

Стефан Стефановић,¹
студент докторских студија,
Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 339.13:658.71(497.11)
UDK: 331.1(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.15781633

Оригиналан научни чланак

Примљен: 06. 12. 2024.

Прихваћен: 23. 12. 2024.

КОНКУРЕНЦИЈА У ПОСТУПКУ ЈАВНИХ НАБАВКИ КАО ФАКТОР ПОДСТИЦАЊА ЛОКАЛНОГ ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА

Апстракт: Степен локалног економског развоја детерминисан је у великој мери транспарентним и на постулатима тржишне конкуренције заснованим поступком јавних набавки. Колузивна пракса конкурената, позната и као картелско удруживање, и распрострањена пракса корумпирања јавних службеника на нивоу локалне самоуправе, као њен пратећи феномен, представљају не само „кочницу” локалном економском развоју, већ и фактор економског назадовања локалних самоуправа. Квалитетно осмишљен и консеквентно спроведен регулаторни оквир надзора над активностима тржишних конкурената у поступку јавних набавки стога се намеће као *conditio sine qua* поп локалног економског развоја. Сврха овог рада јесте анализа модалитета подстицања локалног економског развоја кроз оснаживање конкуренције, транспарентности и ефикасности у поступку јавних набавки. Аутор у раду анализира регулаторни оквир Србије, пример Града Ниша, регулаторни оквир на нивоу Европске уније и износи критички став у погледу регулаторног оквира јавних набавки и (не)активности надлежних органа Србије на пољу санкционисања колузивне праксе и коруптивних радњи у поступку јавних набавки. У закључним разматрањима дате су препоруке за подизање степена конкуренције у поступку јавних набавки у Србији.

Кључне речи: јавне набавке, конкуренција, локални економски развој, Србија, Европска унија.

1. Увод

Ефикасно обезбеђивање јавних добара на нивоу локалне самоуправе носиоце јавних функција ставља пред комплексан задатак примене

¹ sstefanovic1991@gmail.com

инструмената локалног економског развоја, од којих је јавна набавка свакако један од најважнијих инструмената. Сложеност поступка јавних набавки огледа се у неопходности прецизног формулисања текста јавног конкурса, списка потребне документације, строгом поштовању процедуре избора најповољнијег понуђача према унапред задатим, прецизно формулисаним критеријумима, и обезбеђењу строгих механизма надзора и контроле у циљу очувања транспарентности поступка и спречавања евентуалних злоупотреба.

Локални економски развој заснован је на економској децентрализацији, што подразумева јачање капацитета малих и средњих предузећа преношењем ресурса и овлашћења са централне на локалну власт. Креирање здраве конкуренције у поступцима јавних набавки на локалном нивоу кључно је за развој и побољшање инвестиционе климе, што захтева искључивање утицаја локалних власти на избор понуђача и понуде (Begović, Vasić, Matković, Mijatović, 2006: 106).

Степен приступа могућностима које нуде јавне набавке од стране релевантних учесника на тржишту обично је гарант одређеног нивоа конкуренције. Стога су политике које настоје да креирају амбијент за равноправан третман свих учесника у поступку јавних набавки од суштинског значаја за одржавање здраве конкуренције у јавним набавкама (OECD, 2024). На нивоу Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) развијен регулаторни оквир конкуренције, са прецизно дефинисаним механизмом санкција, представља одличну основу у борби против колузивних пракси² у поступку јавних набавки, на коју се надограђује национално право држава чланица, чија законодавства неретко пружају додатни степен заштите конкуренције. Када је реч о Србији, конкуренцију у поступку јавних набавки карактерише ограничен број понуђача и упадљиво високи удео јавних набавки са само једним понуђачем, као и мањак транспарентности (Centar za evropske politike, 2023: 1).

2. Регулаторни оквир јавних набавки у Србији

Материја јавних набавки у Србији регулисана је Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН), системским законом који у чл. 1 ст. 3³ дефинише јавну набавку као:

² Колузивна пракса представља противправну или непоштену договорену активност између конкурентских предузећа с циљем да се манипулише тржиштем, што може имати негативне последице по конкуренцију и потрошаче.

³ Чл. 1, ст. 3 Закона о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 91/2019 и 92/2023.

набавку на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе;

набавку на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више секторских наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали, под условом да су добра, услуге или радови намењени обављању неке од секторских делатности.

На путу ка пуноправном чланству у ЕУ, Србија се у оквиру преговарачког поглавља 5, дела кластера „Основе”, обавезала да своје законодавство у области јавних набавки усклади са правним тековинама ЕУ. Без претензија да се у анализи поступка усклађивања правног оквира Србије са правним тековинама ЕУ једном сегменту правног система Србије да већи значај у односу на други, ипак се мора истаћи да област јавних набавки прожима сфере владавине права, функционисања економског система, демократских институција, реформе јавне управе, и финансијске контроле.⁴ Имајући пређашњу тврдњу у виду, износимо тезу и о неспорно великом значају за локални економски развој не само квалитетне правне регулативе поступка јавних набавки, већ и доследног спровођења исте.

Степен усклађености ЗЈН са правним тековинама ЕУ начелно се може оценити као задовољавајући. У контексту стварања услова за равноправну тржишну утакмицу, вредна похвале јесте интенција законодавца да наручиоцу у поступку јавне набавке наметне обавезу обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације привредних субјеката, као и обавезу обезбеђивања једнаког положаја свих привредних субјеката⁵.

Одредба чл. 36 ст. 1 ЗЈН представља у извесној мери заштитни механизам за мала и средња предузећа, имајући у виду да прописује обавезу наручиоца, да уколико одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија, респектује могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке.⁶ Уважавање економског положаја малих и средњих предузећа, нарочито оних на нивоу локалне самоуправе, наспрам великих, тржишно етаблираних и, неретко од стране локалних

⁴ Канцеларија за јавне набавке, Извештај о спровођењу акционог плана за спровођење програма развоја јавних набавки у Републици Србији за 2022. годину, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/05/Izvestaj-o-sprovodjenju-AP-2022-KJN-28.4.2023.pdf>, приступљено 20.11.2024.

⁵ Чл. 7, 8 и 9 ЗЈН.

⁶ Чл. 36, ст. 1 ЗЈН.

власти фаворизованих предузећа, важан је корак ка успостављању конкурентнијег пословног амбијента. Законодавац је, у циљу поспешивања ефикасности борбе против нарушавања конкуренције у области јавних набавки, Комисији за заштиту конкуренције (у даљем тексту: КЗК) доделио овлашћење за приступ бази података Портала јавних набавки, који представља информациони систем развијен за потребе примене ЗЈН.⁷

Усаглашавање српског права у области јавних набавки са правом ЕУ свим актерима поступака јавних набавки, али и надлежним органима, пружа прилику да се упознају са обимном праксом Европске комисије (у даљем тексту: ЕК) и Суда правде ЕУ. Ово ће омогућити боље разумевање и примену стандарда ЕУ, што ће допринети доследнијој примени ЗЈН, као и већој правној сигурности и транспарентности у поступцима јавних набавки у Србији (Цуцић, 2020: 65).

У свом годишњем извештају о Србији за 2024. годину, ЕК оценила је да је, начелно посматрано, српско законодавство у области јавних набавки у великој мери усаглашено са правним тековинама ЕУ. Међутим, у једном делу овог документа ЕК је испољила извесну дозу забринутости у погледу тенденције Србије да заобилажењем законске регулативе на снази удовољава партикуларним интересима одређених интересних група, наводећи као један од примера Закон о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕХРО BELGRADE 2027, којим се пројекти везани за организацију и одржавање овог догађаја стављају ван домашаја примене ЗЈН.⁸

Као једну од кључних препорука за даљи напредак Србије на пољу јавних набавки, ЕК је навела неопходност остваривања извесног напретка на плану јачања капацитета институција кључних за надзор над поступком јавних набавки, апострофирајући Управу за јавне набавке и Управни суд. С тим у вези, ЕК подвлачи да је за даље подизање капацитета Управног суда неопходна већа размена знања и информација између ове институције, с једне стране, и јавног тужилаштва и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, с друге стране.

Програмом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024–2028. године утврђују се стратешки циљеви и даљи правци развоја

⁷Чл. 183, ст. 1, тач. 11 ЗЈН.

⁸Министарство за европске интеграције Републике Србије, Serbia 2024 Report, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/serbia_report_2024.pdf, стр. 59, пристуљено 20.11.2024.

јавних набавки, са акцентом на подизање степена транспарентности и конкуренције. У свеобухватној анализи достигнутог степена напретка у поступку јавних набавки, наводи се позитиван пример веће укључености малих и средњих предузећа у поступку јавних набавки, са којима је у 2022. години закључено 190.876 уговора у укупној вредности од 399.969.173.105 динара, док је проценат учешћа малих и средњих предузећа у укупном броју закључених уговора износио високих 76,08%.⁹ Овај статистички податак представља позитиван сигнал за даље поспешивање конкуренције на нивоу локалне самоуправе, имајући у виду устаљену традицију фаворизовања великих, тржишно етаблираних предузећа, у односу на мала и средња предузећа у поступку јавних набавки.

3. Конкуренција у поступку јавних набавки на нивоу локалне самоуправе: пример града Ниша

Окосницу економског развоја Града Ниша, трећег по величини (мерено бројем становника) у Србији и економског центра југоисточне Србије, чине мала и средња предузећа. Иако је тренд развоја тржишта на територији Ниша повезан са оснивањем све већег броја предузећа са страним капиталом, што је несумњиво позитиван предзнак креирања конкурентнијег пословног амбијента, перспектива развоја здраве конкуренције у поступку јавних набавки и даље је под снажним утицајем укорењене матрице фаворизовања од локалне самоуправе предузећа блиских власти. У наставку износимо аргументе у прилог овој тврдњи.

Један од, по тежини последица по конкуренцију у области јавних набавки значајнијих случајева, нашао је своје место у Извештају о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Ниша за 2023. годину, документу сачињеном од Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ) (Државна ревизорска институција, 2024). Наиме, према налазима ДРИ, Град Ниш је у 2023. години по налозима Штаба за ванредне ситуације извршио набавку грађевинских радова на изградњи и одржавању водоводне и канализационе мреже, по закљученим уговорима и ситуацијама добављача „Водомонтери” и „Сим пук градња д.о.о. Малошиште”, без спроведеног поступка јавне набавке.

Овај пример представља илустрацију дубоко укорењене праксе непримењивања постојећих законских решења од стране носилаца власти

⁹ Канцеларија за јавне набавке, Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024–2028. године, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2024/08/2.-Uzjn-Program-razvoja-2024-2028-KONACNO.pdf>, приступљено 24.11.2024.

на нивоу локалне самоуправе и прибегавања успостављању пословне сарадње са предузећима по критеријумима који одударају од законом прописаних. У конкретном случају ДРИ је установила да је Градски штаб за ванредне ситуације Града Ниша, позивајући се на неопходност хитног решавања и отклањања последица ванредне ситуације, односно елементарне непогоде на постојећој инфраструктури, заобилажењем поступка јавних набавки према ЗЈН, доделио обављање послова горе-наведеним предузећима, чиме је заправо фингирао прави основ доделе послова, а то је континуирана пракса изградње нове и реконструкције постојеће водоводне и канализационе мреже. Још један аргумент који поткрепљује тврдњу о томе да је у овом случају дошло до озбиљног нарушавања основних постулата конкуренције јесте изјава власника једног од предузећа да је члан политичке партије на власти у Нишу, као и да у томе не види ништа спорно.¹⁰

Нарушавање конкуренције у поступку јавне набавке закључењем рестриктивног споразума било је 2014. године предмет поступка испитивања повреде конкуренције по службеној дужности КЗК, на иницијативу Клиничког центра Ниш.¹¹ Предмет јавне набавке био је прибављање услуга организованог превоза радника за потребе Клиничког центра Ниш, те би се на први поглед могло претпоставити да нарушававање фер конкуренције није имало директне импликације на локални економски развој. Међутим, мора се имати у виду важна чињеница да се у овом предмету радило о локалним превозничким предузећима. Стога је договор између учесника поступка јавне набавке негативно утицао на тржишну конкуренцију у области превоза на територији Града Ниша, тиме што је резултирао вишим ценама и мањом ефикасношћу услуга које јавни сектор финансира.

На основу утврђених чињеница, доказа и других околности, КЗК је утврдила да су предузећа D&D Travel, DJD превоз и Јеремић превоз унапред договорили појединачно учешће у поступку јавне набавке, као и да су договорили продајне цене и остале услове трговине у оквиру јавне набавке број 46/2014 – Услуга организованог превоза радника за Клинички центар Ниш за 2014. годину. Ова координација имала је

¹⁰ Видети: Južne vesti, Bez referenci do vrtoglavih prihoda: Milioni za dve firme u poslednje 4 godine SNS vlasti u Nišu, <https://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Bez-referenci-do-vrtoglavih-prihoda-Milioni-za-dve-firme-u-poslednje-4-godine-SNS-vlasti-u-Nisu.sr.html>, приступљено 25.11.2024.

¹¹ Комисија за заштиту конкуренције, Решење Комисије за заштиту конкуренције 4/0-02-276/2015-22, (2015), <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/10/DD-Travel-DJDprevoz-Jeremic-prevoz-Klinicki-centar-Nis1.pdf>, приступљено 24.11.2024.

за циљ поделу тржишта и извора јавне набавке, што је представљало рестриктивни споразум према чл. 10 ст. 2 тач. 1 у то време важећег Закона о заштити конкуренције. Учесницима у овом картелском споразуму одређена је мера заштите конкуренције у висини од 1,6% од укупног годишњег прихода оствареног у 2013. години.

4. Јавне набавке у ЕУ

За ЕУ, равномеран економски развој региона и руралних области представља значајно питање, које је у чл. 174 Уговора о функционисању Европске уније конкретизовано одредбом према којој ЕУ има за циљ смањење разлика између нивоа развоја различитих региона и заосталости региона са најнеповољнијим условима, са посебним акцентом на руралне области.¹² У том контексту, важно је истаћи да је за ЕУ ефикасна конкуренција у јавним набавкама стратешки значајна, јер омогућава локалним предузећима, као кључним економским актерима, да повећају обим пословања. Директне користи веће укључености локалних предузећа у раду на пројектима од локалног значаја осетиће становници локалних самоуправа у којима се пројекти спроводе, имајући у виду да локална предузећа, по природи ствари, могу боље да препознају специфичне потребе и захтеве грађана од предузећа чије су пословне активности у мањој мери локално оријентисане.

Специфичности ЕУ, наднационалне творевине сачињене од двадесет осам држава, условиле су поделу надлежности између ЕУ и држава чланица, када је реч о примени прописа у области јавних набавки. Аналогно надлежностима ЕК за поступање у случајевима нарушавања права конкуренције¹³, ЕК је у области јавних набавки надлежна за креирање регулаторног оквира и надзор над усаглашеношћу прописа и пракси држава чланица ЕУ са правилима унутрашњег тржишта ЕУ, те да покреће поступке против оних држава чланица ЕУ које не поштују регулаторни оквир јавних набавки у ЕУ.¹⁴

¹² EUR-Lex, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, приступљено 24.11.2024.

¹³ ЕК је надлежна за процесуирање случајева који по тежини својих последица прете да у већој мери наруше основне постулате Јединственог тржишта ЕУ, док су органи за заштиту конкуренције држава чланица надлежни да процесуирају случајеве мањег значаја.

¹⁴ European Commission, Public Procurement, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-opportunities-0/public-procurement_en, приступљено 30.11.2024.

На нивоу ЕУ донете су три директиве из области јавних набавки којима је успостављен правни оквир који су државе чланице ЕУ у обавези да примене у оквиру својих националних правних система.¹⁵ Реч је о следећим правним актима: *Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама* (енгл. *Directive 2014/24/EU on public procurement*), *Директива 2014/25/ЕУ о јавним набавкама од стране субјеката који послују у секторима водоснабдевања, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга* (енгл. *Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*) и *Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији* (енгл. *Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts*).¹⁶ Државе чланице имају обавезу да пронађу модалитет примене ових аката у својим законодавствима. Регулаторни оквир употпуњују два документа којима се пружа правна заштита учесницама у поступку јавне набавке. У питању су две Директиве о правним средствима – *Директива о правним средствима за јавни сектор* (енгл. *Remedies Directive for the public sector (Directive 89/665/EEC)*) и *Директива о правним средствима за сектор комуналних услуга* (енгл. *Remedies Directive for the utilities sector (Directive 92/13/EEC)*), којима се успостављају минимални национални стандарди за коришћење правних средстава у свим државама чланицама ЕУ у ситуацији када привредни субјекат који има интерес у поступку јавне набавке процењује да је поступак вођен без правилне примене директива о јавним набавкама.¹⁷

5. Случајеви нарушавања конкуренције у поступцима јавних набавки

5.1. Картелске праксе у поступку јавне набавке грађевинских радова: случај STRABAG и његове последице по локалну економију

Актери једног од, по дужини трајања и последицама по локални економски развој Аустрије, најтежих случајева нарушавања конкуренције

¹⁵ Овим правним актима операционализују се прокламовани основни принципи на којима се заснивају јавне набавке у ЕУ: транспарентност, једнак третман, слободна конкуренција и добро управљање. Видети: EUR-Lex, *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32014L0024>, приступљено 30.11.2024.

¹⁶ The World Bank, *European Union Public Procurement Legal Framework*, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/european-union-public-procurement-legal-framework>, приступљено 25.11.2024.

¹⁷ European Commission, *Remedies Directives*, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/remedies-directives_en, приступљено 25.11.2024.

у поступку јавне набавке, биле су две компаније из групације STRABAG, највеће грађевинске компаније у Аустрији. Реч је о компанијама STRABAG AG и F. Lang u. K. Menhofer Baugesellschaft m.b.H. & Co. KG. Резултати истраге аустријске Савезне управе за заштиту конкуренције показали су да су поменуте компаније у периоду од јула 2002. године до октобра 2017. године спроводиле антиконкурентску праксу намештања цена, поделе тржишта и размене информација са конкурентима у вези са јавним и приватним тендерима из области нискоградње у Аустрији, за шта им је изречена новчана казна у укупном износу од 45.370.000 евра.¹⁸

Одлуку регулаторног тела потврдио је Виши покрајински суд у Бечу (нем. Oberlandesgericht Wien) који је, ценећи дужину трајања картела, значајно економско обогаћење учесника картела, као и тежину последица по равномерни економски развој, оценио да умањење новчане казне није могуће.¹⁹ Овај случај представља добар пример негативног утицаја антиконкурентских пракси на локални економски развој, имајући у виду да је картелски споразум великих тржишних играча ослабио конкуренцију у сектору грађевинске индустрије, што је довело до губитка тржишта за мање, локално оријентисане компаније, и умањења шанси за економски раст у том сектору.

5.2. Нарушавање конкуренције у поступку јавне набавке: анализа случаја у сектору саобраћајних знакова и његов утицај на локалну економију Мађарске

Један од примера негативног утицаја картелских пракси у поступку јавне набавке на локални економски развој представља картелско удруживање седамнаест компанија за обележавање путева и путоказа у периоду између 2012. и 2014. године. Мађарски орган за заштиту конкуренције отворио је 2015. године истрагу о могућем картелском удруживању понуђача у уговорима о јавним набавкама за специфичне послове домаћег саобраћајног инжењеринга, углавном постављање путоказа и фарбање ознака на путевима. Компаније су постигле договор о ценама које ће понудити на тендерима, победницима тендера и накнадама за своје услуге, што је довело до поделе тржишта (GVH, 2023).²⁰

¹⁸ Bundeswettbewerbsbehörde, Entscheidung rechtskräftig: Geldbuße gegen STRABAG iHv EUR 45,37 Mio verhängt, <https://www.bwb.gv.at/news/detail/entscheidung-rechtskraeftig-geldbusse-gegen-strabag-ihv-eur-4537-mio-verhaengt>, приступљено 26.11.2024.

¹⁹ Entscheidung des Kartellgerichts 27 Kt 12/21y Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt gegen STRABAG AG und F. Lang u. K. Menhofer Baugesellschaft mbH & Co. KG [2021].

²⁰ Hungarian Competition Authority/GVH (2023). The Hungarian Competition Authority

Негативне импликације овог картела по локални економски развој у Мађарској огледале су се превасходно у ограничавању приступа тржишту локалним компанијама, чији портфолио услуга у великој мери обухвата рад на пројектима од значаја за локалну самоуправу. Концентрација тржишта на неколико великих компанија довела је до неравномерне дистрибуције богатства између великих компанија и локалних компанија, што је у крајњој линији значило мањи обим послова за локалне компаније, те последично ограничене могућности запошљавања у локалној заједници. Имајући пређашње у виду, али и чињеницу да је овим картелом прекршено не само право Мађарске, већ и одредбе о забрани рестриктивних споразума утврђене Уговором о функционисању ЕУ, регулаторно тело изрекло је картелистима новчану казну у укупном износу од 300.000.000 мађарских форинти (GVH, 2023).

6. Критички осврт на регулаторни оквир јавних набавки и активност надлежних органа Србије

Регулаторни оквир јавних набавки у Србији не треба сагледати искључиво кроз призму достигнутог степена формалноправне усаглашености правног система Србије са нормативима ЕУ, већ у ширем контексту неопходности имплементације у правни систем низа принципа на којима се заснива једна наднационална организација као што је ЕУ. Овде се превасходно мисли на поштовање принципа тржишне конкуренције и давања *de facto* подједнаких шанси свим учесницима надметања, што је квалитативна особеност концепта јединственог тржишта ЕУ и, у крајњој линији, тржишне економије као такве.

Нажалост, пракса је показала да, попут активности у другим областима, у области јавних набавки, позивање на пројекте од јавног значаја и ванредне ситуације као *ratio legis* прибегавања механизмима заобилажења постојећих законских решења, представља корак уназад на путу хармонизације правног система Србије са правним тековинама ЕУ и доводи у питање намеравани опсег примене ЗЈН. Илустративан је, у том контексту, пример планинских села у општини Нова Варош у којима је марта 2022. године проглашена ванредна ситуација због обилних снежних падавина. Општински одбор за ванредне ситуације

uncovered a nationwide cartel on road signs and road markings - resulting in a fine of almost €300 million, 5. Oct.2023, Budapest, https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2023/the-hungarian-competition-authority-uncovered-a-nationwide-cartel-on-road-signs-and-road-markings---resulting-in-a-fine-of-almost-300-million, приступљено 30.11.2024

донео је одлуку о проглашењу ванредне ситуације са циљем скраћења законске процедуре јавне набавке за ангажовање механизације.²¹

Када је реч о учешћу у поступцима јавних набавки малих и средњих предузећа, локално оријентисаних, постојећи законски оквир препознаје њихов значај за развој локалне економије и иновација. Подела већих набавки на лотове или мање пакете набавки пружа малим и средњим предузећима могућност равноправног учешћа у поступку јавне набавке, у складу са њиховим капацитетима. Међутим, изражавање сумње малих и средњих предузећа у постојање корупције и рестриктивних споразума којима се фаворизују поједини тржишни такмаци, негативно утиче на њихове интересе да учествују у поступцима јавних набавки.²² Увођење Портала јавних набавки²³ у поступак јавне набавке представља позитиван корак за све учеснике који су раније били одвраћени од учешћа због недостатка транспарентности. Но, за постизање истинске конкурентности, важно је не само *de iure* подизати степен транспарентности, већ и ефикасно санкционисати коруптивне радње. Ово ће омогућити успостављање равноправнијег третмана свих учесника у поступку јавних набавки. Коначно, овакав приступ може допринети стварању конкурентнијег и стимулативнијег пословног окружења, што је од пресудне важности за локални економски развој.

Упркос постојању широког круга институција са ингеренцијама за надзор над активностима учесника поступака јавних набавки и њихово санкционисање, чини се да недостатак ефикасног надзора у реалном времену, као и недовољан степен политичке и институционалне независности ових институција, представљају значајне слабости институционалног оквира. Стога се као императив намеће јачање кадровског потенцијала на свим нивоима, како у погледу бројности, тако и компетентности, превасходно у погледу праћења савремених трендова у борби против антиконкуретских пракси (Naled, 2024).

²¹ Centar za monitoring i aktivizam – CEMA, Monitoring javnih nabavki – alati i preporuke, <https://www.cema.rs/docs/1712992644-Monitoring-javnih-nabavki-alati-i-preporuke.pdf>, приступ: 25.11.2024.

²² USAID, Analiza pravnog okvira i sudske prakse upravnog suda u postupanju sa predmetima javnih nabavki sa preporukama za unapređenje, Decembar 2022-April 2023, <https://test.otvorenaratapravosudja.rs/media/usaid-ipp-analiza-pravnog-okvira-i-sudske-prakse-u-predmetima-javnih-nabavki-upravni-sud-april-2023-web.pdf>, приступљено 24.11.2024.

²³ Портал јавних набавки представља законом успостављен јединствени информациони систем који омогућава електронско праћење и спровођење поступака јавних набавки у циљу смањења административног оптерећења, подизања ефикасности и транспарентности поступка јавних набавки. Чл. 183 ЗЈН.

7. Модалитети побољшања конкуренције у области јавних набавки

Локални економски развој у великој мери је условљен квалитетним надзором надлежних органа над поступком јавних набавки и благовременим откривањем могућих неправилности. Међутим, имајући у виду софистицираност техника закључења рестриктивних споразума, као вида злоупотребе у поступку јавних набавки, рана идентификација и превенција ових антиконкурентских пракси изискује успостављање тесне сарадње и размену знања и информација између КЗК и Комисије за јавне набавке (у даљем тексту: КЈН).²⁴ Размена информација у реалном времену између КЗК и КЈН представља кључни фактор превенције различитих злоупотреба у поступку јавних набавки. Нарочито је важно да ове две институције заједнички раде на анализи структуре тржишта и услова пословања у одређеном сектору у циљу откривања оних јавних набавки које су подложне картелизацији. Тиме би се стимулативно утицало на стварање ефикаснијег локалног конкурентског амбијента.

Подизање кадровског капацитета и побољшање праксе Управног суда може такође допринети ефикаснијој конкуренцији у области јавних набавки. Било би корисно размотрити могућност давања Управном суду ширих овлашћења за санкционисање понуђача који избегава рочишта и одуговлачи управни спор. Овакво понашање понуђача доводи до опструкције управног спора, чиме он настоји да радове изведе у што је могуће краћем року, како би издејствовао својеврсну „заштиту“ радова који су предмет јавне набавке (Пљакић, 2019: 29). Уколико би понуђачу у управном спору било наложено да сруши изграђене објекте или да уклони већ изведене радове, то би било практично немогуће или скопчано са великим трошковима.

8. Закључак

Поштовање правила у јавним набавкама и уважавање економских интереса свих учесника од кључне је важности за развој фер конкуренције и стимулативног амбијента за локални развој. Подизању степена конкуренције допринело би формулисање техничких спецификација у конкурсу којима се не фаворизују одређени тржишни актери, чиме би се пружио шанса малим и средњим предузећима, чији је капацитет за

²⁴ Комисија за заштиту конкуренције, Упутство за откривање „намештених“ понуда у вези са поступком јавне набавке, <https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uputstvo-za-otkrivanje-namestenih-ponuda-u-postupku-javnih-nabavki.pdf>, приступљено 26.11.2024.

учешће у поступцима јавних набавки у великој мери лимитиран управним и финансијским баријерама.

Јачање административних капацитета органа надлежних за поступак јавних набавки и органа за заштиту конкуренције и продубљивање њихове међусобне сарадње важан је предуслов ефикасније борбе против антиконкурентских пракси у поступцима јавних набавки. Потребно је успоставити механизме раног откривања потенцијално антиконкурентских пракси у поступку јавних набавки, у чему је подршка КЗК од пресудног значаја. Једна од мера која потенцијално може донети позитивне резултате у борби против колузивних пракси јесте увођење регистра компанија за које је доказано да су учествовале у картелским активностима и чије будуће пословне активности би требало темељније надzirати.

Основна вредност овог рада лежи у његовом доприносу разумевању начина на који добро организовани и транспарентни поступци јавних набавки могу побољшати конкурентност на локалном тржишту, посебно у контексту стандарда и регулатива ЕУ, чије пуноправно чланство представља израз стратешке опредељености спољне политике Србије. У будућим истраживањима ове теме ваљало би испитати како конкретни европски стандарди у области јавних набавки могу утицати на подстицање иновација у малим и средњим предузећима у локалним заједницама, како доминација великих компанија у поступцима јавних набавки утиче на конкуренцију на локалном тржишту, као и начина на који транспарентније процедуре јавних набавки могу допринети смањењу коруптивних и колузивних пракси.

Литература

Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B. (2006). *Lokalni ekonomski razvoj*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije;

Државна ревизорска институција (2024). *Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Ниша за 2023. годину*. <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2024-2-Grad%20Nis.pdf>

European Commission (2024). *Serbia Report 2024*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf

NALED (2024). *Ex ante i ex post analiza javnih politika u oblasti javnih nabavki*, Nacionalna Alijansa za lokalni ekonomski razvoj, <https://naled.rs/htdocs/Files/15174/Ex-ante-i-Ex-post-analiza-u-oblasti-javnih-nabavki.pdf>

OECD (2024). The role of competition in efficient public procurement systems, in *Improving Competitive Practices in Hungary's Public Procurement: Reducing Single-bids and Enhancing Supplier Participation*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5d1c1ec1-en>.

Пљаквић, Љ. (2019). Проблеми управно-судске примене Закона о јавним набавкама. *Право и привреда*. 57: 26-33;

Centar za evropske politike (2023). *Siže politike. Razotkrivanje izazova u javnim nabavkama u Srbiji*. (2023), Centar za evropske politike, Beograd, Srbija.

Цуцић, В. (2020). *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*. Београд: Службени гласник.

Правни акти

Закон о јавним набавкама. *Службени гласник РС*, бр. 91/2019 и 92/2023.

EUR-Lex, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, приступљено 24.11.2024;

EUR-Lex, Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32014L0024>, приступ 30.11.2024;

Судске одлуке

Bundeswettbewerbsbehörde, Entscheidung rechtskräftig: Geldbuße gegen STRABAG iHv EUR 45,37 Mio verhängt, <https://www.bwb.gv.at/news/detail/entscheidung-rechtskraeftig-geldbusse-gegen-strabag-ihv-eur-4537-mio-verhaengt>, приступљено 26.11.2024;

Entscheidung des Kartellgerichts 27 Kt 12/21y, Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt gegen STRABAG AG und F. Lang u. K. Menhofer Baugesellschaft mbH & Co KG [2021]

Електронски извори

Centar za monitoring i aktivizam/CEMA (2024). Monitoring javnih nabavki – alati i preporuke, <https://www.cema.rs/docs/1712992644-Monitoring-javnih-nabavki-alati-i-preporuke.pdf>, приступљено 25.11.2024;

Hungarian Competition Authority/GVH (2023). The Hungarian Competition Authority uncovered a nationwide cartel on road signs and road markings - resulting in a fine of almost €300 million, 5. Oct.2023, Budapest, https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2023/the-hungarian-competition-authority-uncovered-a-nationwide-cartel-on-road-signs-and-road-markings---resulting-in-a-fine-of-almost-300-million, приступљено 30.11.2024;

European Commission (2024). Public Procurement, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/funding-opportunities-0/public-procurement_en, приступљено 30.11.2024;

European Commission (2024). Remedies Directives, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/remedies-directives_en, приступљено 25.11.2024;

Južne vesti (2024). Bez referenci do vrtoglavih prihoda: Milioni za dve firme u poslednje 4 godine SNS vlasti u Nišu, 7.5. 2024, <https://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Bez-referenci-do-vrtoglavih-prihoda-Milioni-za-dve-firme-u-poslednje-4-godine-SNS-vlasti-u-Nisu.sr.html>, 25.11.2024;

Канцеларија за јавне набавке (2023). Извештај о спровођењу акционог плана за спровођење програма развоја јавних набавки у Републици Србији за 2022. годину, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/05/Izvestaj-o-sprovodjenju-AP-2022-KJN-28.4.2023.pdf>, приступљено 20.11.2024;

Канцеларија за јавне набавке (2024). Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028. године, <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2024/08/2.-Uzjn-Program-razvoja-2024-2028-KONACNO.pdf>, приступљено 24.11.2024;

Комисија за заштиту конкуренције (2015). Решење Комисије за заштиту конкуренције 4/0-02-276/2015-22, (2015), <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2015/10/DD-Travel-DJDprevoz-Jeremic-prevoz-Klinicki-centar-Nis1.pdf>, приступљено 24.11.2024;

Комисија за заштиту конкуренције (2011). Упутство за откривање „наместених” понуда у вези са поступком јавне набавке, <https://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Uputstvo-za-otkrivanje-namestenih-ponuda-u-postupku-javnih-nabavki.pdf>, приступљено 26.11.2024;

Министарство за европске интеграције Републике Србије (2024). Serbia 2024 Report, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/serbia_report_2024.pdf, приступљено 20.11.2024;

USAID (2023). Analiza pravnog okvira i sudske prakse upravnog suda u postupanju sa predmetima javnih nabavki sa preporukama za unapređenje, Decembar 2022-April 2023, <https://test.otvorenavratapravosudja.rs/media/usaid-ipp-analiza-pravnog-okvira-i-sudske-prakse-u-predmetima-javnih-nabavki-upravni-sud-april-2023-web.pdf>, приступљено 24.11.2024.

The World Bank (2016). European Union Public Procurement Legal Framework <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/european-union-public-procurement-legal-framework>, приступљено 25.11.2024.

Stefan Stefanović, LL.M.,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

COMPETITION IN THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE AS A FACTOR FOR ENCOURAGING LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

Public procurement is one of the key components of the legal and economic framework of any country, as it significantly influences the efficiency of the use of public resources and the development of the local economy. Serbia has made significant progress in adopting EU legal standards in the area of public procurement, but legal harmonization alone is insufficient. The lack of consistent application of prescribed rules in public procurement procedures is a fundamental problem that undermines the fundamental principles of public procurement. This leads to inadequate allocation of public resources and raises concerns about the ability of local communities to achieve economic growth and development.

In this paper, the author has analyzed the legal framework of public procurement in Serbia in the context of Serbia's EU accession process, underscoring the shortcomings in the practical implementation of these rules. A common feature of distortion of competition in public procurement procedures in both Serbia and the EU is the presence of antitrust practices and unfair competition strategies such as price fixing, market sharing and favoring certain suppliers. These practices threaten the fundamental principles of public procurement, which include fair competition, transparency and efficiency. However, the main difference between Serbia and the European Union lies in the frequency of such violations. In the EU, competition violations in public procurement occur sporadically, as projects of public interest are rarely used to circumvent legal procedures. Regrettably, this practice is often resorted to in Serbia, thus undermining the principles of transparency, equality and non-discrimination in public procurement processes. Cartels in public procurement have a particularly damaging impact on local economic development. The collusive behavior of large market participants leads to an inefficient distribution of public resources, which has a particularly negative impact on small and medium-sized companies. These companies often lack the administrative and financial resources to compete with larger (favored) competitors involved in cartels. This gives rise to additional obstacles for further economic development and fair participation of smaller business entities in the market, which negatively affects the prospects of local economic development.

Based on the analysis of the regulatory framework for public procurement in Serbia, examples from practice and the opinions of the European Commission on Serbia's progress in aligning with EU legal standards, the author critically examined the deficiencies in law enforcement and the associated challenges faced by competent authorities and economic entities in ensuring transparency, competition and efficiency in public procurement procedures. Eliminating or significantly reducing the practice of circumventing the Public Procurement Act (PPA) by relying on projects of public interest would significantly contribute to improving competition in public procurement procedures. Creating a fair market environment in which local companies can compete on equal terms with larger and better positioned competitors, regardless of project size, would contribute to increased employment and expanded production capacity. This would accelerate local economic development and improve the standard of living of the residents of the local self-government.

Keywords: *public procurement, competition, local economic development, Serbia, EU.*