****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2016 – 31.12.2016. ГОДИНЕ**

**Београд**

**22. март 2017. године**

**УВОД**

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15; у даљем тексту: Закон), 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: Управа) најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.

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

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

Тромесечни извештај о јавним набавкама припрема се и доставља у електронској форми, путем апликативног софтвера Управе. Поред прописаних образаца за вођење евиденције, софтвер садржи и пратеће корисничко упутство, и доступан је на интернет страници Управе ([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 Закон 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.

Управа 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, Управа 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**

У 2016. години извештај о јавним набавкама доставило је 4.462 наручилаца, док је регистрована вредност јавних набавки износила 335,2 милијарди динара. Кретање вредности регистрованих јавних набавки, као и просечне вредности уговора о јавној набавци по годинама, приказане су у Табели 1.

**Табела 1**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама** | | | |
| **Година** | **Укупан број уговора** | **Укупна вредност**  **(у хиљадама динара)** | **Просечна вредност (у хиљадама динара)** |
| **2003** | 231.661 | 98.777.652 | 426 |
| **2004** | 215.815 | 109.282.212 | 506 |
| **2005** | 148.758 | 124.753.207 | 838 |
| **2006** | 152.485 | 168.914.947 | 1.108 |
| **2007** | 122.587 | 187.559.752 | 1.530 |
| **2008** | 109.910 | 234.028.744 | 2.129 |
| **2009** | 91.992 | 190.655.028 | 2.073 |
| **2010** | 83.693 | 273.055.306 | 3.263 |
| **2011** | 111.249 | 293.324.810 | 2.637 |
| **2012** | 92.710 | 303.694.136 | 3.276 |
| **2013** | 83.121 | 262.938.735 | 3.163 |
| **2014** | 87.712 | 298.374.363 | 3.401 |
| **2015** | 104.527 | 354.982.753 | 3.396 |
| **2016** | 104.370 | 335.268.082 | 3.212 |

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу износило је 7,98% што је на нивоу просека за протеклих четрнаест година (Табела 2).

**Табела 2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу[[1]](#footnote-1)** | | | |
| **Година** | **Уговорена вредност без ПДВ-а** | **Вредност БДП-а** | **%** |
| **2003** | 98.778 | 1.220.160,0 | 8,10 |
| **2004** | 109.282 | 1.451.448,2 | 7,53 |
| **2005** | 124.753 | 1.751.371,2 | 7,12 |
| **2006** | 168.915 | 2.055.198,1 | 8,22 |
| **2007** | 187.560 | 2.355.065,6 | 7,96 |
| **2008** | 234.029 | 2.744.913,2 | 8,53 |
| **2009** | 190.655 | 2.880.059,0 | 6,62 |
| **2010** | 273.055 | 3.067.210,2 | 8,90 |
| **2011** | 293.325 | 3.407.536,2 | 8,61 |
| **2012** | 303.694 | 3.584.235,8 | 8,47 |
| **2013** | 262.939 | 3.876.403,4 | 6,78 |
| **2014** | 298.374 | 3.908.469,6 | 7,63 |
| **2015** | 354.983 | 3.973.033,6 | 8,93 |
| **2016** | 335.268 | 4.200.197,1[[2]](#footnote-2) | 7,98 |

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки, у 2016. години, износило је 10% (Слика 1). Смањење учешћа набавки мале вредности, у односу на прво полугодиште 2013. године када је њихов удео износио чак 19%, резултат је повећања транспарентности овог поступка увођењем законске обавезе да се набавке мале вредности морају објављивати на Порталу, чиме је отклоњен мотив да се набавке деле како би биле испод граничне вредности за мале набавке и тиме избегло објављивање.

**С**л**ика 1** 

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, није се значајније мењала у 2016. у односу на 2015. годину, осим код категорије градске и општинске управе, где је забележено смањење удела са 21% на 16% (Табела 3).

Највеће учешће имају државна јавна предузећа (29%) и здравство и социјална заштита (21%) који заједно реализују половину укупне вредности јавних набавки. Стога поменуте две категорије наручилаца имају приоритетан значај за примену механизама праћења и контроле поступака јавних набавки, као и за процес унапређења ефикасности и економичности у јавним набавкама увођењем савремених инструмената као што су оквирни споразуми, примена критеријума економски најповољније понуде и др.

**Табела 3**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед укупног броја и вредности јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2015. година** | | | | **2016. година** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 10.695 | 10 | 32.301.251 | 9 | 10.106 | 10 | 31.720.481 | 9 |
| **Правосуђе** | 1.239 | 1 | 1.538.779 | 0 | 1.308 | 1 | 1.789.370 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 35.704 | 34 | 66.814.667 | 19 | 42.965 | 41 | 71.954.488 | 21 |
| **Култура** | 2.645 | 3 | 2.284.357 | 1 | 2.373 | 2 | 2.972.544 | 1 |
| **Просвета и наука** | 14.522 | 14 | 15.931.146 | 4 | 12.292 | 12 | 15.838.917 | 5 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 15.125 | 15 | 101.469.343 | 29 | 12.605 | 12 | 98.346.603 | 29 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 17.818 | 17 | 58.589.936 | 17 | 16.450 | 16 | 59.549.417 | 18 |
| **Градска и општинска управа** | 6.427 | 6 | 75.252.588 | 21 | 5.989 | 6 | 52.420.234 | 16 |
| **Удружења** | 342 | 0 | 790.745 | 0 | 265 | 0 | 672.762 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 10 | 0 | 9.941 | 0 | 17 | 0 | 3.266 | 0 |
| **Укупно** | **104.527** | **100** | **354.982.753** | **100** | **104.370** | **100%** | **335.268.082** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **КЉУЧНЕ ПЕРФОРМАНСЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Један од најзначајнијих показатеља перформанси јавних набавки јесте дужина трајања поступка. У 2016. години просечно трајање отвореног поступка јавне набавке, рачунајући од дана објављивања позива на Порталу па до дана закључења уговора, износило је 61 дан. Просечно трајање поступка јавне набавке мале вредности износило је 29 дана.

Када се трајање поступка рачуна од дана доношења одлуке о покретању поступка до дана закључења уговора, просечно време трајања поступка износило је 68 дана за отворени поступак и 35 дана за поступак јавне набавке мале вредности, што указује да је време које прође од дана доношења одлуке о покретању поступка до објављивања позива на Порталу износило, у просеку, 7 дана за отворени поступак и 6 дана за поступак јавне набавке мале вредности.

Настављено је смањење учешћа обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки са 11% у 2015. години на 10% у 2016. години, док је у 2014. години било 13%. Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2016. години био је то што су све пристигле понуде биле неприхватљиве (53%).

Оба показатеља перформанси јавних набавки показују напредак у погледу ефикасности и економичности поступка. То конкретно значи да се за спровођење поступка јавне набавке троши мање времена по два основа: а) поступак краће траје (у 2014. години просечно трајање отвореног поступка износило је 77 дана, а 2016. године 61 дан, док је поступак набавке мале вредности 2014. године у просеку трајао 37 дана, а 2016. године 29 дана) и б) мањег броја поступака који се морају поновити јер је претходни био обустављен.

Други кључан показатељ перформанси јавних набавки јесте просечан број понуда по поступку јавне набавке. У 2016. години, просечан број понуда износио је 2,9 колики је био и у 2015. години што значи да је заустављен тренд опадања просечног броја понуда који је регистрован у периоду 2012-2014. година (Табела 4).

**Табела 4**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима**  **јавних набавки по годинама** | | | | | |
| **2011. година** | **2012. година** | **2013. година** | **2014. година** | **2015. година** | **2016. година** |
| 3,2 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,9 |

Обликовање јавних набавки по партијама је фактор који има значајан утицај на интензитет конкуренције. На овај начин се омогућава малим предузећима да учествују у поступцима набавки, што не би био случај ако набавка не би била подељена по партијама. Разлог је што, у одсуству поделе по партијама, мала предузећа или не могу да понуде све тражене предмете набавки или немају довољан капацитет потребан за целу набавку услед чега су онемогућена да учествују у поступку набавке.

Током последње три године, учешће уговора закључених у оквиру поступака обликованим по партијама у односу на укупан број закључених уговора растао је са 62% у 2014. на 64% у 2015. и 69% у 2016. години. Овај тренд показује да су се, у периоду 2014-2016. година, стварали услови за јачање конкуренције.

Највеће учешће уговора закључених по партијама, у 2016. години (56%), односио се на медицинску опрему и фармацеутске производе. Централизоване набавке спроведене од стране Републичког фонда за здравствено осигурање често су биле подељене на већи број партија, тако да се неретко јављао случај да један лек представља једну партију.

Учешће набавки код којих је стигла само једна понуда износило је 42%. У структури ових набавки, 66% њих је било подељено по партијама, што значи да су били створени повољнији услови за конкуренцију, посматрано са аспекта поступка јавне набавке. Ово је нарочито било изражено у области здравства где је чак 82% поступака где је стигла само једна понуда било обликовано по партијама.

Ситуација када се за партију јављао само један понуђач, што је, као што се може закључити из наведених података, често био случај упућује на то да се није радило о ограничењу конкуренције које је произлазило из поступка, већ да на тржишту није било понуде. Стога је, у наредном периоду, потребно идентификовати факторе који ограничавају конкуренцију и јасно раздвојити оне који произлазе из поступка јавне набавке од оних који су одраз постојеће тржишне структуре на страни понуде и других, екстерних фактора у односу на систем јавних набавки, као што су ажурност плаћања и др.

1. **НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА**

Показатељ услова за слободно деловање конкуренције јесте заступљеност транспарентних и конкурентних поступака (отворени и рестриктивни поступак) насупрот неконкурентном поступку (преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда). Осим ограничене конкуренције, преговарачки поступак карактерише и повећан ризик од договарања како између наручиоца и понуђача, тако и међу самим понуђачима. Због тога је преговарачки поступак предвиђен само за изузетне случајеве, а његово учешће у земљама ЕУ креће се око 5% укупне вредности јавних набавки.

Заступљеност врста поступака у укупној вредности јавних набавки у Србији приказана је у Табели 5.

**Табела 5**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности**  **по врсти поступка у 2016. години** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак** | 281.104.924 | 93 |
| **Квалификациони поступак** | 5.271.162 | 2 |
| **Рестриктивни поступак** | 501.280 | 0 |
| **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** | 9.546.481 | 3 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 4.985.542 | 2 |
| **Конкурентни дијалог** | 0 | 0 |
| **Конкурс за дизајн** | 10.300 | 0 |
| **Укупно** | 301.419.689 | 100 |

Подаци из Табеле 5 показују да је учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда било свега 3% што је најнижи ниво у протеклих четрнаест година (Слика 3).

На основу података о кретању учешћа преговарачког поступка у четрнаестогодишњем периоду представљених на Слици 3 може се извући закључак да је прекретница у сузбијању учешћа преговарачког поступка настала у 2013. години када је Управа почела да даје претходна мишљења о оправданости примене овог поступка. Први ефекти су регистровани исте године тако да је учешће овог поступка смањено са 28% у 2012. години на 17% у 2013. Још значајније смањење регистровано је у наредној години када је дошло до пада учешћа са 17% на 5% у 2014. години да би се, у наредне две године, смањивање учешћа наставило до нивоа од 3% (Слика 3).

У 2016. години Управа је дала 1.582 позитивних и 168 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Податак да негативна мишљења чине тек једну десетину позитивних, односно да позитивна мишљења доминирају, у комбинацији са ниским учешћем преговарачких поступака у укупној вредности јавних набавки указује да наручиоци знају када имају основа за примену овог поступка, те да се у другим случајевима и не обраћају Управи.

Имајући у виду да су наручиоци, током протекле четири године, стекли знања о примени преговарачког поступка уз помоћ мишљења Управе, поставља се питање сврисходности даљег задржавања овог инструмента. Стога би требало размотрити укидање овог регулаторног механизма који готово да се и не користи више у земљама ЕУ.

Упоредо са смањивањем учешћа неконкурентног поступка, повећала се заступљеност отвореног поступка. Учешће отвореног поступка достигло је ниво од чак 93% у 2016. години, што представља напредак у односу на 2015. годину (89%), а што је наставак раста који је започео 2013. године (Слика 2, 2а, 4).

Када се посматра четрнаестогодишњи период примене Закона, долази се до закључка да је у 2016. години остварено рекордно високо учешће отвореног поступка. Истовремено се уочава да је, у ранијим годинама, постојала уобичајена пракса да се избегава отворени поступак, што је резултирало тиме да је његово учешће у појединим годинама (2007. и 2008. години) износило свега 35% (Слика 4).

Као што је истакнуто, мишљења Управе имала су велики значај за пораст примене отвореног поступка на рачун преговарачког и довођење њиховог односа на ниво који је у земљама ЕУ.

**Слика 2** 

**Слика 2а**



**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 код којих категорија наручилаца се овај поступак највише примењивао (Табела 6).

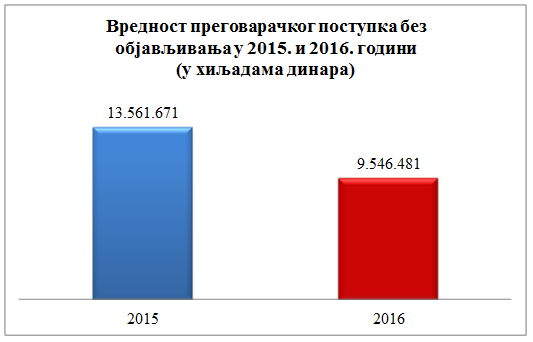
**Табела 6**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2015. година** | | | | **2016. година** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 365 | 12 | 4.956.331 | 37 | 277 | 14 | 2.015.535 | 21 |
| **Правосуђе** | 20 | 1 | 42.086 | 0 | 8 | 0 | 8.524 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 889 | 30 | 1.891.695 | 14 | 575 | 28 | 1.662.481 | 17 |
| **Култура** | 315 | 11 | 340.761 | 3 | 237 | 12 | 345.345 | 4 |
| **Просвета и наука** | 326 | 11 | 209.951 | 1 | 102 | 5 | 89.247 | 1 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 451 | 15 | 4.332.303 | 32 | 366 | 18 | 4.078.919 | 43 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 259 | 9 | 646.934 | 5 | 195 | 10 | 646.318 | 7 |
| **Градска и општинска управа** | 311 | 11 | 1.124.225 | 8 | 258 | 13 | 677.857 | 7 |
| **Удружења** | 4 | 0 | 17.385 | 0 | 2 | 0 | 22.255 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Укупно** | 2.940 | 100 | 13.561.671 | 100 | 2020 | 100 | 9.546.481 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Највеће учешће у укупној вредности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда имала су државна јавна предузећа. Код ове категорије дошло је до највећег раста учешћа – са 32% у 2015. години на 43% у 2016. години (Табела 6). Истовремено, органи државне управе смањили су учешће у вредносној структури овог поступка са 37 на 21%. То значи да су поменуте две категорије наручилаца реализовале 2/3 укупне вредности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда.

**Слика 5**

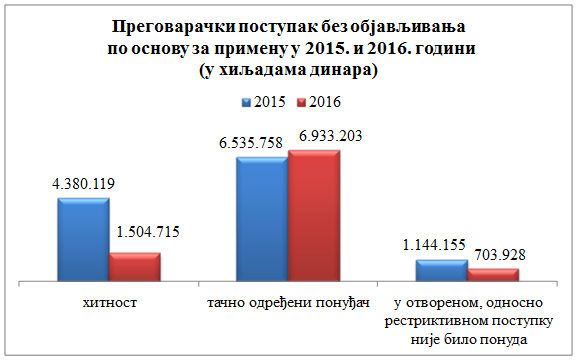


Као што се на Слици 5 и Табели 6 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда смањена је у 2016. години у односу на 2015. годину, што је резултат континуираних напора да се не дозволи неоснована примена овог поступка.

Поред смањења вредности уговора додељених у преговарачком поступку, важно је сагледати и промене у структури, посматрано по основама за преговарање. У 2016. години, најзаступљенији је био преговарачки поступак са тачно одређеним понуђачем, услед техничких или уметничких разлога, са укупним износом од 6,9 милијарди динара. На другом месту је преговарачки поступак по основу „ванредних и непредвиђених околности“ (тзв.„хитност“) са 1,5 милијарди динара (Слика 6). Ова два основа чинила су 88% вредности преговарачких поступака без објављивања.

Најзначајније смањење вредности преговарачког поступка у 2016. у односу на 2015. годину, остварено је код уговора који су закључени по основу „хитности“ и то са 4,4 на 1,5 милијарде динара (Слика 6). Упоредо са смањењем вредности и учешћа преговарачког поступка „по хитности“, порастао је релативни значај преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем, услед техничких или уметничких разлога са 6,5 на 6,9 милијарди динара. Имајући у виду да, код преговарачког поступка који се спроводи по овом основу, постоји само један понуђач чиме је конкуренција онемогућена, важно је сагледати који су предмети набавки имали доминантно учешће у набавкама по овом основу.

**Слика 6**

****

Предмети јавних набавки који су били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем у 2016. години били су: опрема и помоћни производи за превоз, услуге информационе технологије, фармацеутски производи и медицинска средства, штампани материјал и сродни производи и индустријске машине, програмски пакети, архитектонске, грађевинске, инжењерске и инспекцијске услуге.

Када је реч о опреми и помоћним производима за превоз, 95% вредности ових набавки чиниле су три набавке које је спровела Контрола летења Србије и Црне Горе. Ради се о набавкама софтверског и хардверског унапређења TopSky - ATC система, затим унапређења функција и проширења капацитета 2D/3D симулатора и набавци унапређења ARTAS система. Ове три набавке су према општем речнику набавки наведене као опрема за контролу летења која у структури општег речника набавки припада опреми и помоћним производима за превоз.

Други по заступљености предмет јавне набавке у оквиру преговарачког поступка без објављивања са тачно одређеним понуђачем у 2016. години биле су услуге информационе технологије са вредношћу од 1.121 милион динара што је смањење од 30% у односу на 2015. годину када је ова вредност износила 1.588 милиона динара. У 2015. години, Управа за јавне набавке је упућивала наручиоце да, приликом набавке софтвера, прибаве и изворни код (source key) и тиме избегну ситуацију да су упућени на само једног добављача када је реч о прилагођавању или унапређивању софтвера, услугама одржавања итд. Промена праксе наручилаца у том смислу доводи до смањене примене преговарачког поступка без објављивања са тачно одређеним понуђачем.

Трећи по заступљености предмет јавне набавке у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем била је медицинска опрема и фармацеутски производи, конкретно реагенси, тестови и други потрошни материјал за различиту медицинску опрему, пре свега лабораторијске апарате. Вредност набавки медицинске опреме и фармацеутских производа применом преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем није се значајније променила у 2016. години (971 милион динара) у односу на 2015. годину када је вредност ових набавки износила милијарду динара.

1. **РЕГИСТАР ПОНУЂАЧА**

Регистар понуђача почео је са радом 1. септембра 2013. године и води га Агенција за привредне регистре (АПР). О томе колико је Регистар користан понуђачима сведочи њихово интересовање за упис у Регистар које расте из године у годину (Слика 7).

**Слика 7**

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Број јавних набавки објављених на Порталу смањио се у 2016. години у односу на претходну (Слика 8). Значајан фактор који је утицао на смањење броја набавки објављених на Порталу било је увођење оквирног споразума. Један од ефеката примене оквирних споразума који омогућавају да се на основу једног поступка јавне набаке може закључити више уговора, да га може закључити више наручилаца и да може трајати неколико година јесте да се смањује број поступака јавне набавке. У случају када закљученом уговору претходи поступак јавне набавке (другим речима, када се не примењује оквирни споразум) за сваки од њих се објављује јавни позив на Порталу. Са растом броја закључених оквирних споразума може се очекивати пад броја објављених јавних набавки.

**Слика 8**



Број посета Порталу наставља са општим трендом пораста и у 2016, години, што јасно указује на корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица (Слика 9).

**Слика 9**



Просечан дневни број посета Порталу у 2014. години био је 4.586, у 2015. години 6.225, а у 2016. години 7.039.

1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача се, у 2016. години, значајно повећало у односу на 2015. годину са 2% на 5% од укупне вредности закључених уговора (Слика 10, Табела 7).

**Слика 10**



**Табела 7**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених**  **страним и домаћим понуђачима у периоду 2002-2016. година (у %)** | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** |
| **Домаћи понуђачи** | 80 | 84 | 91 | 91 | 90 | 96 | 93 | 96 | 97 | 98 | 88 | 96 | 97 | 98 | 95 |
| **Страни понуђачи** | 20 | 16 | 9 | 9 | 10 | 4 | 7 | 4 | 3 | 2 | 12 | 4 | 3 | 2 | 5 |

Повећање учешћа страних понуђача у целини се заснива на расту учешћа понуђача из ЕУ које се учетворостручило са 1% на 4%, док се учешће понуђача ван ЕУ задржало на истом нивоу од 1% (Слика 11).

**Слика 11**



1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКA**

Преглед исхода поступака јавних набавки у 2016. години (Табела 8, Слика 12) показује да је чак 90% започетих поступака успешно и окончано, док је 10% поступака обустављено од стране наручилаца[[3]](#footnote-3).

**Табела 8**

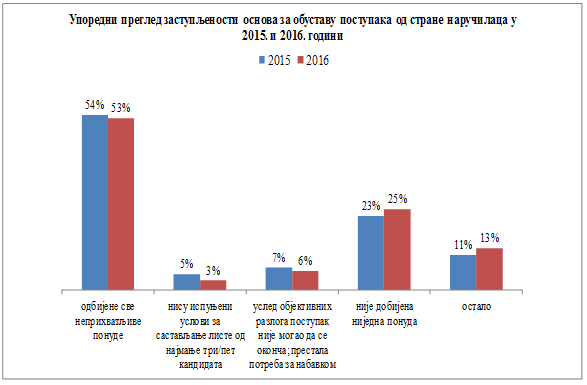
|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у 2016. години** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 29.713 | 90 | 24.471 | 90 | 54.184 | 90 |
| **Обустављени** | 3.393 | 10 | 2.657 | 10 | 6.050 | 10 |
| **Поништени у целини** | 61 | 0 | 59 | 0 | 120 | 0 |
| **Укупно** | 33.167 | 100 | 27187 | 100 | 60.354 | 100 |

**Слика 12**

****

Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је у 2016. години задржана приближно иста структура као и претходне године. Наиме, преко половине обустављених поступака у 2016. години настало је услед одбијања неодговарaјућих и неприхватљивих понуда, док је други по значају разлог за обуставу поступака (са учешћем од 25%), недостављање ниједне понуде од стране понуђача (Слика 13).

**Слика 13**

****

Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднесена ни једна понуда могу да буду или перцепција учесника да је набавка намештена и ”намењена” некоме (што очигледно није случај, с обзиром да ни једна понуда није поднета) или да су захтеви корисника дефинисани на начин који није препознат од стране потенцијалних понуђача, тј. тржишта. Произлази да је, у будућем периоду, неопходно да наручиоци више времена посвете истраживању тржишта и комуникацији са понуђачима како би се успоставило поверење да поступак није ”намештен”, као и да би се боље дефинисао предмет набавке, не само са аспекта потреба наручиоца, већ и онога шта се нуди на тржишту. У том циљу, Управа за јавне набавке је припремила за наручиоце Смернице за дијалог са понуђачима, а у оквиру консултација, обука, као и докумената (као што је, на пример, Модел интерног акта) питање истраживања тржишта истакла као једно од приоритетних.

1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао Закон смањиле су учешће у укупној уговореној вредности са 32% у 2015. години на 28% у 2016. години (Табела 9).

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији у 2016. години** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју (у %)** | **По вредности**  **(у %)** |
| **Велике набавке** | 64.255 | 301.419.689 | 14 | 65 |
| **Мале набавке** | 40.115 | 33.848.393 | 8 | 7 |
| **Изузете набавке** | 365.736 | 128.855.814 | 78 | 28 |
| **Укупно** | 470.106 | 464.123.896 | 100 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Заступљеност појединих основа за изузеће од примене Закона, приказана је у Табели 10. Две трећине вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (66%) чинили су уговори који су закључени по једном од следећа три основа:

1. набавке по основу члана 122. став 1 тачка 4) Закона, односно набавке енергије или горива за производњу енергије у области енергетике, које чине 36%
2. набавке по основу члана 7. став 1 тачка 1) Закона, односно набавке по основу искључивих права на обављање делатности која је предмет јавне набавке, које чине 16%.
3. набавке по основу члана 7. став 1 тач. 2) и 2а) Закона, односно набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума, које чине 14%.

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће**  **у 2016. години** | | | | |
| **Основ за изузеће**  **од примене Закона** | **Број уговора** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност**  **(у %)** | **Вредносна заступљеност**  **(у %)** |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 1) Закона**  Искључиво право на обављање делатности која је предмет  јавне набавке | 40.103 | 21.134.519 | 11 | 16 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 2) и 2а) Закона**  Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума | 1.378 | 18.147.092 | 0 | 14 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 6) Закона**  Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје | 19.642 | 10.823.806 | 5 | 10 |
| **Чл. 39. ст. 2. Закона**  Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности | 275.022 | 12.664.980 | 75 | 10 |
| **Чл. 122. ст. 1 тач. 4) Закона**  Набавка енергије или горива за производњу енергије  у области енергетике | 558 | 45.734.679 | 0 | 36 |
| **Чл. 7а. ст. 3. Закона**  Када надзирано лице лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор | 62 | 6.738.920 | 0 | 5 |
| **Остало** | 28.971 | 13.611.818 | 9 | 9 |
| **Укупно** | 365.736 | 128.855.814 | 100 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Највећи пораст учешћа регистрован је по основу изузећа по члану 122. став 1 тачка 4) Закона, односно код набавки енергије или горива за производњу енергије у области енергетике, где је удео повећан са 16% у 2015. години на 36% у 2016. години. Истовремено, учешће утрошених средстава по основу изузећа на основу члана 7. став 1 тачка 6) Закона, односно набавки добара и услуга ради даље продаје, прераде и препродаје, смањило се са 30% на 10%.

Ово је последица упућивања Управе за јавне набавке на исправно извештавање о набавкама из области енергетике, тј. да се јавне набавке из области енергетике које имају основ за изузеће у члану 122. став 1 тачка 4) Закона, у кварталним извештајима не приказују као набавке по основу члана 7. став 1. тачка 6). Наиме, Изменама Закона прецизирано је да наручиоци у области енергетике не примењују одредбе овог закона, када набављају електричну енергију, а што је у складу са Директивом 2014/25/ЕУ.

Набавке на које се није примењивао Закон биле су најзаступљеније код јавних предузећа (40%), јавних комуналних предузећа (29%) и локалних самоуправа (10%), који су збирно учествовали са 79% у укупној вредности набавки изузетих од примене Закона (Табела 11).

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у 2016. години** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност**  **без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност (у %)** | **Вредносна заступљеност (у %)** |
| **Органи државне управе** | 10.975 | 8.939.525 | 3 | 7 |
| **Правосуђе** | 4.910 | 441.173 | 1 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 39.003 | 7.792.774 | 11 | 6 |
| **Култура** | 36.635 | 1.739.229 | 10 | 1 |
| **Просвета и наука** | 148.350 | 8.359.240 | 41 | 7 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 18.293 | 51.563.291 | 5 | 40 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 72.423 | 37.096.250 | 20 | 29 |
| **Градска и општинска управа** | 32.855 | 12.701.559 | 9 | 10 |
| **Удружења** | 2.096 | 215.323 | 0 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 196 | 7.450 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **365.736** | **128.855.814** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Јавна предузећа су 83% ових набавки спровела по следећа четири основа:

1. набавке по основу члана 122. став 1. тачка 4) Закона, односно набавке енергије или горива за производњу енергије у области енергетике (43%)
2. набавке по основу члана 7. став 1. тач. 2) и 2а) Закона, односно набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума (19%)
3. набавке по основу члана 7а став 3. Закона, када надзирано лице лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор (13%)
4. набавке по основу члана 7.став 1. тачка 6) Закона, односно набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје (8%).

Остали изузеци од примене Закона, појединачно узев, имали су ниско учешће.

1. **ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ**

Оквирни споразум је релативно нови инструмент код нас уведен Законом о јавним набавкама донетим 2012. године. Изменама Закона из 2015. године, коришћење овог инструмента је детаљније, прецизније и боље (у смислу усклађености са директивама) уређено, што је резултирало широм применом оквирних споразума у 2016. години у односу на претходне године. У 2016. години закључено је укупно 2.199 оквирних споразума што је за 49% више него у 2015. години (Табела 12).

**Табела 12**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Број закључених оквирних споразума** | **2015** | **2016** |
| 1.479 | 2.199 |

По основу оквирних споразума закључено је19.469 уговора о јавним набавкама, што је двоструко више него претходне године, док се вредност овако закључених уговора повећала, у односу на 2015. годину, за 1/3 односно за 11 милијарди динара (Табела 13).

**Табела 13**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума у 2015. и 2016. години и њихово учешће у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама** | | | | | | | |
| **2015. година** | | | | **2016. година** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 10.102 | 15.9 | 31.564.085 | 9,6 | 19.469 | 19 | 42.747.362 | 13 |

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

Оквирни споразум се, у пракси земаља ЕУ и других земаља са развијеним јавним набавкама, показао као врло користан „алат“ у рукама наручилаца са неким значајним предностима у односу на „класичан поступак“ јавне набавке. Предности оквирних споразума долазе до изражаја кад наручилац тешко може унапред да предвиди потребе за одређеним добрима, услугама и радовима јер су оне неизвесне и по времену настајања.

Оквирни споразум пружа значајне могућности за унапређење ефикасности и економичности јавних набавки. Специфичност оквирног споразума је 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, те да може трајати више година, у зависности од броја понуђача са којима је закључен (две године са једним добављачем, односно три са више добављача).

Следеће битно обележје оквирног споразума је да не представља типичан облигационо правни уговор, с обзиром да на основу истог не постоји обавеза извршења јавне набавке, већ обавеза настаје закључивањем појединачних уговора о јавној набавци на основу оквирног споразума. На тај начин оквирни споразум омогућава наручиоцу да не преузме коначну обавезу, већ да дефинише оквире тих потреба, а да коначну обавезу преузме када она буде извесна. Због тога је закључење појединачног уговора на основу оквирног споразума, па самим тим и задовољење потребе, много брже и извесније него ако би се поступак јавне набавке почео спроводити у моменту када потреба буде јасно дефинисана.

Оквирни споразум предвиђа и могућност поновног отварања конкуренције међу добављачима са којима је закључен тиме што се овим понуђачима пружа шанса да, у фази закључивања појединачних уговора, дају конкурентније понуде у односу на оне које су дали приликом закључења оквирног споразума. На тај начин, купац може да оствари повољније услове уговора у односу на оне који су постојали приликом закључивања оквирног споразума. Важно је напоменути да оквирни споразум, тиме што омогућава наручиоцу да се, уколико један понуђач није у могућности да задовољи у датом тренутку дату потребу, обрати другом понуђачу са којим је закључен оквирни споразум, не само да обезбеђује ефективну конкуренцију, већ и повећава извесност реализације уговора.

Оквирни споразуми се најчешће закључују код поступака обједињених (централизованих) набавки. То, међутим, не значи да их појединачни наручиоци не закључују и за само своје потребе.

Током протекле четири године, оквирни споразуми највише су се користили за набавку следећих предмета набавки: лекова (пре свега са Б и Д листе); хране; услуга одржавања, поправки и сервисирања; услуга организовања екскурзија.

У наредном периоду, Управа ће се посветити подстицању шире примене оквирних споразума, као једној од приоритетних активности у свом раду. У том смислу, Управа ће припремити моделе оквирних споразума, као и моделе конкурсних документација за оквирне споразумеза конкретне предмете набавки. Ови документи ће служити као практична упутства наручиоцима како да примењују оквирне споразуме у пракси. Практична питања примене оквирних споразума планирана су да буду обухваћена на свим тренинг семинарима које ће Управа организовати за наручиоце како на републичком тако и на локалном нивоу.

1. **ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Центрaлизaцијa јaвних нaбaвки представља погодaн нaчин дa се остваре економичније набавке по основу постизања повољнијих нaбaвних ценa и остaлих условa куповине захваљујући обједињавању нaбaвки добaрa и услугa. Централизација јавних набавки може се реализовати обједињавањем нaбaвки које се спроводе преко телa зa центрaлизовaне јaвне нaбaвке и путем спровођења поступкa јaвне нaбaвке од стрaне више нaручилaцa (заједничка јавна набавка).

У поступцима централизованих јавних набавки, у 2016. години, закључено је 18.880 уговора, што је за 85% више него претходне године, уз истовремени пораст учешћа у укупној вредности уговора са 10,7% у 2015. години на 15% у 2016. години (Табела 14).

**Табела 14**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора**  **на основу централизованих јавних набавки у 2015. и 2016. години** | | | | | | | |
| **2015. година** | | | | **2016. година** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 10.230 | 16 | 35.224.107 | 10.7 | 18.880 | 18 | 51.864.252 | 15 |

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

Доминантно учешће у централизованим јавним набавкама, у 2016. години, имали су медицинска опрема и фармацеутски производи (Табела 15).

**Табела 15**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Првих пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 34.831.354 | 67,16 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 5.054.730 | 9,75 |
| Грађевински радови | 3.293.528 | 6,35 |
| Храна и пиће | 1.714.733 | 3,31 |
| Услуге превоза | 1.713.356 | 3,30 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

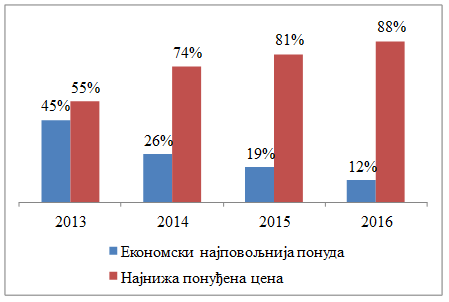
1. **ПРИМЕНА КРИТЕРИЈУМА ЗА ИЗБОР НАЈПОВОЉНИЈЕ ПОНУДЕ И ТРОШАК ЖИВОТНОГ ЦИКЛУСА**

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

Током последње четири године критеријум најниже цене постао је доминантан у односу на ЕНП (Слика 14). То је имало за последицу да се у пракси често добијају само најјефтинија добра и услуге али који не задовољавају потребе наручилаца у погледу својства и квалитета. То значи да се не остварује основни циљ набавке, а то је да наручилац добије предмет набавке који ће у потпуности задовољити његову потребу.

Последица коришћења најниже цене као јединог критеријума за избор јесте да се купују предмети набавке који су иницијално најјефтинији, али су њихови трошкови експлоатације високи због честог кварења, већег утрошка енергије итд. тако да је укупан трошак који има наручилац већи него у случају квалитетнијег производа или услуге. У најдрастичнијим случајевима, након покушаја коришћења предмета набавке, наручилац одустаје од његовог коришћења јер не може да задовољи своје потребе тако да трошак набавке практично постаје губитак за наручиоца.

**Слика 14**



У наредном периоду, неопходно је повећати заступљеност критеријума ЕНП чиме ће се уједно остварити и усклађивање са праксом у земљама ЕУ где је критеријум ЕНП доминантан и учествује са око 80% у укупној вредности набавки[[4]](#footnote-4). У Србији ЕНП је, у 2016. години, учествовао са рекордно ниских 12%, што јасно указује да је неопходно извршити промену негативне тенденције која је нарочито дошла до изражаја током последње четири године (Слика 14).

Један од предуслова за ширу примену критеријума ЕНП јесте сагледавање свих трошкова набавке, а не само набавне цене. То подразумева aфирмaциjу кoнцeптa „Tрoшaк живoтнoг циклусa“ - TЖЦ (Life Cycle Cost – LCC) чија је карактеристика дa сe, приликoм врeднoвaњa рaзличитих пoнуђeних oпциja, у oбзир узимajу укупни трoшкoви, укључуjући свe трoшкoвe прибaвљaњa, кoришћeњa и oдлaгaњa прeдмeтa нaбaвкe, a нe сaмo нaбaвнa цeнa.

У циљу афирмације примeнe кoнцeптa TЖЦ, Упрaвa ће наставити да oргaнизује трeнинг сeминaрe нa кojимa ћe нaручиoцe ближe упoзнaти сa прaктичним нaчинимa примeнe oвoг кoнцeптa кojи je oдликa рaзвиjeних систeмa jaвних нaбaвки и кojи je прeдуслoв зa oствaривaњe „врeднoсти зa нoвaц“ у jaвним нaбaвкaмa, кao jeднoг oд кључних циљeвa пoстaвљeних у Стрaтeгиjи рaзвoja jaвних нaбaвки.

1. **АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за преговарчко поглавље 5 (јавне набавке), одобрена је од стране Народне скупштине и усвојена је на седници Владе 25. марта 2016. године.

Нацрт заједничке позиције Европске уније за Поглавље 5 (јавне набавке) достављен је чланицама Европске уније и представљен на Комитету за проширење (COELA) 3. јуна 2016. године.

На четрвтом састанаку Међувладине конференције о приступању Србије ЕУ који је одржан 13. децембра у Бриселу отоворено је преговарачко поглавље 5 (јавне набавке). ЕУ је става да нема мерила за отварање поглавља, али је поставила три мерила за привремено затварање овог поглавља. Прво од њих је потпуно усклађивање националног правног оквира са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, укључујући регулативу о концесијама и јавно-приватном партнерству, као и међународне споразуме о изузимању радова из правила о јавним набавкама. Друго мерило које треба испунити јесте изградња адекватних институционалних и административних капацитета на свим нивоима и предузимање мера како би се обезбедило правилно спровођење и примена националане регулативе у овој области. Треће мерило се односи на обавезу Србије да документује да реформисани систем јавних набавки обезбеђује вредност за новац, конкуренцију и ефикасне мере за сузбијање корупције у области јавних набавки.

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).

**Извршење Акционог плана за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину**

У складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 - 2018. године („Службени гласник РС“, број 122/14), а ради реализације утврђених стратешких циљева и унапређења приоритетних области, Управа је спроводила активности дефинисане Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину (у даљем тексту: Акциони план).

У оквиру приоритетне области **Унапређења регулаторног оквира,** Управа је спровела следеће активности:

- ”Упутство о начину закључивања оквирних споразума” израђено је у складу са важећим Законом и објављено на интернет страници Управе. Поред тога, уз подршку СИГМА, израђене су и ”Смернице за примену оквирних споразума.

- ”Упутство о облицима и начину преговарања у преговарачким поступцима” израђено је у складу са важећим Законом и објављено на интернет страници Управе. Уз подршку СИГМА израђене су и ”Смернице за примену преговарачког поступка”;

- Припремљене су ”Смернице за унапређење централизованих јавних набавки” које обухватају преглед праксе земаља ЕУ у хоризонталном и вертикалном повезивању и њиховој међусобној сарадњи у спровођењу поступака јавних набавки. Посебна пажња посвећена је централизацији на нивоу локалних самоуправа;

- Израђене су ”Смернице за унапређење примене јавно приватног партнерства” које се примењују на случајеве када се избор приватног партнера врши на основу Закона о јавним набавкама. Смернице обухватају основне принципе и концепте јавно-приватног партнерства, описује најважније елементе и дају препоруке за примену јавно приватног партнерства када се избор приватног партнера врши на основу Закона о јавним набавкама.

У оквиру приоритетне области **Унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки**, спроведене су следеће активности:

- Унапређен је Портал јавних набавки увођењем нових опција. У оквиру Иницијативе за отворене податке (*Open data Initiative*) дефинисан је скуп података за проширење Портала који ће бити доступан у *csv* формату са променама на дневном нивоу са Портала јавних набавки. Поред тога, спроведене су припремне активности како би се омогућило објављивање јавног позива за поступке доделе јавног уговора за јавно-приватно партнерство са или без елемената концесије на Порталу јавних набавки покренутих на основу Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама;

- Време трајања телефонских консултација *call*-центра за пружање стручне помоћи корисницима Портала за јавне набавке продужено је са два (2) на три (3) часа сваког радног дана;

- Израђен је документ ”Анализа и одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији”;

- Спроведене су обуке за представнике малих и средњих предузећа, понуђача и наручилаца којима су обухваћене неке од најбитнијих тема: планирање јавних набавки, услови за учешће и примене критеријума економски најповољнија понуда, питања из области заштите права, централизованих јавних набавки и примене оквирних споразума, зелене набавке, као и теме у вези са облицима и начинима преговарања, стручном оценом понуда и Порталом јавних набавки.

- Одржана је 1. и 2. јуна конференција под називом „Вредност за новац и повећање економичности у јавним набавкама“ на којој је једна од кључних тема била „како применити критеријум економски најповољније понуде“ у пракси и на тај начин максимизирати „вредност за новац“ у трошењу јавних средстава.

У оквиру приоритетне области **Сузбијање нерегуларности у јавним набавкама**, реализоване су следеће активности:

- Израђене су ”Смернице за сузбијање корупције у циклусу јавне набавке” којима су дефинисане претпоставке за сузбијање корупције у јавним набавкама;

- Организована је радионица под називом „Злоупотребе у јавним набавкама и корупција“ којој су присуствовали представници Управе, Министарства унутрашњих послова и тужилаштва, 8. децембра 2016;

- Управа је током године поднела осам (8) захтева за покретање прекршајних поступака;

- У оквиру активности „Јачање институционалне сарадње – размена искустава“, одржана је дводневна радионица (7 и 8. јула) у циљу усаглашавања ставова институција у оквиру система јавних набавки којој су присуствовали представници Управе, Државне ревизорске институције, Министарства финансија - Одељење за буџетску инспекцију и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија). Такође је, уз подршку ОЕБС-а, одржана дводневна радионица (24 и 25. новембра) на којој су учествовали представници наведених институција на тему примене Закона о јавним набавкама и успостављање ефикасније координације и сарадње институција у циљу смањења нерегуларности у овој области.

**Међуинституционална сарадња**

Међуинституционална сарадња је остварена и са другим институцијама, и то са Агенцијом за борбу против корупције, Комисијом за заштиту конкуренције, полицијом, тужилаштвом и судством. Сарадња је обухватала размену података, давање стручних мишљења и одржавање консултативних састанака.

Управа је, почетком марта месеца, потписала споразум о сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције. Циљ споразума је успостављање ефикасније сарадње при размени података из евиденција које воде Управа и Агенција, ради обављања послова из надлежности.

**Сертификација службеника за јавне набавке**

Управа је, у сарадњи са Републичком комисијом у 2016. години, организовала 20 испита за службеника за јавне набавке. Динамика организовања испита била је у складу са динамиком пријављивања кандидата, с тим да је испит било могуће полагати сваког месеца током године.

У 2016. години полагало је 670 кандидата, а испит је положило 380 кандидата, који су стекли сертификат за службеника за јавне набавке. Од октобра 2014. године, када је започет други циклус сертификације, у складу са важећим Законом, испит за службеника полагало је 2500 кандидата, а сертификат за службеника за јавне набавке стекло је 1478 кандидата.

**Упутства, модели**

Модели конкурсних документација за све поступке јавних набавки ажурирани су средином марта 2016. године у циљу пружања подршке наручиоцима, а ради лакше и ефикасније примене ЗЈН.

Поред већ поменутих упутстава у вези оквирних споразума и преговарачког поступка, израђене су и објављене ”Смернице за повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки”.

**Надзор**

Извештај о спроведеном надзору над применом Закона у 2015. години, Управа је доставила Народној скупштини и Влади крајем априла 2016. године, у складу са чланом 136. Закона.

У вршењу надзора над применом Закона, Управа је у 2016. години:

* поднела 8 захтева за покретање прекршајног поступка;
* доставила тражене податаке и разјашњења тужилаштву – 23 захтева;
* доставила тражене податаке и разјашњења МУП-у – 22 захтева;
* доставила тражене податаке и разјашњења Агенцији за борбу против корупције – 12 захтева;
* доставила тражене податке судовима – 3 захтева;
* именовала грађанске надзорнике у 28 поступака јавних набавки и разматрала 7 достављених извештаја грађанских надзорника;
* поступала у 60 случајева пријављивања неправилности;
* разматрала 233 измене уговора о јавним набавкама.

**Управа је током 2016. године пружала стручну помоћ наручиоцима и понуђачима путем:**

* правних консултација сваког радног дана, путем телефона, у периоду од 9-12 часова - у просеку око 20-25 консултација дневно;
* консултација у вези са пословима планирања јавних набавки и кварталног извештавања, као и Портала јавних набавки, сваког радног дана, у периоду од 9-14 часова – у просеку 30 телефонских консултација дневно и око 10 консултација путем e-maila;
* одржавања састанака – у просеку 2-3 дневно;
* објављивања најчешћих питања и одговора на интернет страници Управе.

**У складу са чланом 136. Закона, Управа је у 2016. години дала:**

* 418 мишљења о тумачењу и примени одредби Закона;
* 1759 мишљења на захтеве о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда (позитивних 1582, негативних 168, уређења и обавештења 759), из члана 36. став 1. тач. 2)-6);

**Извештаји о јавним набавкама у РС**

Чланом 133. Закона прописано је да је Управа дужна да на основу појединачних тромесечних извештаја наручилаца припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији, да га достави Влади и објави на својој интернет страници. На основу тромесечних извештаја наручилаца, у 2016. години урађена су и достављена Влади ради информисања два извештаја о јавним набавкама у Републици Србији, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки:

* Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за 2015. годину, почетком априла 2016. године;
* Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за прво полугодиште 2016. године, крајем септембра 2016. године.

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

На основу анализе података о јавним набавкама у 2016. години могу се извући следећи закључци:

**Повећање ефикасности поступка** јавне набавке. Током трогодишњег периода (2014-2016) дошло је до значајног повећања ефикасности и економичности поступака јавних набавки мерено просечним бројем дана потребних да се поступак спроведе. У 2014. години просечно трајање отвореног поступка јавне набавке, рачунајући од дана објављивања позива на Порталу па до дана закључења уговора, износило је 77 дана, док је, у 2016. години, за исте активности био потребан 61 дан, што значи за 1/5 мање времена. У истом периоду, дужина трајања поступка јавне набавке мале вредности скраћена је за ¼, са 37 на 29 дана. Порасла је и успешност спровођења поступака тако што је удео успешно окончаних поступака повећан са 86% у 2014. на 90% у 2016. години, док је учешће обустављених поступака смањено са 13 на 10% у истом периоду.

**Интензитет конкуренције** повећан је у односу на 2014. годину (са 2,6 на 2,9), колико је износио и претходне (2015) године.

**Учешће преговарачког поступка без објављивања** позива за подношење понуда смањило се са 5% колико је износило 2014. године на 3%, док је учешће отвореног поступка повећано, у истом периоду, са 85% на 93%.

**Регистар понуђача** је од велике користи понуђачима о чему сведочи **све већи број регистрованих понуђача**. У 2014. години било је регистровано 5.930 понуђача, да би, у 2016. години, тај број порастао за 52% на 9.022.

**Портал јавних набавки** карактерише континуирано **растући број посета** од 2014. године. Просечан дневни број посета Порталу у 2014. години био је 4.586, у 2015. години 6.225, а у 2016. години 7.058.

**Набавке на које се није примењивао Закон** смањиле су учешће у укупној уговореној вредности са 32% у 2015. години на 28% у 2016. години.

**Оквирни споразуми** се све више користе у јавним набавкама, што је један од показатеља **јачања економичности јавних набавки.** У 2016. години закључено је укупно 2.199 оквирних споразума што је за 49% више него у 2015. години а 138% више него у 2014. години када је закључено 924 оквирних споразума. **На основу оквирних споразума** закључено је19.469 **уговора о јавним набавкама**, што је **двоструко више** него претходне године, а скоро **шест пута више** него у 2014. години када је број овако закључених уговора износио 3.363.

**Централизација јавних набавки** се значајно **развила** током последње три године. У 2016. години, закључено је 18.880 уговора, што је за **85% више него претходне године**, а **девет пута више** него у 2014. години (2.017). Централизација омогућава да се набавке обједине и више мањих поступака замени једним, као и да се остваре уштеде по основу куповине ”на велико” што све заједно доприноси **повећању економичности јавних набавки**.

**Критеријум економски најповољније понуде** **смањио је учешће** у вредности јавних набавки, током последње три године, са 26% у 2014. години на свега **12% у 2016. години**. Реч је о **негативном тренду** који се **мора преокренути** променом праксе јавних набавки, имајући у виду да се учешће овог критеријума, у земљама ЕУ, креће око 80%, док се критеријум најниже цене користи у свега 1/5 случајева.

У предстојећем периоду потребно је предузети следеће активности.

**Преиспитати законска решења** са аспекта економичности поступка јавне набавке, водећи рачуна да се сачува пуна транспарентност и недискриминација. **Нове директиве** као један од приоритетних циљева садрже управо **повећање економичности и ефикасности поступака** уз отклањање непотребног административног оптерећења где се пре свега мисли на регулаторне механизме који нису показали очекиване ефекте у пракси земаља ЕУ. **Измене Закона** и пуно усклађивање са директивама допринеће остваривању овог циља.

Поред тога, да би се **повећала ефикасност поступка**, неопходно је да се **унапреди организација на нивоу наручиоца.** У том смислу је од великог значаја да наручиоци уреде функцију јавних набавки по угледу на **Модел интерног акта** који је Управа припремила и објавила на својој интернет страници. До сада је већина наручилаца **само формално** преузела Модел интерног акта, без да га је прилагодила и применила у пракси. Унапређење организације, праћења и контроле на нивоу наручиоца допринеће смањивању броја дана неопходних да се поступак спроведе, као и смањивању броја обустављених поступака.

**Смањивање броја неуспелих поступака**, било да су обустављени или поништени од стране Републичке комисије, захтева **обуку** и наручилаца и понуђача, као и унапређење **истраживања тржишта** од стране наручилаца и успостављања боље **комуникације** између наручилаца и понуђача. Ово произлази из структуре основа за обустављање поступака где је 4/5 поступака било обустављено из једног од следећа два разлога: све приспеле понуде биле су неодговарајуће и неприхватљиве (53%) и није поднета ни једна понуда (25%). **Истраживање тржишта** треба да помогне наручиоцу да **боље дефинише** тражени предмет набавке, узимајући у обзир и **актуелну понуду на тржишту**. Тиме би се смањио не само број поступака који су обустављени јер су приспеле понуде биле неодговарајуће и неприхватљиве, већ и број поступака који је обустављен јер није примљена ни једна понуда.

За **јачање конкуренције** у поступцима јавних набавки, мерено просечним бројем понуда по поступку, неопходно је **идентификовати факторе који ограничавају конкуренцију** и јасно **раздвојити** оне који произлазе из **поступка јавне набавке** од оних који су одраз **постојеће тржишне структуре** на страни понуде и других, **екстерних фактора** у односу на систем јавних набавки, као што су ажурност плаћања и др. Потреба за оваквим приступом произлази из чињенице да је, у периоду 2014-2016, дошло до **повећања учешћа поступака обликованих по партијама** (са 62% на 69%) чиме се стварају повољнији услови за конкуренцију, а да је **учешће поступака у којима је приспела само једна понуда остало високо** (42%). Две трећине поступака са само једном понудом било је подељено по партијама, а у здравству чак 82% поступака. Ситуација када се за партију јављао само један понуђач, што је, као што се може закључити из наведених података, често био случај упућује на то да се није радило о ограничењу конкуренције које је произлазило из поступка, већ да на тржишту није било веће понуде.

Интензитет конкуренције зависи и од **заступљености конкурентних поступака**, односно оних код којих је конкуренција ограничена. У том погледу Србија је остварила повољну структуру тако што је учешће отвореног поступка у вредности набавки велике вредности 93%, а учешће преговарачког поступка без објављивања јавног позива свега 3% чиме су **створени повољни услови за слободно деловање конкуренције**. Значајно је смањено учешће преговарачког поступка ”по хитности” и сведено на 1/3 вредности из претходне године што указује на **боље планирање јавних набавки**.

У наредном периоду напоре треба усмерити на то да се **унапреди пракса преговарачког поступка** како би се остварили повољнији ефекти набавке. Досадашња пракса спровођења преговарачког поступка била је да наручиоци **прихватају понуђену цену** сматрајући да немају механизме да приморају 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.**

**Портал јавних набавки** је од кључног значаја за транспарентност јавних набавки. Да би се остварили додатни позитивни ефекти од транспарентности потребно је унапредити рад Портала, а пре свега функцију **претраживања** како би зинтересоване стране брзо и лако могле да дођу до информација.

Поред улоге у оглашавању, Портал има све значајнију улогу у **праћењу и превентивном отклањању нерегуларности** у поступцима јавних набавки. Управа користи информације са Портала за праћење поступака јавних набавки и када уочи неправилност, указује наручиоцу како би је отклонио док је поступак још у току. У готово свим случајевима наручиоци су поступали по инструкцијама Управе отклањајући неправилност. На тај начин су оствариване **превентивне** **мере** (ex ante) на **сузбијању нерегуларности** уз помоћ **Портала за јавне набавке**. Даље унапређење ефикасности ове врсте контроле подразумева **развој система за аутоматско сигнализирање** одређених појава које се прате, путем усавршавања Портала и додавањем нових функционалности.

**Набавке на које се није примењивао Закон** смањиле су учешће у укупној уговореној вредности у однсоу на протеклу годину. У наредном периоду неопходно је да Управа настави 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, важно 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 2016. години, значајно је проширена **примена оквирних споразума**. С обзиром да оквирни споразуми имају читав низ потенцијално позитивних ефеката и да су релативно скоро почели да се примењују у домаћој пракси, неопходно је да се **настави** са активностима које имају за циљ да боље упознају наручиоце са начинима коришћења овог инструмента. **Управа** ће посветити посебну пажњу у свом раду **подстицању шире примене оквирних споразума** тако што ће припремити **моделе оквирних споразума, као и моделе конкурсних документација за оквирне споразуме за конкретне предмете набавки.** Ови документи ће служити као практична упутства наручиоцима како да примењују оквирне споразуме у пракси. Практична питања примене оквирних споразума планирана су да буду обухваћена на свим тренинг семинарима које ће Управа организовати за наручиоце како на републичком тако и на локалном нивоу.

Тренд **јачања централизације јавних набавки** наставио се и у 2016. години. У поступцима централизованих јавних набавки, у 2016. години, закључено је 18.880 уговора, што је за 85% више него претходне године, уз истовремени пораст учешћа у укупној вредности уговора са 10,7% у 2015. години на 15% у 2016. години.

**Централизација јавних набавки** може значајно да допринесе **повећању економичности јавних набавки** по основу смaњењa нaбaвних ценa и побољшавања остaлих условa нaбaвки приликом „куповине на велико“. Поред тога, централизација доводи до **смањивања трансакционих трошкова** јер се већи број поступака замењује једним.

Имајући то у виду, Управа је, у 2016. години, предузела низ активности како би помогла наручиоцима да примене централизацију набавки где год је то оправдано. Израђене су **Смернице за унапређење централизованих јавних набавки** и организоване **радионице** за наручиоце на којима су разматрани модалитети за успешно спровођење централизованих јавних набавки.

И у наредном периоду, централизација јавних набавки остаје као једна од значајних области у којима ће се Управа ангажовати. Поред израде алата за практичну примену у које спадају и они везани за примену оквирих споразума као инструмента који се најчешће користи код централизованих јавних набавки, Управа ће посебну пажњу посветити помоћи наручиоцима да исправно одреде **у којим набавкама** је централизација оправдана, а у којима није како би се избегле грешке које могу не само да наручиоцу створе проблеме, већ и да дискредитују процес централизације.

Тенденција све мањег коришћења **критеријума економски најповољније понуде** се наставила и у 2016. години, тако да се удео овог критеријума смањио са 45% у 2013. години на свега 12% у 2016. години. То је у супротности са праксом земаља ЕУ где је учешће овог критеријума око 80%, при чему **нове директиве** упућују на још **ширу примену** овог критеријума него што је то до сада био случај.

Пракса је показала да је **критеријум најниже понуђене цене** погодан за набавке **високостандардизованих, једноставнијих добара**, док код набавки осталих, комплекснијих добара и услуга треба користити и **друге елементе критеријума**, поред цене. У супротном, резултат коришћења најниже понуђене цене као јединог критеријума за избор је да се купују предмети набавке који су иницијално најјефтинији, с тим да су њихови трошкови експлоатације високи због честог кварења, високог утрошка енергије итд. тако да је **укушпан трошак** који има наручилац **већи** него у случају **квалитетнијег и иницијално скупљег** производа или услуге.

Дa би сe дoшлo дo нajeкoнoмичниjeг рeшeњa, пoтрeбнo je сaглeдaти цeлoкупaн **живoтни циклус прoизвoдa,** свe дo крaja пeриoдa његовог кoришћaњa. Tрoшaк живoтнoг циклусa свe вишe сe кoристи како би се обухватили **трoшкoви заштите животне средине**, као и **трошкови енергетске ефикасности** кojи су у Закону предмет посебног начела. Поред тога, може се очекивати да ће, у будућности, њихов значај бити све **већи,** па је неопходно предузети мере у циљу шире примене ТЖЦ, посебно у областима енергетске ефикасности и екологије.

У циљу афирмације критеријума ЕНП, **Упрaвa** јe израдила **Смеринице за примену критеријума ЕНП**. Поред тога, израдиће и практичне **моделе примене овог критеријума за конкретне предмете набавки**, као што су: храна, пелет, услуге одржавања возног парка итд. Питање коришћења критеријума ЕНП биће обухваћено семинарима и радионицама које ће Управа организовати за наручиоце у 2017. години и надаље.

Неке од активности које је неопходно предузети у наредном периоду како би се унапредио систем јавних набавки **нису обухваћене извештајима наручилаца**, нити су уређене Законом, али су битне за ефикасно и регуларно функционисање система. Конкретно, **праћење и контрола извршења уговора** је од великог значаја за јавне набавке, а **није обухваћена Законом о јавним набавкама**. Стога је неопходно урадити **анализу** свих **ризичних активности** обухваћених **”циклусом јавне набавке”** (”**red flags**” у јавним набавкама) и дати **препоруке у погледу механизама и носилаца праћења и контроле**. ”Циклус јавне набавке” обухвата: 1) планирање и припрему јавне набавке, 2) процедуру спровођења и уговарање и 3) реализацију уговора.

Обавеза **идентификовања ризика** и **јачања механизама праћења и контроле** у читавом ”**циклусу јавне набавке**”, а посебно у фази **реализације уговора**, одређена је **мерилом за затварање поглавља 5**. Када томе додамо да је реализација уговора од посебног значаја за јачање регуларности и сузбијање корупције у јавним набавкама и да је ова фаза врло слабо била контролисана до сада, произлази да ће се овој области морати посветити посебна пажња у 2017. години и надаље.

1. Вредности су изражене у милионима динара [↑](#footnote-ref-1)
2. Процена републичког завода за статистику [↑](#footnote-ref-2)
3. Имајући у виду да је број поништених поступака учествовао са мање од 0,5% у укупном броју поступака јавних набавки, њихово учешће није исказано у процентуалном приказу. [↑](#footnote-ref-3)
4. Public Procurement in Europe – Cost and Effectiveness, A study on procurement, prepared for the European Commission, PricewaterhouseCoopers, March 2011 [↑](#footnote-ref-4)