

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2017 – 30.6.2017. ГОДИНЕ**

**Београд**

**30. октобар 2017. године**

**УВОД**

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15; у даљем тексту: ЗЈН), прописано је да су наручиоци дужни да прикупљају и евидентирају податке о јавним набавкама и да своје кварталне извештаје достављају Управи за јавне набавке (у даљем тексту: УЈН) најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.

Кључни елементи тромесечних извештаја о јавним набавкама предвиђени су самим ЗЈН, док су садржина извештаја и начин вођења евиденције детаљније уређени Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 29/13).

Конкретно, прописано је да наручиоци достављају УЈН тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама, о спроведеним поступцима набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН, о обустављеним и поништеним поступцима јавне набавке, као и извештај о извршењу уговора.

Тромесечни извештај о јавним набавкама припрема се и доставља у електронској форми, путем апликативног софтвера УЈН. Поред прописаних образаца за вођење евиденције, софтвер садржи и пратеће корисничко упутство, и доступан је на интернет страници УЈН ([www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs)).

Подаци о уговорима закљученим у поступку јавне набавке мале вредности, као и подаци о набавкама на које се ЗЈН не примењује у извештајима се наводе збирно, за разлику од осталих врста поступака где су наручиоци дужни да евидентирају сваки закључени уговор појединачно. У складу са наведеном методологијом прикупљања података, генеришу се збирни статистички показетељи.

За исправност и тачност података приказаних у својим тромесечним извештајима, одговорност сносе наручиоци.

УЈН је дужна да на основу појединачних извештаја наручилаца припреми збирни, полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама са предлогом општих и појединачних мера за унапређење система јавних набавки и да их, након достављања Влади Рeпублике Србије, објави на својој интернет страници.

Такође, на основу достављених тромесечних извештаја наручилаца, УЈН припрема преглед спроведених поступака и закључених уговорa који објављује на Порталу јавних набавки (<http://portal.ujn.gov.rs>; у даљем тексту: Портал), ради информисања јавности.

1. **ОПШТИ ПОКАЗАТЕЉИ**

Вредност уговорених јавних набавки у првом полугодишту 2017. године износила је 146,7 милијарди динара (Табела 1), што је мање него у истом периоду 2016. године, с тим да је просечна вредност уговора порасла.

**Табела 1**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама** | | | |
| **Година** | **Укупан број уговора** | **Укупна вредност**  **(у хиљадама динара)** | **Просечна вредност**  **(у хиљадама динара)** |
| **2015. 1П** | 49.879 | 135.330.202 | 2.713 |
| **2016. 1П** | 55.823 | 154.427.273 | 2.766 |
| **2017. 1П** | 51.977 | 146.746.673 | 2.823 |

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу смањило се са 8% у првом полугодишту 2016. године на 7,17% у првом полугодишту 2017. године (Табела 2).

**Табела 2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу[[1]](#footnote-1)** | | | |
| **Година** | **Уговорена вредност без ПДВ-а** | **Вредност БДП-а** | **%** |
| **2015. 1П** | 135.330 | 1.854.159,3 | 7,30 |
| **2016. 1П** | 154.427 | 1.928.738,0 | 8,00 |
| **2017. 1П** | 146.746 | 2.047.510,7[[2]](#footnote-2) | 7,17 |

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки износило је 13% у првом полугодишту 2017. године (Слика 1) што представља малу промену у односу на исти период претходне године када је износило 12%.

**С**л**ика 1**

У структури јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, није дошло до значајнијих промена у првом полугодишту 2017. у односу на исти период 2016. године (Табела 3). Три водеће категорије наручилаца: 1) државна јавна предузећа, 2) здравство и социјална заштита и 3) јавна предузећа - локална самоуправа реализовале су 70% укупне вредности јавних набавки (Табела 3), те на њих треба обратити посебну пажњу у смислу анализе, праћења и унапређења поступака у предстојећем периоду.

**Табела 3**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2016. година**  **прво полугодиште** | | | | **2017. година**  **прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 4.738 | 9 | 17.323.472 | 11 | 4.282 | 8 | 16.518.871 | 11 |
| **Правосуђе** | 750 | 1 | 1.043.204 | 1 | 720 | 1 | 954.599 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 23.734 | 43 | 35.312.049 | 23 | 20.520 | 40 | 33.839.736 | 23 |
| **Култура** | 1.141 | 2 | 1.777.740 | 1 | 999 | 2 | 1.425.948 | 1 |
| **Просвета и наука** | 6.873 | 12 | 7.842.826 | 5 | 7.203 | 14 | 8.539.478 | 6 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 6.299 | 11 | 46.979.076 | 31 | 6.628 | 13 | 43.687.854 | 30 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 8.674 | 16 | 31.267.386 | 20 | 7.490 | 14 | 25.403.370 | 17 |
| **Градска и општинска управа** | 3.373 | 6 | 12.253.532 | 8 | 3.880 | 8 | 15.895.414 | 11 |
| **Удружења** | 229 | 0 | 626.629 | 0 | 241 | 0 | 464.280 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 12 | 0 | 1.359 | 0 | 14 | 0 | 17.123 | 0 |
| **Укупно** | **55.823** | **100** | **154.427.273** | **100** | **51.977** | **100** | **146.746.673** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **ПЕРФОРМАНСЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Једна од значајних перформанси јавних набавки јесте дужина трајања поступка (рачунајући од дана објављивања позива на Порталу до дана закључења уговора) која је за набавке изнад 5 милиона динара, у првом полугодишту 2017. године, износила 64 дан, што је на нивоу претходне године. До промена није дошло ни у дужини трајања поступка јавне набавке мале вредности која је износила 30 дана.

Значајан показатељ перформанси јавних набавки јесте просечан број понуда по поступку који указује на интензитет конкуренције. У првом полугодишту 2017. године, вредност овог показатеља износила је 3,28 што је на нивоу земаља ЕУ, као што су: Словенија (2,5), Хрватска (3,2), Пољска (2,9), Португал (3,2).

Следећи значајан показатељ перформанси јесте успешност спроведених поступака. У првом полугодишту 2017. године, обустављено је 10% укупног броја поступака. У највећем броју случајева (52%) разлог је био што су све приспеле понуде биле неприхватљиве.

Подаци за прво полугодиште 2017. године указују да су се вредности показатеља перформанси усталиле на нивоу од 2016. године. Ово су позитивне промене у смислу повећања ефикасности поступака мерене бројем дана њиховог трајања, као и мањим бројем обустављених поступака у односу на период пре измене Закона 2015. године, али истовремено показује да су неопходне нове измене регулативе и праксе како би се остварио даљи напредак у погледу перформанси успешности јавних набавки.

1. **НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА**

Један од најзначајнијих показатеља перформанси јавних набавки у погледу транспарентности и обезбеђивања слободне конкуренције јесте заступљеност конкурентних поступака. Њихов удео је, у 2017. години, износио 97%, док је учешће неконкурентног поступка (преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда) у укупној вредности закључених уговора износио свега 3% (Табела 4). Просечан број понуда у преговарачком поступку без објављивања позива износио је 1,40, док је у отвореном поступку био 3,31.

Због ограничавања конкуренције и транспарентности, преговарачки поступак предвиђен је само за изузетне случајеве, те се његово учешће у земљама ЕУ креће око 5% укупне вредности јавних набавки.

**Табела 4**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике**  **вредности по врсти поступка у првом полугодишту 2017. године** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак** | 118.427.330 | 93 |
| **Рестриктивни поступак** | 56.594 | 0 |
| **Квалификациони поступак** | 2.048.151 | 1 |
| **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** | 3.730.936 | 3 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 3.370.973 | 3 |
| **Конкурс за дизајн** | 13.139 | 0 |
| **Укупно** | **127.647.123** | **100** |

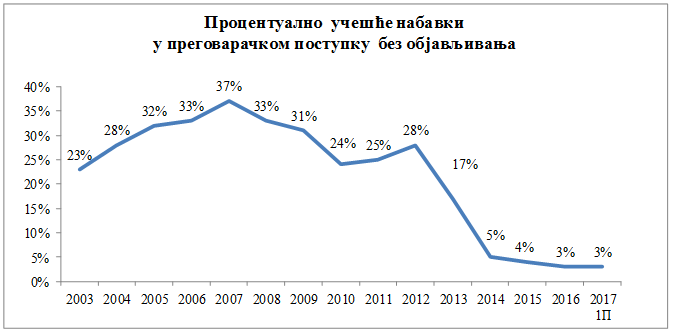
Као што се из података датих у Табели 4 и на Слици 2 може видети, учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда било је значајно ниже (3%) од просека ЕУ (5%). Када се сагледа кретање заступљености овог поступка у протеклих петнаест година јасно се може уочити колики је напредак у погледу овог показатеља остварен, као и да је вредност која одговара просеку ЕУ одржива још од 2014. године (Слика 3).

У првом полугодишту 2017. године УЈН је дала 863 позитивних и 78 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Податак да негативна мишљења чине мање од једне десетине броја позитивних (другим речима, да позитивна мишљења доминирају), у комбинацији са ниским учешћем преговарачких поступака у укупној вредности јавних набавки, показује да наручиоци знају када имају основа за примену овог поступка, те да се у другим случајевима и не обраћају УЈН. Имајући у виду да су наручиоци, током протеклих пет година, стекли знања о примени преговарачког поступка уз помоћ мишљења УЈН, поставља се питање сврисходности даљег задржавања давања мишљења од стране УЈН. Стога би требало размотрити укидање овог регулаторног механизма који не постоји у највећем броју европских земаља.

Упоредо са смањивањем учешћа неконкурентног поступка, повећала се заступљеност отвореног поступка. Учешће отвореног поступка задржало се и у првом полугодишту 2017. године на рекордно високом нивоу од 93% (Слика 2). Тиме је одржан позитиван тренд започет 2014. године (Слика 4).

**Слика 2**

**Слика 3**

****

**Слика 4**



Следеће важно питање везано за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда јесте како је његово учешће распоређено по категоријама наручилаца. Другим речима, битно је да се сагледа којe категоријe наручилаца су највише примењивале ову врсту поступка (Табела 5).

**Табела 5**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2016. година прво полугодиште** | | | | **2017. година прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 123 | 12 | 635.969 | 18 | 101 | 13 | 430.569 | 12 |
| **Правосуђе** | 3 | 0 | 5.854 | 0 | 5 | 0 | 2.728 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 287 | 29 | 1.016.644 | 28 | 235 | 30 | 710.043 | 19 |
| **Култура** | 119 | 12 | 45.833 | 1 | 93 | 12 | 264.478 | 7 |
| **Просвета и наука** | 63 | 6 | 55.281 | 2 | 47 | 6 | 45.542 | 1 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 175 | 18 | 1.053.512 | 30 | 125 | 16 | 1.981.977 | 53 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 102 | 10 | 267.217 | 7 | 61 | 8 | 129.970 | 4 |
| **Градска и општинска управа** | 124 | 13 | 458.036 | 13 | 120 | 15 | 165.629 | 4 |
| **Удружења** | 2 | 0 | 22.255 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **998** | **100** | **3.560.601** | **100** | **787** | **100** | **3.730.936** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Највећа промена учешћа, током посматраних годину дана, регистрована је код јавних предузећа где је дошло до повећања са 30 на 53%. Јавно водоводно предузеће “Воде Војводине” закључило је уговоре у преговарачком поступку без објављивања позива за „радове на регулацији река и заштити од поплава“ у вредности од 1.263.945.000 динара што је основни узрок пораста учешћа ове категорије наручилаца. С друге стране, преговарачки поступак се мање користио код градске и општинске управе (пад са 13 на 4%) и код здравства и социјалне заштите (пад са 28 на 19%).

У анализи преговарачког поступка важно је пратити и промене у структури, посматрано по основама за преговарање. Највеће смањење вредности преговарачког поступка у првом полугодишту 2017. године у односу на исти период 2016. године, остварено је код уговора који су закључени по основу „хитности“ тако што је њихова вредност практично преполовљена (Слика 5). На тај начин је учешће преговарачког поступка по основу ”хитности” сведено на врло низак ниво.

Доминантни основ за спровођење преговарачког поступка у првој половини 2017. години било је ”преговарање са тачно одређеним понуђачем”. Поступци спроведени по свим осталим основама, узети заједно, чинили су свега 28% вредности поступака спроведених са тачно одређеним понуђачем (Слика 5).

**Слика 5**

Предмети набавке који су, у првом полугодишту 2017. године, били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем су: а) радови на одржавању објеката за заштиту од поплаве на тачно одређеним водопривредним подручјима; б) реагeнси и потрошни материјал за медицинске апарате; в) услуге одржавања софтвера. Заједно узевши, уговорена вредност наведених предмета набавки јесте 2.335.161.000 динара, што чини 80% укупне вредности свих закључених уговора по наведеном основу.

1. **КОНКУРЕНЦИЈА**

Слободно деловање конкуренције је једно од најважнијих обележја развијеног и ефикасног система јавних набавки. Разлог је тај што слободна конкуренција међу понуђачима омогућава купцу, у овом случају држави, најповољније услове набавке. Кључна начела јавних набавки, попут транспарентности и недискриминације, односно обезбеђивања једнаких услова за све учеснике у поступку практично су у функцији остваривања ширег циља, а то је обезбеђивање пуне конкуренције у поступцима јавних набавки.

Просечан број понуда по поступку, као стандардан показатељ интензитета конкуренције у јавним набавкама, приказан је у Табели 6.

**Табела 6**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по поступку јавне набавке** | | | | | | |
| **2011.**  **година\*** | **2012.**  **година\*** | **2013.**  **година\*** | **2014. година\*** | **2015. година\*** | **2016. година** | **2017.**  **1П** |
| 3,2 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,9 | 3,3 |

\*до 2015. године просечан број понуда рачунат је по закљученом уговору

Као што се из Табеле 6 може видети, интензитет конкуренције је, у првом полугодишту 2017. године, био на највишем нивоу у последњих седам година.

У Табели 7, приказан је просечан број понуда по врстама поступака. У отвореном поступку, који је учествовао са 93% у укупној вредности јавних набавки, било је, у просеку, 3,3 понуде, док је интензитет конкуренције код преговарачког поступка без објављивања позива био значајно нижи и износио свега 1,4 понуде по поступку. Из овога произлази да ниско учешће преговарачког поступка без објављивања и повећање удела поступака код којих је конкуренција интензивна, попут отвореног (Табела 7), директно доприноси повећању општег интензитета конкуренције израженог просечним бројем понуда по поступку.

**Табела 7**

|  |  |
| --- | --- |
| **Преглед просечног броја понуда по врстама поступка**  **у првом полугодишту 2017. године \*** | |
| **Врста поступка** | **Просечан број понуда**  **по поступку** |
| **Отворени поступак** | 3,3 |
| **Квалификациони поступак** | 3 |
| **Рестриктивни поступак** | 1 |
| **Преговарачки поступак**  **без објављивања позива за подношење понуда** | 1,4 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 2,4 |
| **Конкурс за дизајн** | / |

\*на основу података са Портала јавних набавки

Просечан број понуда у поступку јавне набавке мале вредности израчунат са Портала (имајући у виду да се у кварталним извештајима наручилаца, у случају малих набавки, подаци наводе збирно) износи 2,5.

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Број посета Порталу наставио је са растом и у првој половини 2017. године, што јасно указује на корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица (Слика 6).

**Слика 6**



1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача је, у првој половини 2017. године, износило 1% од укупне вредности закључених уговора (Слика 7)

**Слика 7**

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКA**

Преглед исхода поступака јавних набавки (Табела 8, Слика 8) показује да је 90% започетих поступака успешно и окончано, док је 10% поступака обустављено од стране наручилаца.

**Табела 8**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у првом полугодишту 2017. године** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 12.286 | 90 | 11.443 | 91 | 23.729 | 90 |
| **Обустављени** | 1.395 | 10 | 1.176 | 9 | 2.571 | 10 |
| **Укупно** | 13.681 | 100 | 12.619 | 100 | 26.300 | 100 |

**Слика 8**



Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца, у првом полугодишту 2017. у односу на исти период претходне године, показује да није дошло до значајнијих промена (Слика 9). Доминантан основ за обуставу поступка и даље представљају случајеви када није било ни једне прихватљиве понуде, док је други по заступљености основ да није приспела ни једна понуда. Ова два основа, посматрана збирно, били су разлог за обуставу 4/5 укупно обустављених поступака (Слика 9).

Међутим, у случају када добије све неприхватљиве понуде (у отвореном, рестриктивном, квалификационом поступку или конкурентном дијалогу), наручилац може да покрене преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда тако што ће позвати све понуђаче из наведених поступака да допуне своје понуде и исправе недостатке. Стога је оправдано претпоставити да нису сви обустављени поступци резултирали тиме да наручилац није набавио оно што му је било потребно, већ да је, у једном броју случајева, трајање набавке продужено због тога што је покренут нови поступак (преговарачки из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН). Као један од посредних показатеља коришћења овог ”сценарија” може да послужи однос вредности обустављених поступака у ”класичном” сектору (2,82 милијарде динара) и вредности преговарачког поступка по наведеном основу у том сектору (2,11 милијарди динара). ”Utility” сектор није узет у обзир из разлога што наручиоци из овог сектора, на основу члана 123. ЗЈН, могу директно да иду у преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда, а да пре тога нису имали обустављен други поступак.

Такође треба имати у виду и да нису сви преговарачки поступци са објављивањем у класичном сектору покренути услед обуставе претходног поступка. Под претпоставком да је то био случај у значајном броју случајева, може се закључити да су наручиоци долазили до потребних предмета набавки уз продужење трајања процедуре које је ипак било краће него да су поново покретали рецимо отворени поступак.

Значајан број случајева где ниједна понуда није поднета указује на потребу да се захтеви наручилаца у конкурсној документацији, захваљујући претходно спроведеном истраживању тржишта, ускладе са оним што се на тржишту нуди како би понуђачи могли да одговоре понудом, као и да се успостави дијалог са понуђачима и тиме покаже да тендери нису ”намештени” за неког од њих чиме се повећава кредибилитет поступака.

**Слика 9**



1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао ЗЈН учествовале су у укупној уговореној вредности са 32% (Табела 9), што одговара нивоу учешћа из истог периода претходне године. Посматрано по броју уговора, међу набавкама изузетим од примене ЗЈН са 70% учешћа доминирају оне чија је вредност била испод 500.000 динара на годишњем нивоу (Табела 10).

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији у првом полугодишту 2017. године** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју**  **(у %)** | **По вредности**  **(у %)** |
| **Велике набавке** | 30.584 | 127.647.123 | 5 | 59 |
| **Мале набавке** | 21.393 | 19.099.550 | 3 | 9 |
| **Изузете набавке** | 203.771 | 67.940.087 | 92 | 32 |
| **Укупно** | **255.748** | **214.686.760** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

На основу структуре набавки на које се ЗЈН није примењивао приказане у Табели 10, произлази да највеће учешће у укупној вредности изузетака чине набавке наручилаца у области енергетике, по основу члана 122. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно набавке енергије или горива за производњу енергије, које чине 34% вредности. Следе набавке по основу члана 7. став 1. тачка 1) ЗЈН, односно набавке по основу искључивих права на обављање делатности која је предмет јавне набавке, које чине 20%. Набавке на основу члана 39. став. 2. ЗЈН, односно набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности учествују са 15%, док набавке по основу члана 7а ЗЈН, односно набавке између повезаних лица чине 10%. У оквиру набавки између повезаних лица по основу члана 7а ЗЈН, уговори највеће вредности закључени су између повезаних лица у групацији предузећа Електропривреда Србије.

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се ЗЈН не примењује по основама за изузеће**  **у првом полугодишту 2017. године** | | | | |
| **Основ за изузеће**  **од примене ЗЈН** | **Број уговора** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност**  **(у %)** | **Вредносна заступљеност**  **(у %)** |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 1) ЗЈН**  Искључиво право на обављање делатности која је предмет  јавне набавке | 22.037 | 13.616.788 | 11 | 20 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 2) и 2а) ЗЈН**  Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума | 15.601 | 4.140.223 | 8 | 6 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 12) ЗЈН**  Заснивање радног односа и закључивање уговора о обављању привремених и повремених послова | 7.239 | 839.907 | 3 | 1 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 6) ЗЈН**  Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје | 10.099 | 4.683.473 | 5 | 7 |
| **Члан 7а ЗЈН** набавке између повезаних лица | 541 | 6.650.561 | 0 | 10 |
| **Чл. 39. ст. 2. ЗЈН**  Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности | 140.817 | 9.995.739 | 70 | 15 |
| **Чл. 122. ст. 1. тач. 4) ЗЈН**  Набавка енергије или горива за производњу енергије  у области енергетике | 590 | 23.342.232 | 0 | 34 |
| **Чл. 7. ст. 1 тач. 10) ЗЈН** | 4.413 | 1.909.061 | 2 | 3 |
| **Остало** | 2.434 | 2.762.103 | 1 | 4 |
| **Укупно** | **203.771** | **67.940.087** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Набавке на које се није примењивао ЗЈН биле су најзаступљеније код државних јавних предузећа (47%), градске и општинске управе (23%) и јавних предузећа у локалној самоуправи (13%), који су збирно учествовали са 83% у укупној вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (Табела 11).

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у првом полугодишту 2017. године** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност**  **без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност (у %)** | **Вредносна заступљеност (у %)** |
| **Органи државне управе** | 5.711 | 2.954.349 | 3 | 5 |
| **Правосуђе** | 2.559 | 248.301 | 1 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 18.090 | 3.626.437 | 9 | 5 |
| **Култура** | 17.899 | 756.041 | 9 | 1 |
| **Просвета и наука** | 80.058 | 4.067.521 | 39 | 6 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 10.937 | 32.172.959 | 5 | 47 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 34.367 | 8.658.924 | 17 | 13 |
| **Градска и општинска управа** | 32.109 | 15.247.124 | 16 | 23 |
| **Удружења** | 1.944 | 172.965 | 1 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 97 | 8.466 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **203.771** | **67.940.087** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Државна јавна предузећа су 91% вредности ових набавки спровела по следећих пет основа:

1. набавке по основу члана 122. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно у случају када наручилац који се бави делатношћу у области енергетике из члана 119. став 1. ЗЈН, набавља енергију или гориво за производњу енергије (59 %);
2. набавке по основу члана 7а у случају када надзирано правно лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор (19%);
3. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 2) подтачка 1) ЗЈН, у случају набавки, односно конкурса за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза (5%);
4. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 10) ЗЈН, у случају куповине, развоја, продукције или копродукције радио и телевизијског програма с тим што се на набавку добара, услуга или радова потребниих за продукцију, копродукцију или емитовање таквих програма примењује овај закон (5%);
5. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 2) подтачка 2) ЗЈН, у случају набавки, односно конкурса за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним актом о донацији, ако се та набавка финансира из средстава донације (3%).
6. **ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ**

Примена оквирног споразума (ОС) значајно доприноси ефикасности и економичности спровођења поступака јавних набавки, с обзиром да се на основу једног поступка јавне набавке може закључити више уговора, као и да се може закључити од стране више наручилаца и са више понуђача. Концепт оквирног споразума обезбеђује закључење уговора о јавним набавкама добара, радова и услуга којима не претходе дуготрајне процедуре са неизвесним исходом.

На основу података из Табеле 12 уочава се јасно успостављени тренд брзо растућег коришћења ОС што има позитиван утицај на ефикасност и економичност поступака јавних набавки.

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Број закључених оквирних споразума** | **2014.**  **1 П** | **2015.**  **1 П** | **2016.**  **1 П** | **2017.**  **1 П** |
| 280 | 640 | 1.109 | 1.785 |

У циљу помоћи наручиоцима у примени оквирних споразума, УЈН је сачинила и објавила Смернице за примену оквирних споразума (уз подршку СИГМА), Модел конкурсне документације за набавку хране са закључењем оквирног споразума и Модел конкурсне документације за услуге сервисирања и одржавања возила са закључењем оквирног споразума.

УЈН је као један од својих приоритета за наредни период одредила наставак пружања помоћи наручиоцима у упознавању и практичном коришћењу оквирних споразума тако што ће наставити да припрема моделе за конкретне предмете набавки, одржавати тренинге и радионице за наручиоце што би требало да доведе до даље експанзије у коришћењу ОС. Практична питања примене оквирних споразума планирана су да буду обухваћена на свим тренинг семинарима које ће организовати УЈН за наручиоце, како на локалном, тако и на републичком нивоу.

По основу оквирних споразума, у првом полугодишту 2017. године, закључено јепреко десет хиљада уговора чија је укупна вредност била за ¼ већа у односу на исти период претходне године (Табела 13).

**Табела 13**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума**  **у првом полугодишту 2016. и 2017. године и њихово учешће**  **у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама** | | | | | | | |
| **2016. 1П** | | | | **2017. 1П** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 9.739 | 29 | 18.147.931 | 13 | 10.299 | 34 | 22.642.249 | 18 |

**\***Вредности су изражене у хиљадама динара

Оквирни споразуми најчешће се закључују код поступака обједињених, односно централизованих јавних набавки. Поред тога, наручиоци их закључују и за сопствене потребе.

У првом полугодишту 2017. године, најзаступљенији предмети у ОС били су: медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу са 49% (Табела 14).

**Табела 14**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Најзаступљенији предмети набавки**  **по вредности уговора закључених на основу оквирних споразума** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 11.141.352 | 49 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 2.680.155 | 12 |
| Грађевински радови | 2.258.985 | 10 |
| Храна и пиће | 1.334.154 | 6 |
| Услуге одржавања и поправки | 732.099 | 4 |
| Остало | 4.186.570 | 19 |
| **Укупно** | **22.642.249** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Центрaлизaцијa јaвних нaбaвки омогућава наручиоцима да оствaре уштеде по основу укрупњавања на страни тражње. Централизација јавних набавки се остварује обједињавањем нaбaвки које се потом спроводе преко телa зa центрaлизовaне јaвне нaбaвке или спровођењем поступкa јaвне нaбaвке од стрaне више нaручилaцa (заједничка јавна набавка).

Учешће централизованих јавних набавки у укупној вредности закључених уговора задржало се на истом нивоу од 15% као и у истом периоду претходне године (Табела 15).

**Табела 15**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора**  **на основу централизованих јавних набавки у првом полугодишту 2016. и 2017. године** | | | | | | | |
| **2016. 1П** | | | | **2017. 1П** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 10.806 | 32 | 19.997.664 | 15 | 6.949 | 23 | 18.489.514 | 15 |

\* вредности су исказане у хиљадама динара

Доминантан удео у централизованим јавним набавкама, у првом полугодишту 2017. године, имали су медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу (65%), а значајније учешће од 16% имали су и нафтни деривати, гориво и електрична енергија као и грађевински радови (Табела 16). То су уједно предмети набавки који су били најзаступљенији код оквирних споразума (Табела 14). Ово подударање се објашњава тиме да се оквирни споразуми највише користе управо код централизованих јавних набавки.

**Табела 16**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Првих пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 11.950.494 | 65 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 2.992.239 | 16 |
| Грађевински радови | 1.438.523 | 8 |
| Радио, телевизијска, комуникациона и сродна опрема | 468.719 | 2 |
| Канцеларијске и рачунарске машине | 354.508 | 2 |
| Остало | 1.285.031 | 7 |
| Укупно | 18.489.514 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

У циљу што бољег упознавања са међународном добром праксом у области централизације и ширења те праксе међу домаћим наручиоцима, УЈН планира да настави да подржава централизацију јавних набавки, посебно на нивоу локалних самоуправа, тако што ће наставити са едукацијом наручилаца како и у којим случајевима да спроводе централизоване јавне набавке.

1. **ПРИМЕНА КРИТЕРИЈУМА ЗА ИЗБОР НАЈПОВОЉНИЈЕ ПОНУДЕ**

ЗЈН предвиђа две врсте критеријума за оцењивање понуда: 1) критеријум економски најповољније понуде (ЕНП) и 2) критеријум најниже понуђене цене. Избор између критеријума најниже цене и ЕНП наручилац врши у зависности од предмета јавне набавке.

У првом полугодишту 2017. године, критеријум ЕНП коришћен је у 12% поступака, док је критеријум најниже цене примењен у преосталих 88% случајева, као што је то био случај и претходне године (Слика 10). Слична сразмера постоји и у земљама региона које су чланице ЕУ. У Словенији је, у 2016. години, критеријум ЕНП примењен у 12,4% поступака, у Хрватској у 2,5%, у Словачкој 8,3%, у Румунији у 5% поступака.

**Слика 10**

Критеријум најниже цене највише се примењивао у ЕУ код најједноставнијег поступка – преговарачког поступка без претходног објављивања, док је код сложенијих поступака, као што је рестриктивни поступак доминирао критеријум ЕНП. Натпросечна примена критеријума најниже цене остварена је у отвореном поступку за набавку једноставнијих, јефтинијих и високостандардизованих добара, док је натпросечна примена ЕНП регистрована код набавке услуга.

Нове директиве ЕУ упућују на већу примену критеријума ЕНП. Стога ће УЈН, у предстојећем периоду, предузети мере, пре свега припремом модела конкурсних документација у којима се користи критеријум ЕНП, како би помогла и подстакла наручиоце да више користе овај сложенији и захтевнији критеријум. Конкретно, припремиће се модели за набавку хирушког конца, осигурања и других предмета набавки који се најчешће набављају.

Посебна пажња биће посвећена еколошким односно ”зеленим” набавкама које у обзир узимају ефекте на животну средину и трошкове које, по том основу, сноси друштво. Поред еколошких, значајне су и иновативне набавке које подстичу иновације и самим тим доносе додатну корист за читаву заједницу.

У Пољској је, у 2016. години, било 599 ”зелених” набавки и 25 иновативних, у Хрватској је било 65 еколошких набавки, док је у Словенији еколошки аспект примењен у чак 30,4% поступака.

**СЛОВЕНИЈА – пример добре праксе у еколошким набавкама**

Дирекција за јавне набавке Републике Словеније објављује у својим годишњим извештајима детаљне податке о примени еколошких и социјалних критеријума у поступцима јавних набавки:

<http://djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN_2016.pdf>

Према подацима из годишњег извештаја за 2016. годину, у 30.37% поступака јавних набавки коришћени су елементи који се односе на животну средину (барем један) и то највише кроз техничке спецификације (59,8%), али и кроз услове за учешће (23.91%) и елементе критеријума економски најповољније понуде (23.89%).

**Напомена о обавезним зеленим јавним набавкама у Словенији**

Активности на увођењу зелених јавних набавки у Словенији започеле су 2008. године, када је радна група за зелене јавне набавке оформљена у оквиру Националног савета за одрживи развој. Радну групу је предводила Канцеларија Владе за развој и састојала се од представника државних органа, привреде (Привредна Комора), локалних самоуправа и цивилног друштва.

**Регулаторни и политички оквир**

Национални акциони план Словеније у области зелених јавних набавки припремила је Радна група за зелене јавне набавке и он је усвојен од стране Владе у мају 2009. године.

Главне мере Националног акционог плана су: припрема и усвајање Уредбе о зеленим јавним набавкама; усвајање закона о обавезном извештавању о реализацији зелених јавних набавки; унапређење Националног акционог плана и обуке наручилаца о томе како да користе критеријуме зелених јавних набавки; оснивање портала за зелене јавне набавке; реализација пилот пројеката у области зелених јавних набавки; дијалог са пословним сектором и развој анализе тржишта и увођење система управљања животном средином у јавном сектору.

**Обим**

Национални акциони план зелених јавних набавки наводи опште циљеве и дефинише показатеље за осам категорија производа: папир, струју, ИТ канцеларијску опрему, намештај, превоз, храну и угоститељство, грађевинарство и производе и услуге чишћења. Категорије су изабране на основу учесталости и вредности; ефеката на животну средину као и резултата анализе тржишта која показује потенцијалну доступност зелених добара/услуга на словеначком тржишту који би могли да задовоље критеријум зелене набавке.

У Уредбу и Национални акциони план зелених јавних набавки тренутно нису укључени ни социјални ни критеријуми шире одрживости.

**Извршење**

Праћење примене зелених јавних набавки обавезно је за све државне органе у Словенији, почев од централног па до локалног нивоа.

Уредба о зеленим јавним набавкама, усвојена 2012. године, поставља минималне обавезне услове у погледу заштите животне средине који се морају узети у обзир приликом доделе јавних уговора, као и препоруке за достизање виших стандарда заштите животне средине. Уредба покрива еколошке захтеве за 12 група производа и услуга: струја, храна и угоститељске услуге, копирање и папир, ИТ канцеларијска опрема, аудио и видео опрема, бела техника и клима уређаји, изградња објеката, намештај, производи и услуге чишћења, друмска возила, гуме и електричне сијалице. Критеријуми за зелене јавне набавке се заснивају на актима ЕУ који уређују ову област узимајући у обзир капацитете словеначких наручилаца, тржишта и расположиве понуде. Предвиђено је редовно ажурирање и унапређење постојећих критеријума и усвајање еколошких критеријума за нова добра и услуге у будућности.

Наручиоци морају узети у обзир еколошки аспект приликом дефинисања својих потреба и морају их укључити у конкурсну документацију. У конкурсној документацији, наручиоци морају да укључе еколошки аспект већ приликом одређивања предмета набавке, као и код одређивања техничких спецификација, критеријума за доделу уговора и/или уговорних клаузула. ”Трошак животног циклуса” се тренутно користи само приликом набавке возила.

УЈН ће, у 2018. години, посветити пажњу афирмацији коришћења ”зелених” набавки припремом и објављивањем модела конкурсних документација и других упутстава насталих на основу добре праксе у земљама ЕУ, као и стварању претпоставки за примену иновативних набавки.

**XII. АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

Мерила за затварање поглавља представљена су на састанку са представницима Европске комисије 23. јануара 2017. године коме су присуствовали сви представници Преговарачке групе 5 (јавне набавке). Прогрес у оквиру поглавља пратиће се кроз годишње извештаје о напретку припремљене од стране Европске комисије.

УЈН је учествовала у процесу Процене напретка држава кандидата у области реформе јавне управе коју је спроводила СИГМА (Подршка унапређењу владавине и управљања) који је спроведен у фебруару 2017. године и који ће бити саставни део Извештаја о напретку за 2017. годину.

На састанку са представницима Националног конвента о Европској унији представљен је прогрес и планови за достизање мерила за затварање Преговарачког поглавља 5 – јавне набавке.

**Упутства, модели**

Приручник за службеника за јавне набавке је ажуриран, у складу са одредбама ЗЈН, како би се кандидатима олакшала припрема за полагање испита. Такође, УЈН је уз подршку СИГМА, израдила Смернице о начинима преговарања приликом спровођења преговарачког поступка, као и Смернице за примену оквирних споразума. У првој половини године објављен је и модел конкурсне документације за набавку хране путем оквирног споразума.

**Сертификација службеника за јавне набавке**

У првој половини 2017. године, одржано је 14 испита за службеника за јавне набавке, на којима је полагало 460 кандидата, а положило 229. Испити су организовани сваког месеца, у сарадњи са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), у складу са бројем пристиглих пријава.

Ако се погледају подаци од октобра 2014. године, када је започет други циклус сертификације службеника за јавне набавке, закључно са првих шест месеци 2017. године, организовано је 85 испита, на којима је укупно полагало 2.960 кандидата, од којих је 1.707 положило испит и стекло сертификат за службеника за јавне набавке.

**Обуке**

Представници УЈН учестовали су на обукама које су, у сарадњи са Министарством правде Републике Србије, Републичким јавним тужилаштвом и Правосудном академијом, организовали ОЕБС и Министарство правде Сједињених Америчких Држава у периоду 10. до 12. априла у Новом Саду, од 7. до 9. јуна у Вршцу и од 26. до 28. јуна у Крагујевцу, под називом „Проактивна истрага о коруптивним предметима, финансијској превари и привредном криминалу“. Обука је обухватала и сегмент јавних набавки, са циљем укључивања представника различитих институција, пре свега тужилаца и полицијских инспектора.

УЈН је одржала две обуке у Београду, за представнике наручилаца и понуђача, 19. маја и 2. јуна. Акценат се односио на имплементацију оквирних споразума у ​​пракси и смерница за примену критеријума економски најповољније понуде, као и најчешће неправилности у пракси, са циљем њиховог превазилажења. На обуци 19. маја учествовало је 126 представника наручилаца и понуђача, док је 2. јуна укупно присуствовало 92 представника наручилаца и понуђача.

У сарадњи са Привредном комором Србије, УЈН је организовала две обуке за представнике малих и средњих предузећа, у Београду и Крагујевцу, 12. и 14. јуна. Циљ обука је био да се ојачају капацитети малих и средњих предузећа у вези са коришћењем Портала јавних набавки, припремом и подношењем понуде, као и заштитом права у поступцима јавних набавки.

УЈН је, у сарадњи са Службом за управљање кадровима, одржала обуку за представнике наручилаца, у Београду, у периоду од 20. до 22. јуна. Циљ ове обуке био је унапређење капацитета представника органа државне управе и других учесника у процесу примене ЗЈН.

**Мишљења и тумачења**

У складу са чланом 136. ЗЈН, у првој половини 2017. године, УЈН је дала 133 мишљења о тумачењу и примени одредаба ЗЈН. У истом периоду УЈН је дала и 941 мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, из члана 36. став 1. тач. 2)-6) ЗЈН, од тога 863 позитивних, 78 негативна, док је у 253 захтева тражено уређење.

Сва мишљења, позитивна и негативна, дата у вези примене члана 36. ЗЈН, УЈН је објавила на Порталу јавних набавки. Поред тога, УЈН објављује на својој интернет страници одговоре на најчешћа питања постављена при захтевима за тумачењем.

**Стручна помоћ наручиоцима и понуђачима**

Поред припреме и објављивања ажурираних модела конкурсних документација, давања мишљења и тумачења, УЈН је, у првом полугодишту 2017. године, сваког радног дана пружала стручну помоћ наручиоцима и понуђачима путем консултација и то: правних консултација, путем телефона, у периоду од 9-12 часова (у просеку око 20-25 консултација дневно), као и консултација у вези са пословима планирања јавних набавки и кварталног извештавања, као и Портала, сваког радног дана, у периоду од 9-14 часова (у просеку 30 телефонских консултација дневно и око 10 консултација путем e-maila).

Поред тога, УЈН је одржавала, у просеку, два састанка дневно са представницима различититх институција и министарстава, као и других наручилаца.

Отворена је и меилинг листа УЈН на коју се могу пријавити сва заинтересовоана лица. Сврха листе је да се заинтересована лица правовремено обавесте о документима и моделима које je израдилa УЈН, обукама и радионицама које организује и осталим активностима.

**Надзор**

УЈН је Влади и Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, у складу са одредбама ЗЈН, поднела Извештај о спроведеном надзору за 2016. годину. У извештају је истакнут значај предузимања превентивних, контролних и надзорних активности у области јавних набавки, а дат је и осврт у погледу мерила за затварање поглавља 5 – јавне набавке, у делу који се односи на јачање механизама контроле. Такође, УЈН је указала на потребу да се доношењем новог ЗЈН реши питање вођења прекршајног поступка у првом степену за прекршаје прописане одредбама овог закона, како би се омогућило ефикасније вођење прекршајног поступка, као и на потребу да се одређене неправилности додатно пропишу као прекршаји (нпр. повреда начела јавних набавки, дискриминаторски услови за учешће и техничке спецификације, избор понуде која је морала бити одбијена).

У 2017. години УЈН је наставила са активностима праћења и превентивног отклањања неправилности приликом оглашавања на Порталу јавних набавки. У том погледу, УЈН је континуирано пратила и указивала наручиоцима на уочене недостатке приликом објављивања огласа и друге документације на Порталу јавних набавки.

Такође, УЈН је указивала наручиоцима на уочене/пријављене недостатке док је поступак у току, као и накнадно у циљу превентивног деловања на наручиоце у погледу нових поступака јавних набавки.

У првом полугодишту 2017. године, УЈН је поступала и вршила надзор над применом ЗЈН у 51 случају пријављених неправилности. Реч је о пријавама/указивањима достављеним од понуђача, наручилаца и њихових запослених, других заинтересованих лица, као и анонимним пријавама. Рад у поменутим случајевима захтевао је и прикупљање додатних информација и података, пре свега од наручилаца, али и других субјеката, ради комплетирања документације и сагледавања свих чињеница, као и утврђивања евентуалног даљег поступања.

У првој половини 2017. године, УЈН је поднела 2 захтева за покретање прекршајног поступка, поступала је у 5 предмета достављених од тужилаштва, 3 предмета достављених од МУП-а и 2 предмета достављена од Агенције за борбу против корупције. При разматрању ових предмета УЈН је анализирала и додатну документацију од учесника у поступцима јавних набавки, пре свега од наручилаца, с тим да се поједини предмети односе и на период важења претходних закона о јавним набавкама.

Међуинституционална сарадња остварена је са више институција, укључујући полицију и тужилаштво, кроз више одржаних састанака, радионица и конференција. Сарадња је остваривана и при разматрању конкретних захтева и предмета у вези са пријавама и надлежностима институција.

За поступке јавних набавки процењене вредности преко милијарду динара, УЈН је, за првих шест месеци 2017. године, именовала грађанске надзорнике у 21-ом поступку јавне набавке и разматрала два извештаја грађанског надзорника достављена у датом периоду.

УЈН настоји да повећа и унапреди активности на вршењу надзора над применом ЗЈН. У том смислу ефикасност праћења и надзора би се значајно унапредила јачањем кадровских капацитета УЈН. То би омогућило јачање превентивне улоге УЈН (веће ангажовање на предузимању превентивних активности, праћењу појава које се испољавају у процесу јавне набавке, објављивању најчешћих грешака наручилаца и предузимање активности у циљу њиховог смањивања) и контролне улоге УЈН (већи број поднетих захтева за покретање прекршајних поступака, ефикаснија и проактивнија координација са другим институцијама, развој критеријума и параметара за надзор).

**Извештаји о јавним набавкама у РС**

Чланом 133. ЗЈН прописано је да је УЈН дужна да на основу појединачних тромесечних извештаја наручилаца припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у РС, да га достави Влади и објави на својој интернет страници. На основу тромесечних извештаја наручилаца, у марту 2017. године урађен је и достављен Влади ради информисања Извештај о јавним набавкама у РС за 2016. годину, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

**Међуинституционална сарадња**

Представници УЈН, на позив Привредне коморе Србије, присуствовали су 30. и 31. јануара радионици под називом „TAIEX Радионица о подршци форуму западног Балкана у јавним набавкама“. Радионица је била првенствено усмерена на повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки.

Другом координационом састанаку на тему „Преваре у јавним набавкама и корупција у јавном сектору“, који је одржан 9. фебруара у Београду, присуствовали су представници УЈН, тужилаштва, правосуђа и полиције. Примарни циљеви координационих састанака мулти-дисциплинарног тима су да се представници државних органа представе једни другима, упознају са улогама и овлашћењима других државних органа, начином поступања, те ојачају међусобну комуникацију и координацију у циљу ефикаснијег идентификовања и успешног кривичног гоњења финансијских превара у јавним набавкама.

У првом полугодишту 2017. године, одржана је и друга радионици/координациони састанак мулти-дисциплинарног тима на тему „Корупција у јавном сектору и финансијски криминалитет“, која је у организацији ОЕБС и Министарства правде Сједињених Америчких Држава, одржана 20. и 21. априла у Руми.

УЈН је наставила са јачањем међуинституционалне сарадње са Републичком комисијом, Државном ревизорском институцијом и Министарством финансија, те је с тим у вези организована и радионица 29. и 30. јуна на којој су учестовали представници горенаведених органа, са циљем размене искустава и усаглашавања ставова у вези са применом ЗЈН.

**Међународна сарадња**

УЈН је постала директни корисник пројекта који се финансира из претприступних фондова Европске уније под називом: „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Републици Србији“. Уговор је потписан 5. јуна 2017, а отпочео са реализацијом 14. јула у износу од 2.2 милиона евра и периодом имплементације од 2 године. Планирано је да се са извршењем поменутог уговора достигну сва мерила за затварање Преговарачког поглавља. Активности у оквиру пројекта допринеће остварењу 4 резултата који подразумевају израду прописа у оквиру Преговарачког поглавља, подршку имплементацији новог законодавног оквира, развој електронских набавки и јачање капацитета институција у оквиру система јавних набавки.

Представник УЈН присуствовао је међународној конференцији под називом „Иницијатива за отворене податке“ која је организована од стране УНДП у Истанбулу од 24. до 26. маја. Почев од фебруара 2017. године под покровитељством Дирекције за електронску управу направљен је Портал којем је један од задатака да скупи све отворене податке органа које учествују у пројекту на једном месту (data.gov.rs). УЈН активно учествује и у овом делу пројекта и објавила је референце ка својим подацима на поменутом порталу.

Представник УЈН учествовао је на Регионалној радионици под називом „Како ефикасно спречити и идентификовати корупцију у приватном сектору“ у организацији TAIEX-а и Италијанске Националне Агенције за борбу против корупције у периоду 12-13 јуна у Трсту.

**XIII. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

На основу анализе података о јавним набавкама у првом полугодишту 2017. године могу се извући следећи закључци:

Упосматраном периоду није дошло до значајнијих промена у погледу **дужине трајања поступка** и **учешћа обустављених поступака** у односу на исти период претходне године.

**Интензитет конкуренције** је повећан са 2,9 на 3,3 понуде по поступку што је на нивоу земаља ЕУ из региона. У циљу повећања интензитета конкуренције, у 2018. години ће се урадити анализа фактора који делују ограничавајуће на учешће понуђача у поступцима јавних набавки. На основу налаза анализе, предузеће се мере да се отклоне ограничавајући фактори који произлазе из регулативе јавних набавки или њене примене.

Број посета **Порталу јавних набавки** наставио је да расте што јасно указује на његов значај за наручиоце и понуђаче. УЈН, заједно са Министарством унутрашњих послова, Агенцијом за лекове и медицинска средства, Агенцијом за заштиту животне средине и Министарством просвете, науке и технолошког развоја, учествује у реализацији пројекта “Open data”. УЈН је приступила пројекту са циљем да јавности омогући приступ подацима којима располаже у формату који је информатички читљив и обрадив. То значи да лица која су заинтересована за податке УЈН могу да их користе уз минимум информатичког знања. Подаци се налазе у CSV формату и објављују се на Порталу јавних набавки на дневном нивоу.

У погледу отворености података УЈН је међу институцијама које су достигле највиши стандард и међу првим је инсталирала „Open data” линк ка CSV формату података. Тренутно се ради на проширењу скупа података који се објављују у овом формату.

Портал је од великог значаја за УЈН у вршењу послова праћења и превентивне контроле поступака јавних набавки. Праћење објављених огласа на Порталу омогућава УЈН да укаже наручиоцима на пропусте које праве при објављивању огласа и документације у току самог поступка јавне набавке, тако да они могу да их отклоне благовремено. Ова активност УЈН довела је до значајног смањивања броја грешака наручилаца код оглашавања.

У 2018. години планира се модернизација Портала са низом нових функционалности које треба да олакшају и убрзају поступке јавних набавки.

**Учешће преговарачког поступка без објављивања** позива за подношење понуда износило је **3%** што је најнижа вредност од 2003. године.

У првом полугодишту 2017. године УЈН је дала 863 позитивних и 78 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Податак да негативна мишљења чине мање од једне десетине броја позитивних (другим речима, да позитивна мишљења доминирају), у комбинацији са ниским учешћем преговарачких поступака у укупној вредности јавних набавки, показује да наручиоци знају када имају основа за примену овог поступка, те да се у другим случајевима и не обраћају УЈН. Имајући у виду да су наручиоци, током протеклих пет година, стекли знања о примени преговарачког поступка уз помоћ мишљења УЈН, поставља се питање сврисходности даљег задржавања давања претходног мишљења од стране УЈН. Стога би новим ЗЈН требало укинути претходно мишљење УЈН, посебно имајући у виду да је овакав механизам напуштен у највећем броју земаља ЕУ.

С друге стране, улога УЈН би требала да буде да помаже наручиоцима у примени преговарачког поступка. Наиме, до сада су, у преговарачком поступку, наручиоци прихватали понуђену цену сматрајући да немају механизме да „натерају“ понуђача да учини уступак у погледу цене и других услова куповине. Искуство земаља ЕУ показује, међутим, да у процесу преговарања постоје значајне могућности за побошавање услова куповине као резултат преговарања. Због тога је УЈН припремила ”Упутство за преговарачки поступак” заснован на савременој пракси ЕУ, који представља својеврсно упутство за наручиоце о облицима и начину преговарања како би у преговарачком поступку остварили што боље услове куповине. Разрада Упутства и представљање случајева добре праксе допринели би успостављању нове праксе у преговарачким поступцима.

**Набавке на које се није примењивао ЗЈН** учествовале су у укупној уговореној вредности са 32% што одговара нивоу из претходне године. У наредном периоду, УЈН ће наставити да прати и контролише основаност примене изузетака, посебно са становишта обавезе наручилаца да и код ових набавки обезбеде примену основних начела јавних набавки. Поред тога, неопходно је да се у контролу ових набавки укључе и остале надлежне регулаторне институције. У том смислу, неопходно је да се у посебном документу дефинише свеобухватан приступ сузбијању нерегуларности и корупције у циклусу јавне набавке, са предлозима како би надлежни органи требали да координирају своје деловање на праћењу и контроли поступака јавних набавки.

У првом полугодишту 2017. године, настављен је **раст примене** **оквирних споразума**. На основу оквирних споразума закључено јепреко десет хиљада уговора чија је вредност била за ¼ већа у односу на исти период претходне године. Код оквирних споразума најзаступљенији предмети набавки били су: медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу који су чинили половину вредности уговора закључених на основу оквирних споразума.

Оквирни споразуми имају читав низ потенцијалних позитивних ефеката па ће један од приоритета УЈН у 2018. години бити да помогне наручиоцима да што лакше примењују ОС. То пре свега подразумева да се наручиоци што боље упознају са начинима коришћења ОС како би могли да искористе могућности које они пружају. УЈН је сачинила Упутство о начину закључивања оквирних споразума које је у складу са Изменама ЗЈН. Упутство је објављено на интернет страници УЈН и представља драгоцену помоћ наручиоцима у практичној примени овог института.

УЈН ће и у 2018. години као један од приоритета задржати наставак пружања помоћи наручиоцима у практичном коришћењу оквирних споразума тако што ће припремати моделе за конкретне предмете набавки и одржавати тренинге и радионице за наручиоце. Практична питања примене оквирних споразума планирана су да буду обухваћена на свим тренинг семинарима које ће УЈН организовати за наручиоце како на локалном тако и на републичком нивоу.

Учешће **централизованих набавки** задржало се на нивоу из претходне године. УЈН ће се у наредном периоду ангажовати, у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Сталном конференцијом градова и општина, на оснивању и развоју служби за јавне набавке на нивоу локалних самоуправа, пре свега већих градова који су регионални центри. Ове службе би спроводиле обједињене јавне набавке за потребе мањих наручилаца који су у надлежности градова, а који немају адекватне капацитете због малог броја јавних набавки годишње и малих вредности, чиме би се могле остварити значајне уштеде не само по основу обједињавања и ”куповине на велико”, већ и због значајног смањивања трансакционих трошкова јер би се већи број поступака заменио једним.

**Критеријум економски најповољније понуде (ЕНП)** користио се у 12% јавних набавки, што је на нивоу земаља ЕУ из региона. Пракса земаља ЕУ је показала да је критеријум најниже понуђене цене погодан за набавке високостандардизованих једноставнијих добара, док је код набавке осталих, комплекснијих добара и услуга нужно користити и друге елементе критеријума, поред цене.

Нове директиве ЕУ упућују на већу примену критеријума ЕНП. Стога ће УЈН, у предстојећем периоду, предузети мере, пре свега припремом модела конкурсних документација у којима се користи критеријум ЕНП, како би помогла и подстакла наручиоце да више користе овај сложенији и захтевнији критеријум. Конкретно, припремиће се модели за набавку хирушког конца, осигурања и других предмета набавки који се најчешће набављају.

Посебна пажња биће посвећена еколошким односно ”**зеленим**” **набавкама** које у обзир узимају ефекте на животну средину и трошкове које, по том основу, сноси друштво. Поред еколошких, значајне су и **иновативне набавке** које подстичу иновације и самим тим доносе додатну корист за читаву заједницу.

УЈН ће, у 2018. години, посветити пажњу афирмацији коришћења ”зелених” набавки припремом и објављивањем модела конкурсних документација и других упутстава насталих на основу добре праксе у земљама ЕУ, као и стварању претпоставки за примену иновативних набавки.

1. Вредности су изражене у милионима динара. [↑](#footnote-ref-1)
2. Процена Републичког завода за статистику [↑](#footnote-ref-2)