabavke
- Ugovorena vrednost nabavke bez PDV
- Ugovorena vrednost nabavke sa PDV-om
- Broj ponuda
- kriterijum za izbor
- jedinična cena
- troškovi pripremanja ponude
- datum izvršenja/neizvršenja ugovora
- vrednost izvršenja ugovora
- izvršenje/neizvršenje ugovora
- razlog neizvršenja ugovora
- tip nabavke
- izmene ugovora

Pored pomenutih podataka, postoje i brojni drugi koji se ne mogu naći ni u otvorenom, ni u drugom formatu, već isključivo u okviru pojedinačnih postupaka javnih nabavki, kao što su broj izmena konkursne dokumentacije, broj pitanja koja su postavljala zainteresovana lica, korišćenje dodatnih uslova, značaj koji je dat pojedinim elementima kod kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude i drugo.

Očigledno je da prikazivanje podataka u otvorenom i u drugom formatu nije u skladu sa značajem koji imaju pojedine vrste podataka. Zbog toga razloge treba tražiti na drugom mestu. To je pre svega način prikupljanja podataka od strane Uprave za javne nabavke (izveštaji naručilaca ili neposredno popunjavanje aplikacije na Portalu), zatim zakonom određen skup podataka koji se moraju dostavljati, način dostavljanja i tehničke specifikacije samog Portala javnih nabavki. Takođe, postoji i mogućnost grešaka kod popunjavanja podataka od strane naručilaca i nemogućnost Uprave da sa svojim nedovoljnim kapacitetima proveri unos svih tih podataka. Ipak, čini se da je i u postojećem pravnom okviru bilo moguće otvoriti veći broj podataka prema javnosti, pogotovo kada se ima u vidu da Uprava za javne nabavke, prilikom sačinjavanja godišnjih izveštaja o primeni Zakona obrađuje i mnoge podatke koji trenutno nisu objavljeni u otvorenom formatu. Drugim rečima, objavljivanjem podataka iz postojećih baza koje stoje iza Portala javnih nabavki u otvorenom formatu, bilo bi moguće značajno unaprediti i olakšati uvid javnosti i bez izmene pravnog okvira i uspostavljanja novog Portala. Naravno, bolji pravni okvir i nova IT rešenja biće samo od koristi u tom poslu.

Ispravnost upisa

Tabela sa otvorenim podacima nije bila popunjena tako da se može pouzdano koristiti. Naime, među 58.627 javnih nabavki iz 2017. godine koje su zabeležene u ovoj tabeli, nekoliko desetina njih nije bilo uneto u bazu pravilno. Najčešća greška naručilaca koji su unosili podatke bilo je unošenje informacija o predmetu javne nabavke u nekoliko polja umesto u prvo predviđeno za to, usled čega su i svi ostali unosi, počev od naziva naručioca bili pomereni za jedno ili više polja. Iako je u ukupnoj populaciji broj ovih netačnih unosa zanemarljiv (oko 0,1%), nikakva dalja analiza podataka nije bila moguća pre nego što je ovaj nedostatak otklonjen. Problem bi, s druge strane, lako mogao da se reši „na izvoru“, tako što naručilac ne bi imao mogućnost da unese netačan podatak u odgovarajuće polje.

Korisnost objavljenih podataka

Kada se savlada problem pogrešno unetih podataka dolazi se do ključnog pitanja – kako koristiti ove podatke, šta na osnovu njih može da se zaključi i u kojoj meri oni pružaju nove podatke u odnosu na ono što se može pronaći u izveštajima koje generiše sama Uprava za javne nabavke.

Šifra nabavke

Budući da je šifra svake nabavke jedinstvena, ovaj podatak nije pogodan za dalje analize na nivou celokupnog sistema javnih nabavki.

Naziv dokumenta

U okviru ove kolone naručioci su upisivali predmet svoje nabavke, slobodnim rečima, to jest, ne nužno onako kako su nabavke klasifikovane u okviru opšteg rečnika nabavki. Pored toga, nivo opštosti, odnosno detaljnosti kod upisa je do te mere različit da na osnovu ovih podataka nije moguće vršiti nikakve dalje analize niti grupisanja.

Primera radi, među hronološki upisanim nabavkama jednog dana nalaze se sledeći upis:

Tabela broj 1: Ilustracija razičitog pristupa pri upisu „naziva dokumenta“

Материјал за саобраћај - гориво
Набавка услуге испоруке готових јела у продуженом боравку у 2017. години
Јавна набавка намирница
материјал за хемодијализу - дијализатори

материјал за хемодијализу који зависи од типа машине
материјал за хемодијализу заједнички материјал за све машине
Гориво
НАБАВКА ДОБАРА-ГАСНО УЉЕ ЕКСТРА ЛАКО ЕВРО ЕЛ
УГОСТИТЕЉСКА ОПРЕМА ЗА ЛОВАЧКЕ КУЋЕ 2016. ГОДИНЕ (II)
ЈНМВ 125/2016 - телефонски апарати са одржавањем телефона и телефонске централе за потребе ЗИН-а
ЛЕКОВИ И МЕДИЦИНСКА СРЕДСТВА
Набавка возила
архитектонски надзор на извођењу радова - наставак адаптације, реконструкције и доградње зграде Народно позориште Суботиц 6. фаза
Електромоторни погони за вентиле
Услуге штампања публикација 1/2017
Организовање и извођење једнодневних и дводневне екскурзије у пролеће 2017.
Набавка пекарских производа за исхрану деце и ученика у ОШ „Слободан Јовић“ у Вољуји, Ред.бр. 1.1.1./2017
Испорука и уградња покретне аутоматске рампе
ЈН 76/16 Радови на текућем одржавању Стационара II-фасада
Колонијална роба
гуме за чистаче цеви
ЈН 3000/1139/2016 (2133/2016) - Додатни материјал за заваривање
Набавка добара - гориво за потребе Канцеларије за Косово и Метохију – евро дизел или одговарајући
Санација кровне конструкције
ЈН 425/2016 - Претплата на публикацију Привредни саветник
Геодетска Опрема 4000/0072/2016
Превоз ђака 2017
Набавка фотокопир апарата за потребе саобраћајне полиције
Грађевински радови приликом санација хаварија и ремонта на систему даљинског грејања

Iz priloženog je takođe jasno da nije reč ni o kakvom „nazivu dokumenta“, već o nazivu nabavke. Očigledno je da bi pri izmenam Portala javnih nabavki trebalo povesti računa o tome da se ovi nazivi daju po jedinstvenim načelima.

Pored toga, ovo je rubrika koja je najčešće pogrešno popunjavana. Naime, naručioci su, želeći da podele upis, i da, na primer, zabeleže poseban predmet nabavke po pojedinim partijama, prelazili u naredne rubrike i time remetili čitavu tabelu otvorenih podataka.

Naziv naručioca, matični broj i PIB naručioca

Kod ove kategorije podataka takođe je primetna šarolikost upisa, makar kada je reč o nazivima. U istim situacijama naručioci vrše upis na različit način, na primer „Osnovna škola“ ili „OŠ“, u nekim slučajevima se između reči i navodnika ostavlja prazno mesto, u drugima ne, jedni koriste isključivo velika slova, a drugi poštuju pravopisna pravila.

Sve ovo se odrazilo i na pouzdanost podataka koji se mogu naći u bazi otvorenih podataka. Tako, od ukupno 58628 upisanih postupaka javnih nabavki, ako bi se sudilo prema nazivima naručilaca, te postupke je sprovodilo ukupno 3984 obveznika. Međutim, ako se kao parametar uzmu njihovi matični brojevi, stvarni broj naručilaca je za gotovo stotinu manji – 3891. Ni tu nije kraj problemima: ako se gledaju poreski identifikacioni brojevi, broj naručilaca se ponovo razlikuje i sada je 3902. Pošto su i matični i poreski identifikacioni brojevi jedinstveni, može se zaključiti da je kod nekih subjekata došlo do pogrešnog unosa i u ovim kategorijama.

Opština i mesto naručioca

Naručioci potiču iz 638 naseljenih mesta, pri čemu su veći gradovi posmatrani kao više mesta ukoliko su podeljeni na opštine. Na spisku se inače nalazi čak 6167 naseljenih mesta.

Od 194 upisane opštine, javne nabavke su sprovodili naručioci koji potiču iz njih 187. Oko jedne desetine javnih nabavki sprovodili su naručioci koji su registrovani na beogradskoj opštini Savski Venac, ukupno 5760, gde se nalazi sedište glavnih republičkih organa. Na žalost, pretraga podataka postoji samo po pojedinačnim opštinama, a ne i po regionima ili okruzima, tako da nije moguće bez značajnog dodatnog truda utvrditi koliko je učešće u nabavkama po pojedinim delovima zemlje. Relativno jednostavnom pretragom ipak može da se utvrdi da su naručici iz AP Vojvodine imali u 2017. ukupno 14.043 javnih nabavki, naručioci sa područja Kosova i Metohije 296, dok sa područja centralne Srbije (uključujući i grad Beograd) dolaze naručioci 44.290 javnih nabavki u toj godini.

Vreme sprovođenja javnih nabavki

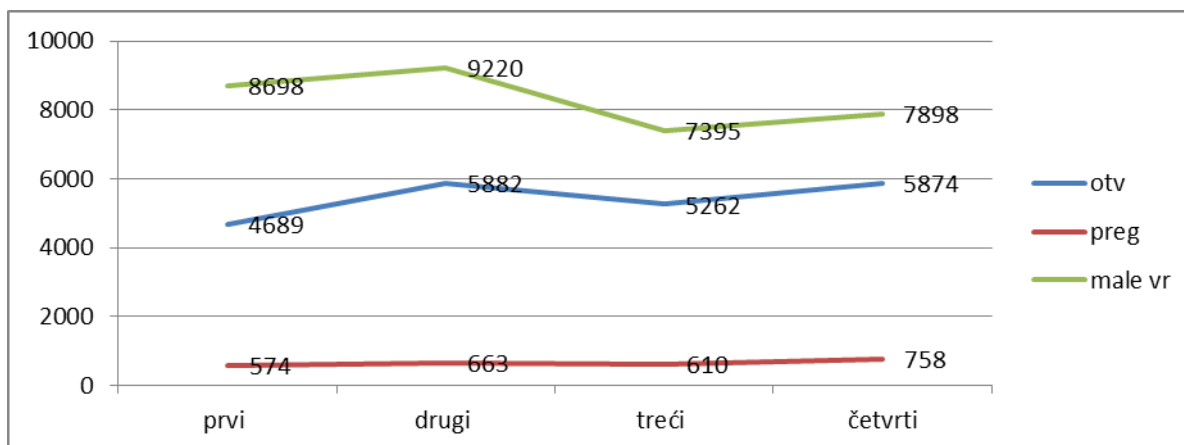
Naziv otvorenog podatka „datum poslednje promene“ navodi na pogrešan trag. Naime, nije reč o unosu poslednje promene koja se odnosi na određenu javnu nabavku, već o datumu i vremenu unosa poslednje promene prvog unetog dokumenta, ili seta dokumenata koji su objavljeni na početku javne nabavke.

Javne nabavke se raspisuju tako da je prosečni datum poslednjeg unosa unosa bio 3. jul 2017. u 4.37 ujutro. Drugim rečima, postoji veoma blaga neravnoteža u korist raspisivanja nabavki u drugom polugodištu u odnosu na prvo.

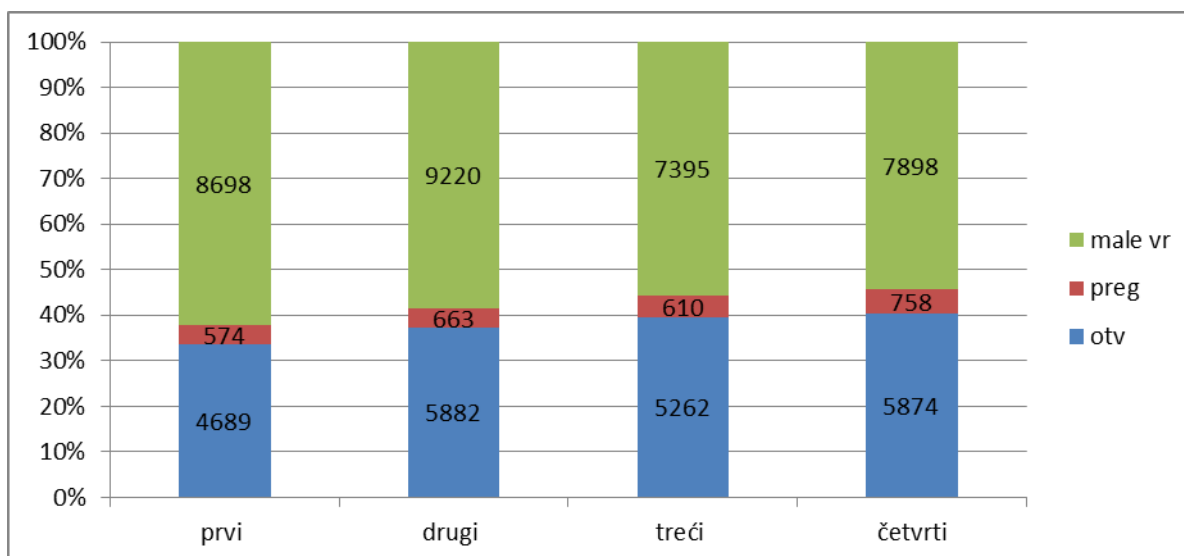
U prvom kvartalu je opaženo 14283 nabavki, u drugom 16100, u trećem 13493, da bi ih u poslednjem bilo 14755.

Pored ukupnog broja javnih nabavki koje se raspisuju u pojedinim periodima godine, uočljivo je da se trendovi razlikuju i kada je reč o pojedinim vrstama postupaka javnih nabavki.

Grafikon broj 1: Raspisivanje javnih nabavki po pojedinim kvartalima – otvoreni, pregovarački i postupci javnih nabavki male vrednosti



Grafikon broj 2: promene u strukturi postupaka javnih nabavki tokom godine

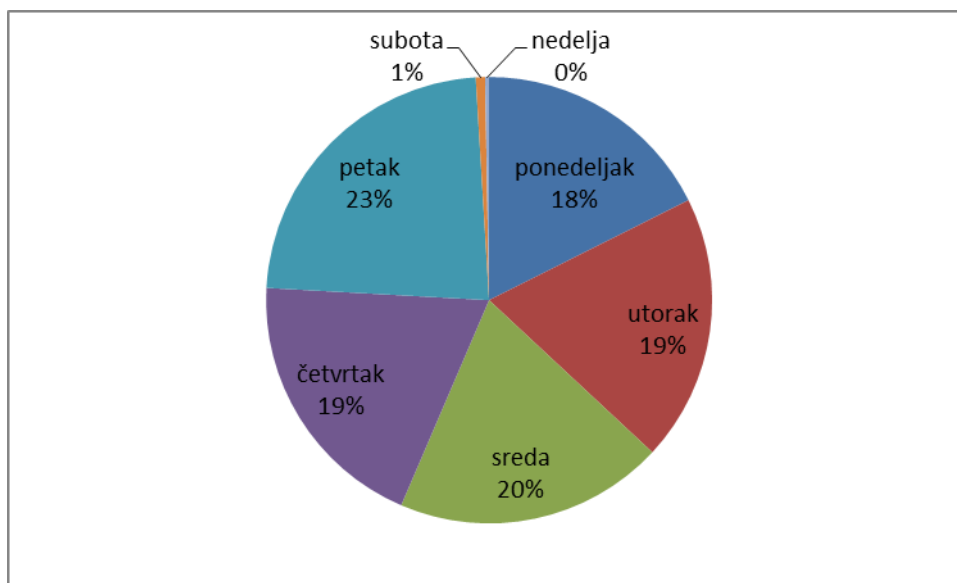


Kako se može videti iz grafikona broj 2, na početku godine je udeo javnih nabavki male vrednosti najveći, i prelazi 60% među najčešće zastupljenim postupcima, u poslednjem kvartalu on pada ispod 55%, dok srazmerno raste udeo otvorenih postupaka javnih nabavki, kao i pregovaračkih postupaka, naročito u poslednjem kvartalu 2017. godine.

Dan unosa podataka

Iako bi bilo razložno očekivati da je distribucija objavljivanja javnih nabavki jednaka kada je reč o pojedinim danima u radnoj sednici, to nije slučaj. Naime, u okviru istraživanja smo uočili da postoji nesrazmera utoliko što službenici za javne nabavke češće biraju petak, kao poslednji dan u radnoj nedelji da objave javnu nabavku na Portalu. To se tokom 2017. godine dešavalo u 23% slučajeva, u odnosu na 18% ponedeljkom, ili u odnosu na „prosečnu“ sredu, koja je birana u tačno jednoj petini slučajeva. Ova pojava može biti u vezi sa pripremom dokumentacije za javnu nabavku koja se vrši tokom cele radne nedelje, ali ne treba isključiti ni mogućnost da je u nekim slučajevima u vezi sa namerom da se ponuđačima ostavi manje vremena za razmatranje objavljene dokumentacije.

Grafikon broj 3: Dan unosa podataka

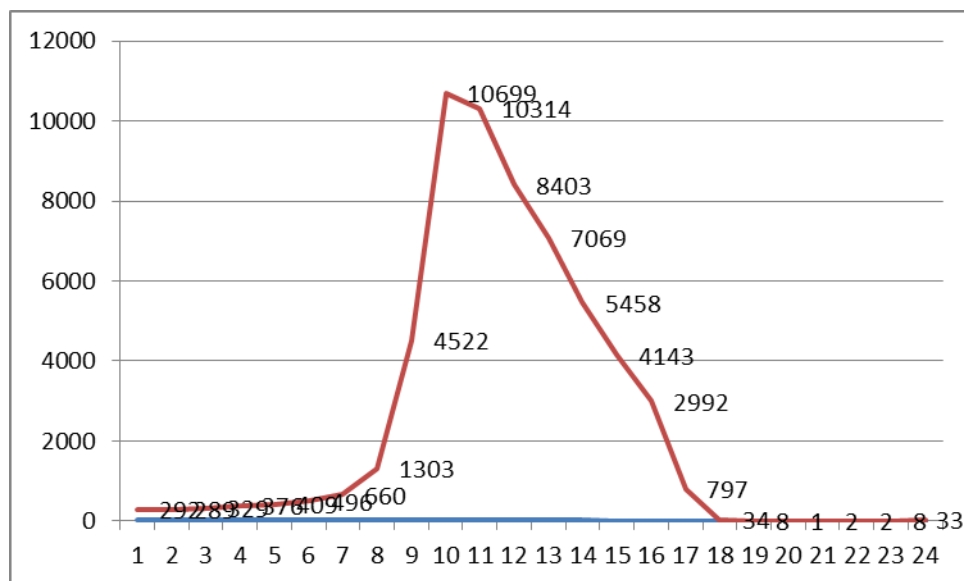


Vreme objavljivanja javnih nabavki

Zanimljivi su i podaci do kojih smo došli u pogledu vremena objavljivanja oglasa o javnim nabavkama. Naime, oko 5% oglasa je objavljeno na Portalu u doba koje sigurno ne ulazi u radno vreme službenika za javne nabavke, jer su se dogodile bilo posle 17.00 časova ili pre 7.00 ujutro. Imajući u vidu da je mnogim službenicima radno vreme od 7.30 do 15.30, ova pojava je sasvim sigurno daleko zastupljenija i ukazuje na preopterećenost ljudi koji u okviru naručilaca obavljaju zadatke u vezi sa javnim nabavkama.

U toku radnog vremena, „udarno“ doba za objavljivanje oglasa je između 10 i 11 časova, da bi nakon podneva, učestalost objavljivanja počela rapidno da opada.

Grafikon broj 4: Vreme objavljivanja oglasa o javnim nabavkama (za pojedine časeve)



Nabavke po vrsti

Nabavke su prikazane po vrsti u okviru tri rubrike. Jedna obuhvata osnovu podelu na nabavke dobara, usluga i radova, kao i sprovođenje postupka radi zaključivanja javno-privatnog partnerstva.

Druga kategorizacija odnosi se na detaljnije definisani predmet nabavke, a treća sadrži terminologiju iz Opšteg rečnika javnih nabavki. Međutim, u okviru otvorenih podataka, podaci iz opšteg rečnika nabavki su predstavljeni tekstualno, a ne prema njihovim kodnim brojevima, što povećava mogućnost grešaka pri unosu podataka.

Neki od podataka iz ove kategorije bili su predmet analize tokom istraživanja, a nalazi su sumarno predstavljeni u posebnom poglavlju.

Kontakt osobe i telefoni

Podaci o kontakt osobama i njihovim kontakt telefonima nisu predstavljeni u jedinstvenom formatu. Primetno je da se u nekim slučajevima koriste sva velika slova, dok se u drugima poštuje pravopis. Kada je reč o telefonima, pozivni brojevi se u nekim slučajevima odvajaju kosim crtama, u nekim srednjim crtama, dok se u nekim slučajevima ne odvajaju uopšte od glavnog telefonskog broja. Takođe, u nekim slučajevima se u okviru istog polja navodi više telefonskih brojeva ili lokali fiksnih telefona, što onemogućava sortiranje i dalju analizu podataka.

Vrste delatnosti naručilaca

Potencijalno korisna kategorija vrste delatnosti koju obavlja naručilac ima veliki broj mogućih upisa. Tako, u uzorku za celu 2017. postoji čak 135 upisanih vrsta delatnosti, što je preveliki broj za dalje analize. Bilo bi uputnije da je ova klasifikacija nešto uža, kako bi bila pogodnija za ukrštanje sa drugim vrstama podataka.

Kada je reč o obliku organizovanja, od više ponuđenih opcija pronađeni su naručioci koji pripadaju ukupno u 22 kategorije. Još uža klasifikacija postoji u širim kategorijama. Tako, za 2017.

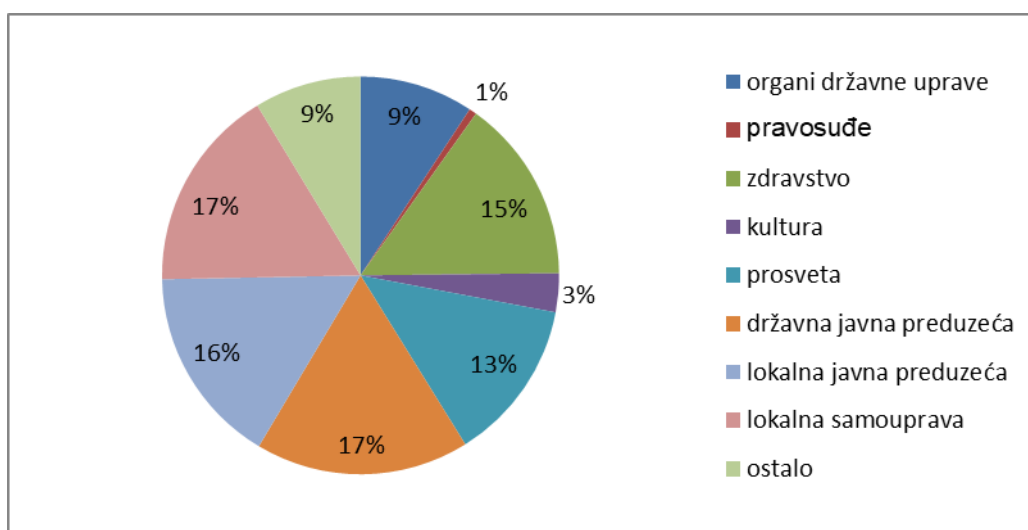
Na osnovu toga smo utvrdili da su u 2017. javne nabavke sprovodile sledeće kategorije naručilaca:

Tabela broj 2: Kategorije naručilaca

organi državne uprave	5435
Pravosuđe	362
Zdravstvo	8758
Kultura	1850
Prosveta	7722
državna javna preduzeća	10210
lokalna javna preduzeća	9460
lokalna samouprava	9737
Ostalo	5102

Njihov udeo u ukupnom broju javnih nabavki prikazan je na grafikonu.

Grafikon broj 5: udeo pojedinih kategorija naručilaca



Kako se iz ovog grafikona može videti, postupci javnih nabavki su gotovo ravnomerno raspoređeni između zdravstvenih i prosvetnih ustanova, državnih i lokalnih javnih preduzeća,

te organa lokalne samouprave. Kada je reč o broju postupaka, za njima bitno zaostaju organi izvršne vlasti i nezavisni državni organi. S obzirom na to da u otvorenom formatu nisu predstavljeni podaci o vrednosti javnih nabavki, iz njih nije moguće utvrditi u kojoj meri broj postupaka javnih nabavki korelira sa njihovom vrednošću.

Oblik svojine naručioca

Jedna od kategorija koje su predstavljene u vidu otvorenih podataka jeste i „oblik svojine naručioca“. Ovaj vid predstavljanja je, međutim, jedan od najmanje korisnih. Razlog za to je nerazumevanje samih naručilaca o tome šta bi trebalo da upišu, i u koju kategoriju da sebe svrstaju. Usled toga, za više od desetine postupaka javnih nabavki je ostalo nepoznato u kojem obliku svojine su naručioci, a nešto manji je broj onih koji su označili da su u društvenoj svojini. Između ostalih, nisu znali u kakvoj su svojini domovi zdravlja, lokalna javno komunalna preduzeća, bolnice, opštinske uprave, domovi za smeštaj odraslih lica, pojedini ogranci EPS, javna preduzeća, Uprava za izvršenje krivičnih sankcija, biblioteke, vojne pošte, beogradski Aerodrom itd.

Navodno su u društvenoj svojini opštinske uprave, javna preduzeća, biblioteke, ustanove (neki od njih se javljaju i u prethodnoj kategoriji nepoznate svojine). U privatnoj svojini su navodno pojedina javnokomunalna preduzeća, osnovne škole, osnovni sud u Lazarevcu, skupština opštine Bogatić, Elektroprivreda Srbije (ponovo), Republički zavod za zaštitu spomenika kulture, pojedine osnovne škole, Grad Uice, Gradska uprava Požarevca i mnogi drugi koji to očigledno nisu.

Tabela broj 3: Oblik svojine naručilaca

nepoznata svojina	6035
Privatna	170
Mešovita	299
Društvena	4333
Državna	47790
	58627

Objave u postupku javne nabavke

Više od polovine baze otvorenih podataka o javnim nabavkama posvećeno je identifikaciji postojanja pojedinih dokumenata koji se moraju objavljivati u određenom postupku javne nabavke.

Međutim, sudeći po podacima iz baze, izgleda da su neki naručioci propustili da ispune svoju obavezu.

Tabela broj 4: Broj objava po pojedinim kategorijama

PozivZaPodnosenjePonuda	53504
PozivZaPodnosenjePrijava	319
ObavestenjeOSistemuDinamickeNabavke	9
PozivZaUcesceNaKonkursZaDizajn	9
ObavestenjeOPriznavanjuKvalifikacije	0
ObavestenjeOPriznavanjuKvalifikacijeURestriktivnomPostupku	0
PodaciOObjaviIDodeliUgovora	173
ObavestenjeOZaključenomOkvirnomSporazumu	3695
ObavestenjeOZaključenomUgovoru	65037
ObavestenjeORezultatuKonkursa	295
ObavestenjeOObustaviPostupkaJavneNabavke	8613
PodaciOlzmeniUgovoraOJavnojNabavci	1477
KonkursnaDokumentacija	57119
ObavestenjeOProduzenjuRoka	10399
PregovarackiBezPonuda	1944
ObavestenjeOZastitiPrava	1451
MisljenjeUpraveJN	0
OdlukaOPriznavanjuKvalifikacije	190
OdlukaOIsključenjuKandidata	13
OdlukaODodeliUgovora	55230
OdlukaODodeliOkvirnogSporazuma	3009
ObavestenjeOPonistenjuPostupka	127
OdlukaOObustaviPostupka	7842
OdlukaONastavkuPostupka	100
OdlukaKomisijeOZaključenjuUgovora	1
ObavestenjeOPriznavanjuKvalifikacijeOpste	191

Kada je reč o započinjanju postupka javne nabavke, obaveza je naručioca da objavi jedan od Zakonom propisanih dokumenata, to jest, poziv za podnošenje ponuda, poziv za podnošenje prijava, kada je reč o restriktivnom i kvalifikacionom postupku, obaveštenje o sistemu dinamičke javne nabavke, ili poziv za učešće na konkursu za dizajn. Međutim, iz objavljenih podataka proizlazi da naručioci tu obavezu nisu ispunili u značajnom broju slučajeva. Naime, kada se sabere ukupan broj objavljenih poziva, on je za 4786 manji od broja ukupno sprovednih javnih nabavki! Međutim, ni tu nije kraj. Za neke od nabavki je objavljeno više od jednog poziva na podnošenje ponuda, tako da je ukupan broj javnih nabavki za koje nije objavljen ni jedan od obaveznih početnih dokumenata čak 6201 (broj je, u stvari nešto veći, jer dupliranje postoji i kod drugih vrsta poziva)! Ovako krupno nepoštovanje Zakona o javnim nabavkama je malo verovatno i pre bi moglo da ukaže na nepotpunost informacija koje su generisane u bazi otvorenih podataka. Ova pojava je zastupljena kod svih vrsta javnih nabavki i kod svih vrsta postupaka.

Do sličnih zaključaka bi mogla da dovede i analiza informacija o objavi dokumenata koji ukazuju na neki od vidova okončanja postupaka javne nabavke. Naime, kada se saberu podaci o objavi i dodeli ugovora, obaveštenjima o zaključenom okvirnom sporazumu, obaveštenja o zaključenom ugovoru, obaveštenje o rezultatu konkursa i obaveštenja o obustavi postupka

javne nabavke, proizlazi da čak 9842 postupka javnih nabavki nije okončano ni na jedan od navedenih načina. Ova pojava bi mogla da bude u vezi sa postupcima javnih nabavki koji su raspisani, ali ne i okončani do okončanja perioda u kojem su prikupljeni podaci radi objave na Portalu javnih nabavki. Ukoliko je to slučaj, a ne greške naručilaca pri unosu podataka, o tome bi trebalo da postoje odgovarajuće napomene, jer se inače može izvući pogrešan zaključak.

Konkursna dokumentacija

Naručioci su, na osnovu člana 62. Zakona obavezni da za svaku javnu nabavku objave konkursnu dokumentaciju, istovremeno sa pozivom za podnošenje ponuda. Međutim, u bazi otvorenih podataka pronašli smo čak 4960 slučajeva kada konkursna dokumentacija uopšte nije bila objavljena. Istovremeno u 2354 slučajeva je zabeleženo da je za jednu javnu nabavku objavljeno više od jedne konkursne dokumentacije. I jedna i druga pojava primećene su kod raznih vrsta postupaka javnih nabavki i kod raznih predmeta javnih nabavki. Ovako krupni nedostaci, kod više od jedne desetine objavljenih javnih nabavki ukazuju na ozbiljne razmere kršenja Zakona, ili, što bi bila srećnija opcija, na greške u sistemu evidentiranja dokumenata koji se odnose na javne nabavke.

Zahtevi za zaštitu prava

Obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava je objavljeno za 1208 javnih nabavki, odnosno, ako je verovati statistici, podneto je ukupno 1451 takvih zahteva. Budući da Republička komisija za zaštitu prava nije objavila podatke o broju ukupno primljenih zahteva tokom 2017. godine, nije moguće izvesti zaključak o tome da li su ovi podaci tačni.

Nalazi na osnovu analize otvorenih podataka iz 2018. godine

Prva grupa podataka koji su analizirani su podaci objavljeni u posebnom delu Portala javnih nabavki, koji predstavljaju pojedinačne postupke sprovedenih javnih nabavki u prethodnim periodima. Obuhvaćeni uzorak je tabela koja sadrži preko 38 hiljada postupaka iz 2018. Godine (januar- septembar) <http://portal.ujn.gov.rs/OpenData.aspx> .

Naknadno su analizirani podaci iz baze podataka za celu 2017. godinu, o čemu se govori u prethodnim poglavljima. Kao cilj analize postavili smo pronalaženje interesantnih korelacija između objavljenih kategorija. S obzirom na to da nisu objavljene sve bitne informacije, a naročito ne one najvažnije (koje smo obradili u drugoj grupi podataka), pokušali smo da međusobnim ukrštanjem dobijemo određene zaključke.

Prva grupa pregledanih podataka u open data formi prikazana je kroz **28 odvojenih kategorija**. U cilju analize, ukrštali smo ponuđene kategorije, došli do određenih nalaza ali i uočili određeni broj prepreka i nedostataka koji mogu ometati dalju upotrebu. Nalaze do kojih smo došli izneli smo u opštem obliku, opisujući zaključke upoređivanjem kategorija, uz izdvajanje određenih naručilaca i postupaka koji se posebno ističu u veoma bitnim kategorijama.

Kao zanimljive i korisne nalaze izdvajamo:

- Da su zaključeni ugovori naknadno menjani najčešće u postupcima nabavke farmaceutskih proizvoda, goriva i električne energije. U tom pogledu izdvajaju se postupci nabavke dobara farmaceutskih proizvoda bolnice Sokobanja (9 izmena prvobitno zaključenih ugovora) i Predškolske ustanove Pčelica (8 izmena); Za ovu analizu su korišćeni podaci iz kolona: naziv dokumenta, naziv naručioca i podaci o izmeni ugovora o jn.
- Okvirni sporazum je najčešće primenjivan u postupcima nabavke dobara medicinske opreme, farmaceutskih i hemijskih proizvoda, ali i rezervnih delova za različite vrste vozila, gde smo zabeležili i najveći broj zaključenih ugovora nakon sprovedenih postupaka u vidu okvirnih sporazuma; Upoređivanje je vršeno poređenjem podataka iz kolona opšti rečnik jn, predmet nabavke i obaveštenje o zaključenom okvirnom sporazumu
- Interesantan nalaz je i preko 230 obustava postupaka (uglavnom po partijama) koje je sprovodilo Javno preduzeće za gazdovanje šumama Srbijašume, JP Pošta Srbija preko 40 postupaka, Kazneno popravni zavod u sremskoj Mitrovici preko 15 obustava, a izdvajamo i Elektroprivredu Srbije. Veoma česte obustave postupaka govore o nekoliko mogućih razloga: lošoj proceni naručioca, neistraženom tržištu, nedostatku ponuđača koji bi mogli da odgovore na zahteve postupaka, previsokim zahtevima naručioca u pogledu dodatnih uslova za učešće ili tehničkoj specifikaciji. Sa druge strane, obustave postupaka mogu da budu i namerno proizvedene, kako bi naručilac kasnije sproveo nabavku kroz pregovarački postupak. Međutim, upoređujući konkretne podatke koje smo imali uvid i činjenicu da JP „Srbijašume“ nisu imale veliki broj pregovaračkih postupaka, nismo mogli da zaključimo da je upravo ovo bio razlog u konkretnim slučajevima; Upoređivane su kolone naziv naručioca, obaveštenje o obustavi postupka jn
- Postupci se mnogo češće obustavljaju kada se nabavljaju usluge, nešto manje za dobra, a znatno manje za radove. Dominiraju obustave po partijama u uslugama eksploatacije, seče šuma i drveća (JP Srbijašume), ali i uslugama različitih obuka

- (drugi naručioci); Upoređivane su kolone obaveštenje o obustavi postupka, vrsta predmeta i vrsta predmeta iz Opšteg rečnika nabavke.
- Kod obaveštenja o zaštiti prava, odnosno podnetih zahteva za zaštitu prava, najčešći primerisu radovi na izgradnji i usluge različitih popravki; Upoređivane su kolone obaveštenje o podnetom zahtevu za zaštitu prava, predmet nabavke i Opšti rečnik nabavki.
 - Zahtevi za zaštitu prava se češće podnose kad su u pitanju nabavke dobara, zatim slede radovi a nešto manje usluge, i to najčešće u otvorenoj vrsti postupaka. Uočili smo da se procentualno više zahteva za zaštitu prava podnosi u otvorenoj vrsti postupka, dok kod pregovaračkog postupka nismo uočili niti jedan; Upoređivane su kolone iz obaveštenja o podnetom zahtevu za zaštitu prava, vrsta predmeta, iD vrsta postupka.
 - Najviše produžetaka rokova za dostavljanje ponuda javljalo se kod javnih nabavki dobara sklopnih i mernih uređaja koje je sprovodila Elektroprivreda Srbije i povezana preduzeća koja se bavi istom delatnošću. U ova 3 postupka EPS dominira sa podatkom da je čak 31 puta produžen rok za dostavljanje ponuda u otvorenom postupku (u prvom postupku sklopnih uređaja čak 15 puta). Upoređivane su kolone obaveštenje o produžetku roka, naziv dokumenta, naziv naručioca,
 - U tom smislu, ako pogledamo kategorije naručilaca kod kojih se najčešće produžavaju rokovi za podnošenje ponuda, u prvih deset preduzeća najčešće se javljaju javna preduzeća, a listu popunjavaju još jedino zdravstvene i obrazovne ustanove. Upoređivane su kolone obaveštenje o produžetku roka, iD kategorija, iD delatnost
 - Produžetak roka je u veoma bliskoj vezi sa postupcima u kojima je došlo do obustave, pa na listi prvih 10 postupaka sa najvećim brojem produžetaka rokova imamo 8 obustava postupaka (kompletne obustave ili po partijama); Upoređivane su kolone obaveštenje o produžetku roka, obaveštenje o obustavi postupka, naziv naručioca.
 - Zaštita prava je u direktnoj vezi sa produžetkom roka za dostavljanje ponuda, ali i obustavama postupka. S obzirom da smo u uzorku imali listu na kojoj je u prvih 12 postupaka bilo najmanje 3 podneta zahteva za zaštitu prava, napominjemo da je u gotovo svakom postupku bilo najmanje 2 a najviše 5 produžetaka rokova za dostavljanje ponuda, a u čak 5 postupaka je došlo i do obustava postupaka. Prednjači postupak nabavke rekonstrukcije šumskih puteva koji je sproveo JP Srbijašume, gde je bilo 3 podneta zahteva za zaštitu prava, 5 produžetaka rokova i čak 5 obustava postupaka. Upoređivane su kategorije obaveštenje o zaštiti prava, obaveštenje o produžetku roka, obaveštenje o obustavi postupka.
 - Obaveštenja o podnetim zahtevima za zaštitu prava su najčešće podnošena u otvorenom i postupku javne nabavke male vrednosti. Upoređivane su kategorije obaveštenje o zaštiti prava, iD vrsta postupka.
 - Okvirni sporazumi se najčešće sprovode u postupcima javnih nabavki medicinskog materijala, medicinske opreme, farmaceutskih i hemijskih proizvoda. Upoređivane kategorije obaveštenje o zaključnom okvirnom sporazumu, Opšti rečnik nabavki.
 - Uočili smo i da se više zahteva za zaštitu prava podnosi u postupcima koji su klasični otvoreni postupci, dok se kod okvirnih sporazuma to znatno manje dešava. Upoređivane su kategorije obaveštenje o podnetom zahtevu, iD vrsta postupka
 - Od 38.375 postupaka iz 2018, u kategoriji „Pregovarački postupci bez objave” zabeležili smo 1343 pregovaračka postupka bez objavljivanja javnog poziva, što je 3.5% od ukupnog broja. Od ukupnog broja pregovaračkih postupaka, u preko 70% slučajeva dominiraju različite vrste usluga, dok se kod dobara pojavljuju nabavke rezervnih delovi i različitih vrsta popravki; Upoređivane kategorije broj postupaka, iD vrsta postupka, Opšti rečnik nabavki
 - Najveći korisnik pregovaračkih postupaka su JVP Vode Vojvodine, koje u 55

postupaka sprovede različite vrste radova (osim jednog postupka usluga), i to radova na održavanju različitih vrsta objekata; Upoređivane su kategorije naziv naručioca, predmet nabavke, iD vrsta postupka, vrsta predmeta.

- Pregovarački postupci bez objavljivanja javnog poziva u tesnoj su vezi sa produžecima rokova za podnošenje ponuda, što je veoma zanimljivo, pa smo u prvih 10 slučajeva sa najvećim borjem pregovaračkih postupaka imali bar 5 produžetaka rokova za podnošenje ponuda. Upoređivane kategorije iD vrsta postupka, obaveštenje o produžetku roka.
- U prvih 10 slučajeva u kojima se pojavljuje najveći broj pregovaračkih postupaka (najverovantije da se radi o partijama unutar jednog velikog otvorenog postupka), prednjači Narodna banka Srbije, sa 6 takvih slučajeva (podatak o ukupno 22 pregovaračka postupka), s tim da su to uglavnom usluge koje se nabavljaju sa veoma raznovrsnim predmetima; Upoređivane su kategorije iD vrsta postupka, predmet nabavke, naziv naručioca, Opšti rečnik nabavki.
- Kada govorimo o predmetu javne nabavke i pregovaračkim postupcima, u prvih deset sa najvećim brojem, 7 puta se pojavljuju usluge, 2 puta dobra i jednom radovi; Upoređivane kategorije predmet nabavke, iD vrta postupka, vrsta predmeta.
- Vodeći na listi poništenih postupaka je Ministarstvo unutrašnjih poslova sa čak 5 poništenih partija u jednom postupku, a na listi prvih deset naručilaca MUP se zajedno sa Gradskom upravom Kruševca pojavljuje po 2 puta, i to u različitim predmetima; Upoređivane su kategorije obaveštenje o poništenju postupka, naziv naručioca, Opšti rečnik nabavki.
- Na listi postupaka koje smo izdvojili u listu postupaka gde je bilo najviše poništavanja, dominiraju usluge (7 puta), dobra 2 puta i radovi jednom; Upoređivane su kategorije obaveštenje o poništenju postupka, vrsta predmeta
- U postupcima u kojima smo uočili veći broj pregovaračkih partija, uporedno nismo uočili unete podatke o mišljenjima Uprave za javne nabavke. Upoređivane kategorije iD vrsta postupka, obaveštenje o zaključenom ugovoru i mišljenje Uprava za javne nabavke.

Zaključci koji ukazuju na moguće nepravilnosti ili negativne pojave:

- S obzirom na to da je u svakom polju unet broj 0, kategoriji „Mišljenja Uprave za javne nabavke” nedostaju relevantni podaci za ovu vrstu unosa. U domenu je teorije da ni jedan od 1343 pregovaračka postupka bez objavljenog poziva nije imao prethodno dato mišljenje UJN;
- Sadržina kategorija i vrednosti koje su određene za upisivanje podataka a samim tim i iskazivanje kroz određene kategorije određeno je prilično nejasno; Neuporedive su određene kategorije (na primer broj zaključenih ugovora i mišljenja Uprave za javne nabavke).
- U otvorenoj formi su prikazani i podaci koji nisu od posebnog značaja za sistem javnih nabavki (kao primer se mogu istaći pojedini administrativni podaci naručioca, pri čemu se dešava da se u 3 različite kategorije unose podaci koji su slične sadržine). To je nedostatak kod definisanja i odabira kategorija. S druge strane, nedostaju podaci vezani za procenjenu i ugovorenu vrednost, kao i podaci o izvšiocu ugovora;
- Nisu objavljeni svi podaci koji dolaze u posed Uprave za javne nabavke a za koje je za verovati da postoji realna mogućnost da budu objavljeni u otvorenom formatu;
- Postoji mogućnost objavljivanja nepreciznih ili netačnih podataka, pa samim tim i donošenja pogrešnih zaključaka prilikom obrade. Razlog tome je način na koji se određeni podaci dostavljaju (unošenje podataka od strane naručilaca);

-
- Sadržaj kategorija nije precizno definisan, niti na najbolji način praktično izveden u tabeli (primer kategorije „Obaveštenje o obustavi postupka”), pa se dešava da se ne pravi razlika između klasičnih otvorenih postupaka i postupaka javnih nabavki koji se sprovode u više partija;
 - Određeni naručioci su uneti na više različitih načina, što kod upoređivanja podataka izaiava dodatnu konfuziju. Inače, ovaj podatak se preuzima sa Portala javnih nabavki, unosi se od strane samih naručilaca koji za unete podatke snose punu odgovornost.

Analiza neotvorenih podataka

Drugi deo analize odnosi se na podatke iz objavljenih izveštaja o ugovorenim nabavkama velike vrednosti, koji su dostavljeni Upravi za javne nabavke. Ovi podaci su objavljeni u formi koja je čitljiva ali ne i neposredno upotrebljiva za dalje korišćenje. Naime, ove podatke nije moguće u celosti i precizno prebacivati u drugi oblik, nije moguće obrađivati ih u potpunosti na licu mesta (na samom Portalu). Podaci suprikazani nepregledno, jer informacije o konkretnom postupku prevazilaze većinu ekrana i do njih je moguće doći skrolovanjem tačno određenog mesta pri dnu stranice, pri čemu se gubi preglednost i koncentracija na deo koji se čita). <http://portal.ujn.gov.rs/Izvestaji/IzvestajiVelike.aspx>

Za podatke koji su odabrani za ovu analizu i koji su i sada dostupni u drugom obliku, smatramo da su veoma bitni da se nađu u otvorenoj formi, i to iz više razloga. Njihova sadržina je značajna jer sadrži ključne informacije o postupku svake pojedinačne javne nabavke. Posebno su bitni procenjeni i ugovoreni iznosi javne nabavke, broj dostavljenih ponuda, naziv i registarski podaci dobavljača, informacije o zaključenju, izvršenju ili neizvršenju ugovora, jedinične cene, kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude i eventualni razlozi za neizvršenje ugovorenih obaveza.

Ovi podaci, uz one koji su već objavljeni u otvorenoj formi, daju komplementu sliku postupka javne nabavke, pružaju razumevanje načina na koji sproveden, predstavljaju odličan način za kontrolu eventualnih nepravilnosti u sprovedenom postupku, imaju značaj kod utvrđivanja jednakosti i konkurentnosti, stvaraju prostor za uvid u eventualne pokušaje ili „nameštanja” postupaka, i pružaju realniju predstavu o ponašanju naručilaca u sprovedenim nabavkama (tendencije, česti ugovarači, isti ili sličan predmet, ponavljanje određenih postupaka i drugo). Osim kontrolne uloge, ovi podaci su korisni u smislu interesovanja drugih privrednih subjekata za poslovanje i namere naručilaca, mogu da daju podatke o vremenu kad se nabavke sprovode, okvirnim procenama, stanju na tržištu kroz broj ponuda i drugo.

Kao uzorak ovog dodatnog istraživanja uzete su informacije o 319 sprovedenih postupaka javnih nabavki velike vrednosti objavljenih na Portalu UJN. U ovom istraživanju zbog tehnike prenosa podataka sa tabele sa Portala u radnu MS Excel tabelu, korišćen je **prigodan uzorak**. Kopirane su sve javne nabavke objavljene od 34-55 strane na pretraživaču zaključenih ugovora velike vrednosti u 2017. godini, što prema vremenu zaključenja ugovora odgovara veoma uskom vremenskom periodu od 27.12.2017.-31.12.2017. Kako su na Portalu najčešće objavljene nabavke u nizu za jednog naručioca, istraživači su izborom navedenih strana hteli da zaobiđu krajnje ne reprezentativan uzorak u pogledu naručioca javnih nabavki.

Radni zadaci predviđeni u istraživanju:

1. Prenos podataka sa tabele Portala UJN u MS Excel tabelu (sheet 1-primena filtera, sheet 17-kopirani podaci redom sa portala UJN)
2. Ukrštanje podataka o broju ponuda i kriterijuma izbora ponuda (sheet 4 i 5)
3. Ukrštanje podataka o vrsti postupka i broja ponuda (sheet 6)
4. Ukrštanje podataka o vrsti postupka i ORN (opštim rečnikom nabavke) (sheet 7-10)
5. Ukrštanje podataka o ORN i brojem ponuda (sheet 11-15)
6. Najčešće vrste nabavki prema ORN i broj ponuda (sheet 16)
7. Podaci o celom uzorku- prosečna vrednost nabavke, prosečan br. ponuda, ponude gde se procenjena i ugovorena cena ne razlikuju (sheet 1, sheet 18)

8. Ukrštanje podataka o JN kod kojih nije bilo razlike između procenjene i ugovorene vrednosti sa kriterijumima izbora, vrstom podataka i brojem ponuda (sheet 18-24).

Ove radne tabele su predstavljene u okviru Aneksa izveštaja.

Glavni nalazi analize podataka

Podaci dobijeni na celom uzorku i poređenje sa podacima iz izveštaja UJN za 2017.

Prosečna vrednost nabavke u našem uzorku je 3.791.285, što je nešto više u odnosu na prosečnu vrednost nabavke iz Izveštaja UJN za celu 2017. godinu -3.197.000 dinara.

Prosečan broj ponuda u našem uzorku za ceo uzorak je 1,87 dok je u izveštaju UJN za 2017. godine taj broj čak 3. U vezi sa ovim nalazom zaključujemo da bi uzrok mogla da bude razlika u načinu na koji je meren, odnosno beležen prosečan broj ponuda u pojedinačnim postupcima. Uprava za javne nabavke je primenila metodologiju kojom je izračunavala broj ponuda sabirajući i ponude date po partijama u jednom otvorenom postupku (jedan pojedinačni otvoreni postupak može imati 2 ili više desetina ili stotina partija).

Procenat zastupljenosti nabavki sprovedenih putem otvorenog postupka u našem uzorku je 86,25 a u Izveštaju UJN je 93%, i redom: pregovaračkog postupka sa objavljivanjem, kod nas je 9,69 (u Izveštaju 3%), kvalifikacionog i pregovaračkog bez objavljivanja 0,65% (u Izveštaju 1 i 2%). Ovaj nalaz može da proističe iz specifičnosti uzorka koji je uzet za istraživanje, ali može biti u određenoj meri i u vezi sa metodologijom koji je Uprava koristila prilikom računanja broja postupaka u kojima su zaključeni pojedini ugovori o javnim nabavkama.

Broj ponuda u pojedinim postupcima i odabir kriterijuma

Nema značajne razlike kada se ukršta vrsta postupka i kriterijuma koji je primenjen za izbora ponuda. Broj ponuda je i u slučaju kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude i najniže ponuđene cene bio blizu 2. Ovakav nalaz je poželjan, s obzirom na to da bi svrha postupka koji naručilac sprovodi i odabira kriterijuma trebalo da bude određena potrebama naručilaca, koje se iskazuju kroz tehničku specifikaciju, uslove predviđene u njoj i pravilno definisane kriterijume, odnosno elemente kriterijuma.

Tabela broj 5: Kriterijumi za izbor ponuda

Kriterijum izbora	Broj JN u uzorku	% u uzorku	Udeo u izveštaju UJN	Prosečan broj ponuda u uzorku
Najniža cena	277	86.84	90%	1.988
Ekonomski najpovoljnija ponuda	34	10.66	10%	1.958
Nije navedeno	8	2.51		
Zbir	319	100		1.857

Zastupljenost postupaka javnih nabavki i broj ponuda

Prema vrsti postupka najzastupljeniji je **otvoreni postupak** i prosečan broj ponuda je za ovu vrstu postupka u uzorku je bio 2.0. Za **pregovarački postupak sa objavljivanjem** se zapaža tendencija smanjenog broja ponuda-1.61, dok su druga dva postupka (kvalifikacioni i pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva) u uzorku zastupljena sa svega po dve nabavke, što nije dovoljno za relevantnu analizu. Zaključujemo

Najčešći predmet nabavke

Najčešći predmet nabavki u uzorku, kada su nabavke sprovedene putem **otvorenog postupka** bio je potrošni materijal za obavljanje medicinske intervencije, ili ORN šifra 33140000. Prosečan broj ponuda za ovu vrstu nabavke je bio 1.857. Ovaj nalaz bi mogao da ukaže na snagu pojedinih učesnika na tržištu, to jest da drugih učesnika na relevantnom tržištu nema ili da pretpostavljaju da u nabavci ne bi imali šanse sa svojim ponudama. Nalaz može biti od značaja drugim potencijalnim učesnicima na tržištu, odnosno dobavljačima iz zemlje i inostranstva koji raspolažu traženim dobrima i koji bi mogli da učešćem u postupcima povećaju konkurenciju.

U **pregovaračkom postupku sa objavljivanjem** prosečan broj ponuda je bio nešto manji 1,161. Najčešći predmet nabavke bila je šifra 45 311200-opšti industrijski radovi. Nalaz daje, na žalost, realnu sliku efekata sprovođenja pregovaračkog postupka, koji je posledica postojanja razloga zbog kojih se ova vrsta postupka uopšte može sprovoditi

Tabela broj 6: Najčešće vrste nabavki prema ORN šiframa

ORN	Opis predmeta nabavke	Frekvencija u uzorku	Prosečan broj ponuda	Frekvencija ponuda sa kriterijumom najniže ponuđene cene	Frekvencija ponuda sa kriterijumom ekonomski najpovoljnija ponuda
33140000	Potrošni materijal (sanitetski, medicinski mat)	38	1.954	36	2
33600000	Potrošni materijal (lekovi)	30	1.92	30	
45311200	Opšti građevinski radovi, opšti ind.radovi	20	1.98	20	
50400000	Usluge popravke i održavanja	14	2.051	1	13*(u pitanju je isti naručilac)
50000000	Održavanje vozila	12	1.99	12	
72267100	Usluge održavanja mr	9	1.46	9	
63516000	Usluge u oblasti	8	2.11	7	1

	turizma				
34330000	Rezervni delovi za vozila	8	1.66	4	4

Razlika između procenjene i ugovorene vrednosti

U našem uzorku se zapaža da je kod nešto više od jedne trećine (115-**36,05%**) ugovorenih javnih nabavki **razlika između procenjene i ugovorene vrednosti bila ravna nuli**. Najčešći predmet su nabavke ORN 3314000- potrošni materijal za obavljanje intervencija (na primer sanitetski materijal). Po kriterijumu izbora u 87.8% postupaka je u pitanju najniže ponuđena cena, a 12.2% je ekonomski najpovoljnija ponuda. Prema vrsti postupka to su JN ostvarene u u otvorenom postupku u 81% slučajeva, a **17,4% u pregovaračkom postupku sa objavljivanjem**. Ovaj procenat je bitno veći u odnosu na zastupljenost ovog postupka u celom uzorku.

Trećina postupaka u kojima gotovo da nema razlike između procenjene i ugovorene cene može da govori o dve situacije:

- Naručioci veoma dobro procenjuju vrednost postupaka koje sprovode, i pokazuju znanje o tržištu i predmetima koje nabavljaju;
- Između naručilaca i ponuđača postoji nedozvoljena komunikacija u fazi pripreme nabavki;
- postoje uobičajene jedinične cene dobara, usluga ili radova, koje su poznate naručiocu, i u odnosu na koje ne postoje uslovi za davanje tržišno opravdanih popusta.

U svakom slučaju, nalazi ove vrste treba da podstaknu institucije koje vrše nadzor nad javnim nabavkama i same naručioce da ispituju postojeću praksu i mogućnosti da se ona unapredi radi stvaranja veće konkurencije.

Tabela broj 7: Zastupljenost JN prema vrsti postupka u uzorku

vrsta postupka	broj u uzorku	procenat u uzorku
otvoreni postupak	276	86.52
pregovarački postupak bez objave	2	0.62
pregovarački postupak sa objavom	31	9.72
kvalifikacioni postupak	2	0.62
bez podataka o vrednosti nabavke	8	2.51
ukupno	319	100

--	--	--

Izdvajanjem izvršenih javnih nabavki kod kojih nije bilo razlike između procenjene i ugovorene vrednosti, dobijamo sledeće podatke: Prosečan broj ponuda niži je kod ovih nabavki-1,52, nego što je prosek za ceo uzorak (1,87). Razlika je još veća u odnosu na prosečan broj ponuda koji je registrovan u izveštaju UJN (oko 3).

Ova vrsta nabavki je češće nego u celom uzorku (36,05%) zastupljena kod korišćenja kriterijuma-ekonomski najpovoljnija ponuda oko 44%.

Tabela broj 8: Razlika između procenjene i ugovorene vrednosti nabavke

kriterijumi izbora	broj u uzorku	razlika između procenjene i ugovorene vrednosti 0	udeo ponuda sa 0 razlikom	prosek br.ponuda za zadate kriterijume
najniža ponuđena cena	277	100	36,1	1,98
ekonomski najpovoljnija ponuda	34	15	44,11	1,79
bez podataka o vrednosti nabavke	8			
ukupno	319	115	36,05	1,52

Kada se izdvojene JN kod kojih se procenjena i ugovorena cena ne razlikuju ukrste sa podacima o vrsti postupaka, uočava se da se prosečan broj ponuda značajno smanjuje kod pregovaračkog postupka sa objavom i to na svega 1,19 ponude, u odnosu na prosečan broj ponuda u uzorku (1,87). Slično tome, kod ove vrste postupka značajano je veća zastupljenost (81% u odnosu na 36% u celom uzorku) nabavki kod kojih je razlika između ugovorene i procenjene vrednosti nabavke 0. Zaključujemo da je pregovarački postupak od direktnog uticaja na odnos između procenjene i ugovorene.

Tabela broj 9: Vrsta postupka i odsustvo razlike između prosečne i ugovorene vrednosti nabavke

vrsta postupka	broj u uzorku	razlika između procenjene i ugovorene vrednosti	udeo ponuda sa 0 razlikom	prosek br.ponuda za zadate kriterijume
otvoreni postupak	276	89	32,24	1.66
pregovarački postupak bez objave	2	1	50	1
pregovarački postupak sa objavom	31	25	80,64	1,19
kvalifikacioni postupak bez posataka o vrednosti nabavke	2	0	0	0
ukupno	319	115	36,05	1,52

Iskustva drugih zemalja – otvoreni podaci o javnim nabavkama

U okviru ovog projekta razmatrana su iskustava pojedinih zemalja koje objavljuju podatke o javnim nabavkama u otvorenom obliku. To su češki Zindex <https://www.zindex.cz/>, ukrajinski sajtovi ProZorro <https://prozorro.gov.ua/en> i DoZorro <https://dozorro.org/>, kao i slovenački Erar <https://erar.si/>.

Češka

Među ciljevima ove aplikacije su analiza podataka o javnim nabavkama i utvrđivanje stepena rizika od korupcije u pojedinačnim postupcima. Da bi se ovi ciljevi ostvarili Zindex mora da prikupi podatke o pojedinačnim postupcima. On to čini sa različitih izvora, a najvažnija je zvanična stranica o postupcima „Bilten javnih nabavki” <http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ.aspx>. Sa glavne stranice, put vodi kao podacima o nabavkama u otvorenoj formi http://www.isvz.cz/ISVZ/Podpora/ISVZ_open_data_vz.aspx

Podaci se pripremaju za svaki sprovedeni postupak javne nabavke, obuhvataju preko 200 različitih parametara. Parametri prate zakonske odredbe. Najdetaljniji podaci su objavljeni za poslednje tri godine, ali je moguće pronaći i podatke koji se odnose na nabavke sprovedene od 2006. do danas. Objavljuju se u nekoliko formata (XML, XLSX, CSV), dostupni su i slobodni, moguće ih je dalje upotrebljavati.

Zindex je portal koji služi za ocenjivanje naručilaca. Na njemu se prikupljaju podaci kako bi se ocenila transparentnost, efikasnost i mogućnost da dođe do korupcije u javnim nabavkama. Autori tvrde da se na taj način meri usaglašenost sa preporukama i najboljim praksama koje su definisale međunarodne organizacije, nevladine organizacije i vlasti u Češkoj.

Svrha ovog portala je da se uoče kako sporne nabavke tako i one koje predstavljaju dobru praksu. Portal su zajednički razvili jedna nevladina organizacija i Fakultet društvenih nauka sa praškog Karlovog univerziteta.

Sam indeks za pojedine naručioce se izračunava na osnovu podataka o nabavkama u poslednje tri godine. Naručioci se rangiraju isključivo po objektivno merljivim kriterijumima. Ispituje se da li su nabavke otvorene za sve ponuđače, da li zaista postoji konkurencija u praksi i da li su javne nabavke podvrgnute adekvatnom nadzoru od strane vlasti i javnosti. Glavni izvor podataka je službeno glasilo. Kako autori navode, podaci o javnim nabavkama se dalje ukrštaju sa drugim izvorima podataka koji su dostupni u javnim registrima, što uključuje registar priloga za političke stranke, finansijske izveštaje, odluke tela nadležnog za zaštitu konkurencije, podatke o firmama i podatke koje dostavljaju naručioci na osnovu zahteva za pristup informacijama. Autori naglašavaju da je metodologija koju primenjuju pogodna za poređenje naručilaca koji imaju sličnu strukturu i obim nabavk, ali ne i za poređenje raznih vrsta organa vlasti međusobno. Za pojedine naručioce, koji imaju jedinstvenu strukturu nabavki, indeks može da posluži samo kao indikator. Kao rezultata analiza na ovom projektu objavljena su rangiranja većih gradova, manjih gradova, regionalnih vlasti, javnih preduzeća, bolnica i drugo.

U Češkoj postoji i poseban portal sa otvorenim podacima državnih organa <https://linked.opendata.cz/dataset?page=1> koji je koncipiran na sličan način kao i Portal u Srbiji, i u drugim zemljama (npr. Ukrajina, Hrvatska, Slovenija, Nemačka). Na ovom portalu se objavljuju dve vrste podataka o javnim nabavkama. To su Rečnik pojmova i Bilten javnih nabavki.

Ukrajina

U Ukrajini je u primeni sistem baziran na open contracting data standardima (OCDS), koji omogućavaju otvaranje svih bitnih podataka u okviru jedne procedure javne nabavke <https://prozorro.gov.ua/en>

Preko portala ProZorro i baze podataka moguće je da se dođe gotovo do svih bitnih informacija iz jednog postupka nabavke. Platforma je potpuno otvorena: nakon što se tender objavi, svi podaci i dokumentacija iz postupka dostupna je svim zainteresovanim licima. Softver koji se koristi omogućava proces elektronske javne nabavke i definiše zajednički model za otkrivanje svih podataka i dokumenata u svakoj fazi jednog postupka elektronske javne nabavke. Najvažniji podaci se posebno ističu (broj ponuda, cena, rokovi, izmene, aneksi, itd). Međutim, primetno je i to da su pojedini dokumenti i dalje objavljeni u pdf formatu. Srce sistema je takozvana „Centralna baza podataka”. Svaki deo postupka je otvoren, sve može da se vidi i preuzme, pa tako i podaci iz baze. Da bi se do njih došlo najpre mora da se preuzme softver za rukovanje i rad na ProZorro. U isto vreme, postavljen je i monitoring portal DoZorro <https://dozorro.org/> na kojem naručioc, ponuđači i građani mogu pratiti, komentarisati i revidirati postupke.

Na zvaničnoj ukrajinskoj stranici o otvorenim podacima, nema puno podataka o javnim nabavkama <https://data.gov.ua/dataset> Postoji ukupno 11 grupa podataka u vezi sa javnim nabavkama (uglavnom planovi i registri). Deluje da ni nema potrebe s obzirom da se sve nalazi na dva gore navedena portala.

Slovenija

Slovenačka aplikacija Erar <https://erar.si/>, naslednik je nekadašnje aplikacije Supervizor, koja je uspostavljena pre više od deset godina, kao produkt tamošnje Komisije za sprečavanje korupcije.

Erar omogućava uvid u transakcije javnih institucija po raznim osnovama, među kojima su pojed nabavki, zarade službenika, naknade, subvencije, stipendije i drugo. Podaci koje koristi ova aplikacija potiču iz raznih javnih registara. Između ostalog, izvor podataka su uprava za javna plaćanja, poslovni registar, registar podataka o deoničarskim društvima, registar javnih nabavki, računovodstveni podaci o transakcijama iz budžeta, podaci finansijske uprave o dugovanjima, podaci o prenosu većih suma novca u inostranstvo i spisak ponuđača sa negativnim referencama.

Pretraživanje može da se vrši prema primaocu sredstava, prema davaocu sredstava ili kombinovano. Za pretragu državnih organa dovoljno je upisati njihov naziv a za privredne subjekte matični broj. Glavna prednost ovako širokog pristupa jeste mogućnost da se prikupljeni podaci o javnim nabavkama ukrste i sa drugim podacima koji se nalaze u javnim registrima, na primer sa podacima o primaocima subvencija, sa podacima o ukupnim prihodima pravnih lica koja posluju sa državom i slično.

Inicijative Transparentnosti Srbije za popravljavanje stanja

Nacrt zakona o javnim nabavkama

Transparentnost Srbija je iskoristila otvaranje javne rasprave o donošenju novog Zakona o javnim nabavkama u oktobru 2018, kako bi predložila izmene koje bi otklonile neke od nedostataka uočenih tokom ovog istraživanja i dovele do većeg otvaranja podataka o javnim nabavkama.

Predložili smo, između ostalog konkretne amandmane u vezi sa svrhom Portala javnih nabavki i zaštitom prava u postupcima javnih nabavki. Tako bi, između ostalog svrha Portala bila da omogući „naručiocima sastavljanje, slanje na objavljivanje i objavljivanje oglasa o javnim nabavkama na standardnim obrascima; stavljanje na raspolaganje dokumentacije o nabavci i objavljivanje i dostavljanje odluka u postupcima javnih nabavki, kao i objavljivanje planova javnih nabavki u mašinski čitljivom i otvorenom obliku;“

Isto tako, svrha Portala bila bi da omogući „, svim zainteresovanim licima besplatan, neograničen i direktan pristup, pretraživanje, pregledanje preuzimanje i dalje korišćenje i preuzimanje objavljenih oglasa o javnim nabavkama i dokumentacije o nabavci;“

Kada je reč o Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, ona bi bila u obavezi da „objavljuje izveštaje iz st. 2. i 3. ovog člana u mašinski čitljivom i otvorenom obliku na svojoj veb prezentaciji.“

Organi vlasti, na osnovu Zakona o elektronskoj upravi, imaju obavezu da sopstvene otvorene podatke objavljuju na centralnom Portalu otvorenih podataka. Međutim, objavljivanje podataka na jednom mestu ne predstavlja prepreku da oni budu objavljeni još negde. Konkretno, kada je reč o podacima koji se odnose na javne nabavke, nema prepreke, niti bi bilo suprotno ciljevima Zakona o elektronskoj upravi kada bi isti podaci bili objavljeni i na veb prezentaciji organa, odnosno na Portalu javnih nabavki.

Unošenje predloženih odredaba u Zakon o javnim nabavkama je sa druge strane neophodno kako bi organi vlasti – naručioci - uopšte objavljivali otvorene podatke. Isto važi za buduću Kancelariju za javne nabavke (trenutno Uprava) i za Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Naime, trenutno, a tako bi bilo i nakon usvajanja novog Zakona u tekstu aktuelnog nacrta, podaci bi bili objavljeni u otvorenom i mašinski čitljivom obliku jedino ukoliko to sami organi učine. Alternativno, u jednom delu, do takvog cilja bi mogli da dovedu i akt iz člana 184. Nacrta („Služba Vlade nadležna za projektovanje, usklađivanje, razvoj i funkcionisanje sistema elektronske uprave priprema uputstvo za korišćenje Portala javnih nabavki).

Korisnici su obavezni da koriste Portal javnih nabavki, u skladu sa odredbama ovog zakona i uputstvom za korišćenje Portala javnih nabavki i isključivo su odgovorni za istinitost i tačnost unetih podataka.“) ili tehnička rešenja budućeg Portala javnih nabavki. Međutim, jedini način da se obezbedi da Uputstvo predvidi takva rešenja, jeste da se stvori zakonska obaveza.

U pogledu objavljivanja podataka o radu Republičke komisije, budući da aktuelni Nacrt ne predviđa uopšte objavljivanje izveštaja, bilo je potrebno propisati kako obavezu objavljivanja izveštaja, tako i formu u kojoj će izveštaji biti objavljeni.

Dopuna člana 183. Nacrta je potrebna, iako na izgled, korisnik koji preuzme dokumente sa Portala o javnoj nabavci svakako može te dokumente da dalje i koristi. Predložena dopuna ima u vidu faktičke mogućnosti korišćenja informacija iz dokumenata nakon što budu preuzeti. Na primer, nije poenta samo u tome da korisnik može preuzeti konkursnu dokumentaciju za svaku javnu nabavku i da može svaku od njih ponaosob da pretražuje po ključnoj reči ili da kopira delove teksta. Potrebno je obezbediti takva rešenja koja bi dala korisniku mogućnost da odjednom pretraži podatke (npr. dodatne uslove) za odabranu grupu javnih nabavki.

Usvajanje ovih dopuna bi značajno povećalo opšti nivo transparentnosti i odgovornosti u javnim nabavkama, ne samo kroz kontrolu zainteresovane javnosti, već i kroz povećanje mogućnosti da nadležni državni organi utvrde slabosti u sistemu i otklone ih. Usvajanje dopuna bi stoga doprinelo i ostvarivanju ciljeva borbe protiv korupcije, čuvanja javnih sredstava, pospešivanju korišćenja elektronske uprave i reforme javne uprave.

Dopuna predloga Uredbe o veb - prezentacijama organa vlasti (odlomak)

Koristeći se činjenicom da je predlog Uredbe o veb-prezentacijama organa vlasti bio dostavljen članovima radne grupe Partnerstva za otvorenu upravu, sa kojom TS saraduje, formulisali smo predlog za dopunu ovog važnog akta, koji treba da razradi obaveze organa vlasti iz Zakona o elektronskoj upravi.

Predložili smo da organ bude dužan da na svojoj veb prezentaciji, u okviru celina, postavi sledeći sadržaj:

- ▶ Podaci o javnim nabavkama za tekuću i prvu prethodnu godinu:
 - plan javnih nabavki u mašinski čitljivom obliku,
 - završene i aktuelne javne nabavke, sa svim priložima (konkursna dokumentacija, pitanja i odgovori, obaveštenja, odluke, sve eventualne izmene/dopune, podaci o izvršenju ugovora i sl.),
 - izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama i nabavkama na koje se zakon ne primenjuje u mašinski čitljivom obliku,
 - link ka portalu javnih nabavki (<http://portal.ujn.gov.rs/>);
- ▶ Podaci o planiranom i odobrenom budžetu, odnosno finansijskom planu i njihovim izmenama za tekuću, narednu i prvu prethodnu godinu u mašinski čitljivom obliku;
- ▶ Podaci o realizovanom budžetu, odnosno finansijskom planu, u toku budžetske godine po kvartalima u formi koja se može uređivati i analizirati; Podaci o eventualnoj reviziji budžeta ili informacija da nije bilo revizije, kao i datum poslednje revizije;
- ▶ Podaci o finansiranju privrednih subjekata, programa i projekata o javnog interesa i pojedinaca, u mašinski čitljivom obliku i uz zaštitu podataka o ličnosti;

Inicijative za otvaranje podataka u vezi sa nalazima istraživanja Indeks otvorenosti budžeta

Međunarodno istraživanje o otvorenosti budžeta Open Budget Index, rangira Srbiju na 62. mesto među 115 zemalja i ukupnim skorom od 43 od 100 mogućih poena. Srbija je najlošije ocenjena u pogledu „učesća javnosti“, sa samo 2 poena (svetski prosek 12). Da bi se skor na ovom rangiranju poboljšao predložili smo da se podaci objavljuju i u otvorenim formatima, pogodnim za dalju analizu. U pitanju su sledeće analize:

- ▶ [Inicijativa DRI otvoreni podaci - revizija](#)
- ▶ [Inicijativa DRI otvoreni podaci - dokumenti nastali u redu institucije](#)
- ▶ [Inicijativa Ministarstvu privrede - otvoreni podaci](#)
- ▶ [Inicijativa Ministarstvo finansija - podaci o budžetu](#)

Kao rezultat ovih inicijativa, DRI je najavila, kroz javno obećanje njihovog novoizabranog predsednika, da će objavljivati podatke u otvorenom formatu.

Ministarstvo finansija, u okviru Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu (koji je trenutno na javnoj raspravi), prihvatilo je da u otvorenom obliku objavljuje podatke o budžetu, počev od budžeta za 2019. godinu.

Kada je reč o javnim nabavkama, postoji šansa da neke od inicijativa budu prihvaćene tokom javne rasprave o izradi novog zakona, ali ne pre toga momenta. Predstavnici Uprave za javne nabavke su učestvovali na okruglom stolu koji je TS organizovala zajedno u okviru Evropskog konventa za Poglavlje 5, i tom prilikom je bilo diskusije i o ovim pitanjima, uz snažnu podršku drugih organizacija civilnog društva.

Glavne preporuke

- ▶ Potrebno je obezbediti tačnost unetih podataka, naročito kada oni potiču od naručilaca; Neophodno je izvršiti proveru tačnosti unosa već objavljenih podataka koji su prikazani u bazi otvorenih podataka o javnim nabavkama, s obzirom na srazmerno veliki broj uočenih grešaka i nedoslednosti
- ▶ Potrebno je precizirati informacije o metodologiji izrade skupova otvorenih podataka o javnim nabavkama, kao i dodatna objašnjenja za tražioce koji porede ove podatke sa periodičnim izveštajima Uprave za javne nabavke
- ▶ Potrebno je proširiti krug informacija koje se objavljuju na Portalu javnih nabavki generalno, naročito u pogledu izvršenja ugovora
- ▶ Potrebno je obezbediti da novi Portal javnih nabavki sadrži sve podatke u otvorenom obliku – postavljanjem čvrstih zakonskih garancija i razradom u podzakonskom aktu
- ▶ Podaci sa Portala javnih nabavki treba da budu uporedivi i povezani sa podacima iz drugih javnih registara – informacije o usvojenom i izvršenom budžetu, informacije o sprovedenim revizijama, podaci o vlasništvu u pravnim licima koja učestvuju u postupcima javnih nabavki i drugo - korišćenjem jedinstvenih identifikacionih oznaka (PIB za privredne subjekte, oznake programa i budžetskih klasifikacija)
- ▶ Državni organi treba da vrše ukrštanje podataka objavljenih u mašinski čitljivom obliku kada određuju predmet svog nadzora, kontrole i revizije