****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2017 – 31.12.2017. ГОДИНЕ**

**Београд**

**31. март 2018. 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 2017. години извештај о јавним набавкама доставило је 4.175 наручилаца, док је регистрована вредност јавних набавки износила 342,9 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 |
| **2017** | 107.248 | 342.911.451 | 3.197 |

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу износило је 7,68% што је на нивоу просека за последњих пет 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 | 4.043.467,8 | 8,77 |
| **2016** | 335.268 | 4.261.927,4 | 7,86 |
| **2017** | 342.911 | 4.464.629,0[[2]](#footnote-2) | 7,68 |

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки, у 2017. години, износило је 11% што је на нивоу који је успостављен почев од 2014. године (Табела 3).

**Табела 3**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Кретање учешћа јавних набавки велике и мале вредности**  **у периоду 2013 – 2017** | | | | | |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| **Набавке велике вредности** | 83% | 92% | 92% | 90% | 89% |
| **Набавке мале вредности** | 17% | 8% | 8% | 10% | 11% |

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, није се значајније мењала у 2017. у односу на 2016. годину (Табела 4).

Највеће учешће имају државна јавна предузећа (29%) и здравство и социјална заштита (21%) који заједно реализују половину укупне вредности јавних набавки. Значајно учешће имају и наручиоци на нивоу локалних самоуправа: јавна комуналана предузећа (17%) и градска и општинска управа (15%) који заједно чине 1/3 укупне вредности набавки. Стога поменуте 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 4**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед укупног броја и вредности јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2016. година** | | | | **2017. година** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 10.106 | 10 | 31.720.481 | 9 | 10.621 | 10 | 38.218.450 | 11 |
| **Правосуђе** | 1.308 | 1 | 1.789.370 | 1 | 1.278 | 1 | 1.714.874 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 42.965 | 41 | 71.954.488 | 21 | 41.119 | 38 | 72.014.410 | 21 |
| **Култура** | 2.373 | 2 | 2.972.544 | 1 | 2.316 | 2 | 2.416.768 | 1 |
| **Просвета и наука** | 12.292 | 12 | 15.838.917 | 5 | 13.459 | 13 | 16.216.665 | 5 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 12.605 | 12 | 98.346.603 | 29 | 14.085 | 13 | 100.710.637 | 29 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 16.450 | 16 | 59.549.417 | 18 | 15.482 | 15 | 58.703.596 | 17 |
| **Градска и општинска управа** | 5.989 | 6 | 52.420.234 | 16 | 8.441 | 8 | 51.988.549 | 15 |
| **Удружења** | 265 | 0 | 672.762 | 0 | 414 | 0 | 822.031 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 17 | 0 | 3.266 | 0 | 33 | 0 | 105.471 | 0 |
| **Укупно** | **104.370** | **100** | **335.268.082** | **100** | **107.248** | **100** | **342.911.451** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **КЉУЧНЕ ПЕРФОРМАНСЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Један од најзначајнијих показатеља перформанси јавних набавки јесте дужина трајања поступка. У периоду 2014 - 2017. година дошло је до значајног скраћења просечног трајања отвореног поступка јавне набавке, рачунајући од дана објављивања позива на Порталу па до дана закључења уговора, са 77 дана у 2014. години на 63 дана у 2017. години.. Просечно трајање поступка јавне набавке мале вредности износило је, у 2017. години, 30 дана што је за 1/4 краће него у 2014. години када је износило 37 дана.

Учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки, у 2017. години, износило је 10% што је побољшање у односу на 2014. годину када је било 13% (Табела 5). Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2017. години био је то што су све пристигле понуде биле неприхватљиве (53%).

**Табела 5**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Кретање учешћа обустављених поступака**  **у периоду 2013 – 2017** | | | | | |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| Учешће обустављених поступака | 10% | 13% | 11% | 10% | 10% |

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 (рецимо, 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.

Трећи кључан показатељ перформанси јавних набавки јесте просечан број понуда по поступку јавне набавке. У 2017. години, просечан број понуда износио је 3, што је највиши ниво у протеклих пет година (Табела 6).

**Табела 6**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима**  **јавних набавки по годинама** | | | | |
| **2013. година** | **2014. година** | **2015. година** | **2016. година** | **2017. година** |
| 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,9 | 3 |

Обликовање јавних набавки по партијама је фактор који има значајан утицај на интензитет конкуренције јер се, поделом по партијама, олакшава учешће малим предузећима. 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 последњих пет година, учешће уговора закључених у оквиру поступака обликованих по партијама у односу на укупан број закључених уговора порастао је са 51% у 2013. на 64% у 2017. години, што показује да су се, у периоду 2013-2017. година, стварали услови за јачање конкуренције (Табела 7). Важно је нагласити да обликовање набавки по партијама није једини фактор који опредељује број понуда по поступку, тако ја је важно истражити и остале факторе који утичу на интензитет конкуренције.

**Табела 7**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Кретање учешћа набавки обликованих по партијама**  **у периоду 2013 – 2017** | | | | | |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| Набавке обликоване по партијама | 51% | 62% | 64% | 69% | 64% |

Преко половине уговора закључених по партијама, у 2017. години (53%) односило 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.

Од укупног боја набавки, у 48% случајева стигла је само једна понуда. Од набавки са само једном понудом, 60% њих је било претходно подељено по партијама, што значи да су, у преко половине случајева били створени повољнији услови за конкуренцију, посматрано са аспекта поделе по партијама. Појава да се у набавци обликованој по партијама доставља само једна понуда била је најизразитија у здравству где је у 4/5 набавки код којих је стигла само једна понуда било претходно 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**

Значајан показатељ предуслова 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 8.

**Табела 8**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности**  **по врсти поступка у 2017. години** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак** | 283.517.863 | 93 |
| **Квалификациони поступак** | 3.544.100 | 1 |
| **Рестриктивни поступак** | 73.695 | 0 |
| **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** | 6.091.091 | 2 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 9.303.479 | 3 |
| **Конкурентни дијалог** | 4.180.449 | 1 |
| **Конкурс за дизајн** | 10.806 | 0 |
| **Укупно** | 306.721.483 | 100 |

Подаци из Табеле 8 показују да је учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда било свега 2%, што је најнижи ниво у протеклих петнаест година (Слика 1).

На основу података о кретању учешћа преговарачког поступка у петнаестогодишњем периоду представљених на Слици 1 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 три године, смањивање учешћа наставило до нивоа од 2%.

У 2017. години, Управа је дала 1.602 позитивна и 149 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Податак да негативна мишљења чине свега 8% укупно датих мишљења, 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 протеклих пет година, 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 2017. години, што представља значајан напредак у односу на 2013. годину када је износио 66% (Слика 2).

Када се посматра петнаестогодишњи период примене Закона, долази се до закључка да је, у последње две године, остварено рекордно високо учешће отвореног поступка (Слика 2). 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 2).

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 1** 

**Слика** **2**



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 које категорије наручилаца су највише примењивале овај поступак (Табела 9).

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2016. година** | | | | **2017. година** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 277 | 14 | 2.015.535 | 21 | 250 | 14 | 907.602 | 15 |
| **Правосуђе** | 8 | 0 | 8.524 | 0 | 11 | 1 | 4.651 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 575 | 28 | 1.662.481 | 17 | 470 | 27 | 1.092.151 | 18 |
| **Култура** | 237 | 12 | 345.345 | 4 | 274 | 16 | 436.480 | 7 |
| **Просвета и наука** | 102 | 5 | 89.247 | 1 | 85 | 5 | 104.242 | 2 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 366 | 18 | 4.078.919 | 43 | 267 | 15 | 2.890.901 | 48 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 195 | 10 | 646.318 | 7 | 99 | 5 | 258.901 | 4 |
| **Градска и општинска управа** | 258 | 13 | 677.857 | 7 | 297 | 17 | 379.593 | 6 |
| **Удружења** | 2 | 0 | 22.255 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 16.570 | 0 |
| **Укупно** | 2.020 | 100 | 9.546.481 | 100 | 1.754 | 100 | 6.091.091 | 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 43% у 2016. години на 48% у 2017. години (Табела 9). Истовремено, органи државне управе смањили су учешће у вредносној структури овог поступка са 21% на 15%, док је учешће здравства остало на приближно истом нивоу. То значи да су поменуте три категорије наручилаца реализовале 4/5 укупне вредности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда (Табела 9).

**Слика 3**



Као што се на Слици 3 и Табели 9 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда смањена је у 2017. години у односу на 2016. годину за више од 1/3, што је резултат континуираних напора да се сузбије 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 2017. години, најзаступљенији је био преговарачки поступак са тачно одређеним понуђачем, услед техничких или уметничких разлога, са укупном вредношћу од 3 милијарде динара (Слика 4). На другом месту по заступљности је преговарачки поступак по основу ванредних и непредвиђених околности (тзв. „хитност“) са 694,6 хиљада динара, док је на трећем месту поступак по основу „додатних радова и услуга“ са 634,5 хиљада динара (Слика 4). Ова три основа чинила су 72% вредности преговарачких поступака без објављивања.

Најзначајније смањење вредности преговарачког поступка у 2017. у односу на 2016. годину, остварено је код уговора који су закључени са тачно одређеним понуђачем, услед техничких или уметничких разлога и то са 6.9 на 3 милијарде динара (Слика 4). Имајући у виду да, код преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем постоји само један понуђач чиме је конкуренција онемогућена, важно је сагледати који су предмети набавки имали доминантно учешће у набавкама по овом основу.

**Слика 4**



Предмети јавних набавки који су били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем, у 2017. години, били су: фармацеутски производи и медицинска опрема, услуге информационе технологије, услуге одржавања и поправки, програмски пакети, услуге у области културе, спорта и рекреације, архитектонске, грађевинске, инжењерске и инспекцијске услуге[[3]](#footnote-3).

Први по заступљености предмети јавне набавке у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем били су, као што је истакнуто, медицинска опрема и средства и фармацеутски производи, конкретно реагенси, тестови и други потрошни материјал за различиту медицинску опрему, пре свега лабораторијске апарате. Вредност набавки медицинске опреме, средтава и фармацеутских производа, применом преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем, смањила се, у 2017. години, у односу на 2016. годину са 971 милиона динара на 752,7 милиона динара.

Други по заступљености предмет јавне набавке у оквиру преговарачког поступка без објављивања са тачно одређеним понуђачем у 2017. години биле су услуге информационе технологије са вредношћу од 472 милиона динара, што је смањење од 58% у односу на 2016. годину када је њихова вредност износила 1.121 милиона динара. У 2015. години, Управа 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 довела је до смањене примене преговарачког поступка без објављивања са тачно одређеним понуђачем.

Трећи по заступљености предмети јавних набавки у оквиру преговарачког поступка без објављивања са тачно одређеним понуђачем, у 2017. години, биле су услуге одржавања и поправки са вредношћу од 407,6 милиона динара.

1. **РЕГИСТАР ПОНУЂАЧА**

Регистар понуђача почео је са радом 1. септембра 2013. године и води га Агенција за привредне регистре. О томе колико је Регистар користан понуђачима сведочи њихово интересовање за упис у Регистар које расте из године у годину (Слика 5).

**Слика 5**

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Број јавних набавки објављених на Порталу повећао се у 2017. у односу на претходну годину за 2.600 (Слика 6). Упркос овом повећању, увођење оквирног споразума утицало је на смањивање броја објављених јавних набавки у поређењу са 2014. и 2015. годином. Чињеница да оквирни споразуми омогућавају да се на основу једног поступка јавне набавке може закључити више уговора, да га може закључити више наручилаца и да може трајати неколико година имала је за резултат 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 6**

Број посета Порталу наставио је да расте и у 2017. години у односу на претходне године. Просечан дневни број посета Порталу, у 2014. години, био је 4.586, у 2015. години 6.225, у 2016. години 7.039, а у 2017. години 8.148. То јасно потврђује корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица.

1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача се, у 2017. години, смањило у односу на претходну годину са 5 на 3% (Табела 10).

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених**  **страним и домаћим понуђачима у периоду 2002-2017. година (у %)** | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** |
| **Домаћи понуђачи** | 80 | 84 | 91 | 91 | 90 | 96 | 93 | 96 | 97 | 98 | 88 | 96 | 97 | 98 | 95 | 97 |
| **Страни понуђачи** | 20 | 16 | 9 | 9 | 10 | 4 | 7 | 4 | 3 | 2 | 12 | 4 | 3 | 2 | 5 | 3 |

У структури страних понуђача доминирају они из ЕУ (Слика 7).

**Слика 7**



1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКA**

Преглед исхода поступака јавних набавки у 2017. години (Табела 11, Слика 8) показује да је чак 90% започетих поступака успешно и окончано, док је 10% поступака обустављено од стране наручилаца[[4]](#footnote-4).

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у 2017. години** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 29.226 | 90 | 23.106 | 90 | 52.332 | 90 |
| **Обустављени** | 3.255 | 10 | 2.485 | 10 | 5.740 | 10 |
| **Поништени у целини** | 54 | 0 | 50 | 0 | 104 | 0 |
| **Укупно** | 32.542 | 100 | 25.645 | 100 | 58.187 | 100 |

**Слика 8**



Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је, у 2017. години, задржана приближно иста структура као и претходне године. Наиме, разлог за одбијање у више од половине обустављених поступака у 2017. години био је тај што су приспеле понуде биле неодговарaјуће и неприхватљиве. Други по значају разлог за обуставу поступака (са учешћем од 23%) био је тај што није достављена ниједна понуда (Слика 9). Ова два разлога објашњавају 3/4 обустављених поступака.

**Слика 9**



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 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 повећале су учешће у укупној уговореној вредности са 28% у 2016. години на 30% у 2017. години (Табела 12).

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији, у 2017. години** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју (у %)** | **По вредности**  **(у %)** |
| **Велике набавке** | 66.441 | 306.721.483 | 14 | 63 |
| **Мале набавке** | 40.807 | 36.189.968 | 8 | 7 |
| **Изузете набавке** | 375.111 | 146.240.940 | 78 | 30 |
| **Укупно** | 482.359 | 489.152.391 | 100 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Заступљеност појединих основа за изузеће од примене Закона приказана је у Табели 13. Више од две трећине вредности набавки изузетих од примене Закона (69%) 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 33%
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, које чине 22%
3. 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 14%.

**Табела 13**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће**  **у 2017. 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 | 41.155 | 20.158.191 | 11% | 14% |
| **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 | 1.045 | 32.324.690 | 0% | 22% |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 6) Закона**  Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје | 20.188 | 6.898.877 | 5% | 5% |
| **Чл. 39. ст. 2. Закона**  Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности | 278.994 | 18.374.035 | 75% | 12% |
| **Чл. 122. ст. 1 тач. 4) Закона**  Набавка енергије или горива за производњу енергије  у области енергетике | 854 | 47.689.693 | 0% | 33% |
| **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 | 98 | 5.292.409 | 0% | 4% |
| **Остало** | 32.777 | 15.503.045 | 9% | 10% |
| **Укупно** | 375.111 | 146.240.940 | 100.00% | 100.00% |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Највећи пораст учешћа регистрован је по основу изузећа по члану 7. ст. 1. тач. 2) и 2а) Закона, односно код набавки из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума, где је удео повећан са 14% у 2016. години на 22% у 2017. 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 10% на 5%.

Највеће учешће у износу од 33% остварено је по основу изузећа по члану 122. ст. 1. тач. 4) Закона. Ово је последица упућивања Управе 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 (51%), јавних комуналних предузећа (20%) и локалних самоуправа (14%), који су збирно учествовали са 85% у укупној вредности набавки изузетих од примене Закона (Табела 14).

**Табела 14**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у 2017. години** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност**  **без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност (у %)** | **Вредносна заступљеност (у %)** |
| **Органи државне управе** | 13.965 | 6.096.512 | 4 | 4 |
| **Правосуђе** | 5.896 | 433.812 | 1 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 37.544 | 5.293.443 | 10 | 4 |
| **Култура** | 32.868 | 1.835.384 | 9 | 1 |
| **Просвета и наука** | 151.524 | 8.441.354 | 40 | 6 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 22.469 | 74.935.538 | 6 | 51 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 70.487 | 29.093.912 | 19 | 20 |
| **Градска и општинска управа** | 35.436 | 19.768.538 | 9 | 14 |
| **Удружења** | 4.465 | 321.400 | 1 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 247 | 21.047 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **375.111** | **146.240.940** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Јавна предузећа су 82% 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 (37%)
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 (33%)
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 (7%)`
4. набавке по основу члана 7.став 1. тачка 10) Закона, односно куповина, развој, продукција или копродукција радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма, с тим што се на набавку добара, услуга или радова потребних за продукцију, копродукцију или емитовање таквих програма примењује овај закон (5%).

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

1. **ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ**

У 2017. години закључено је укупно 2.055 оквирних споразума што је за 6% мање у односу на претходну годину (Табела 15).

**Табела 15**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Број закључених оквирних споразума** | **2016** | **2017** |
| 2.199 | 2.055 |

Вредност уговора закључених на основу оквирних споразума повећала се у 2017. години у односу на 2016. за 21,8 милијарди динара, односно 51% (Табела 16).

**Табела 16**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума у 2016. и 2017. години и њихово учешће у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама** | | | | | | | |
| **2016. година** | | | | **2017. година** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 19.469 | 19 | 42.747.362 | 13 | 17.706 | 17 | 64.565.079 | 19 |

**\***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 протеклих пет година, оквирни споразуми су се највише 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 припремати 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.

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).

Учешће уговора закључених у поступцима централизованих јавних набавки у укупној вредности уговора повећало се у 2017. години у односу на 2016. са 15% на 18% (Табела 17).

**Табела 17**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора**  **на основу централизованих јавних набавки у 2016. и 2017. години** | | | | | | | |
| **2016. година** | | | | **2017. година** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 18.880 | 18 | 51.864.252 | 15 | 16.242 | 15 | 60.238.730 | 18 |

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

Доминантно учешће у централизованим јавним набавкама, у 2017. години, имали су медицинска опрема и фармацеутски производи (Табела 18).

**Табела 18**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 33.614.994 | 56 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 12.942.878 | 21 |
| Грађевински радови | 6.264.156 | 10 |
| Електричне машине, апарати, опрема | 1.477.103 | 2 |
| Храна и пиће | 1.146.099 | 2 |

\*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 последњих пет година критеријум најниже цене постао је доминантан у односу на ЕНП (Слика 10). 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 10**

У наредном периоду, Управа ће посветити посебну пажњу на пружање помоћи неопходне наручиоцима за ширу примену ЕНП. Тиме ће се уједно остварити и усклађивање са праксом земaља ЕУ где је критеријум ЕНП доминантан и учествује са око 80% у укупној вредности набавки[[5]](#footnote-5). У Србији је ЕНП, у 2017. години, учествовао са рекордно ниских 10%, што јасно указује да је неопходно извршити промену негативне тенденције која је нарочито дошла до изражаја током последње четири године (Слика 10).

1. **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.

Управа 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.

У оквиру редовног процеса извештавања Европске комисије о стању процеса реформи у Републици Србији, Управа је доставила Прилог за Годишњи извештај о напретку за 2017. годину Министарству за европске интеграције.

Управа је такође учествовала у процесу израде треће ревизије Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) крајем 2017. године.

**Реализација акционог плана за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2017. годину**

УЈН је припремила Извештај о извршењу акционог плана за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2017. годину и доставила Влади на информисање. Четири активности у оквиру области Унапређење регулаторног оквира нису релиазоване у складу са роковима дефинисаним у Акционом плану за 2017. годину. Све остале активности предвиђене Акционим планом за 2017. годину релизоване су на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Активности које нису релизоване подразумевају: 1) Израђен нацрт новог Закона о јавним набавкама и спроведена јавна расправа; 2) Нови Закон о јавним набавкама; 3) Израђен нацрт Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и спроведена јавна расправа; 4) Нови Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама. У координацији са државним органима носиоцима поменутих активности Министарством финансија и Министарством привреде утврђени су нови рокови за реализацију поменутих активности у оквиру Акционог плана за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину.

Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину усвојен је Закључком Владе РС 05 број: 404-12966/2017 од 28. децембра 2017. године („Службени гласник РС“, број 120/17).

**Упутства, модели**

Приручник за службеника за јавне набавке је ажуриран, у складу са одредбама Закона, како би се кандидатима олакшала припрема за полагање испита. Такође, Управа је уз подршку СИГМА, израдила Смернице о начинима преговарања приликом спровођења преговарачког поступка, као и Смернице за примену оквирних споразума.

У току 2017. године објављени су:

* Модел конкурсне документације за набавку хране путем оквирног споразума
* Модел конкурсне документације за јавну набавку медицинских средстава - хируршких игала и конаца са закључењем оквирног споразума;
* Модел конкурсне документације за услуге сервисирања и одржавања возила са закључењем оквирног споразума.

**Сертификација службеника за јавне набавке**

У 2017. години, одржано је 26 испита за службеника за јавне набавке, на којима је полагало 833 кандидата, а положило 474. 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 2017. годином, организовано је 97 испита, на којима је укупно полагало 3.333 кандидата, од којих је 1.952 положило испит и стекло сертификат за службеника за јавне набавке.

**Обуке**

Представници Управе учестовали су на више обука 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, од 26. до 28. јуна у Крагујевцу, од 7. до 9. новембра у Нишу и 27. до 29. новембра у Суботици, 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.

Управа 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, Управа 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.

Управа је, у сарадњи са Службом за управљање кадровима, одржала обуку за представнике наручилаца, у Београду, у периоду од 20-22. јуна и 25-27. октобра. Циљ ове обуке био је унапређење капацитета представника органа државне управе и других учесника у процесу примене Закона.

Управа је у новембру, приликом доделе сертификата групи од 196 службеника који су са успехом положили испит за службеника за јавне набавке, одржала обуку о примени критеријума економски најповољније понуде са посебним освртом на модел конкурсне документације за услуге сервисирања и одржавања возила са закључењем оквирног споразума.

**Мишљења и тумачења**

У складу са чланом 136. Закона, у 2017. години, Управа је дала 194 мишљења о тумачењу и примени одредаба Закона. У истом периоду Управа је дала и 1.751 мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, из члана 36. став 1. тач. 2)-6) Закона, од тога 1.602 позитивна, 149 негативних, док је у 525 захтева тражено уређење.

Сва мишљења, позитивна и негативна, дата у вези примене члана 36. Закона, Управа је објавила на Порталу јавних набавки. Поред тога, Управа 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, Управа је 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, Управа је одржавала, у просеку, два до три састанка дневно са представницима различититх институција и министарстава, као и других наручилаца.

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

**Надзор**

Управа је Влади и Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, у складу са одредбама Закона, 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, Управа је указала на потребу да се доношењем новог Закона 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 Управа је наставила са активностима праћења и превентивног отклањања неправилности приликом оглашавања на Порталу јавних набавки. У том погледу, Управа је континуирано пратила и указивала наручиоцима на уочене недостатке приликом објављивања огласа и друге документације на Порталу јавних набавки.

Такође, Управа 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 2017. години, Управа је:

* поступала и вршила надзор над применом Закона у 100 случајева пријављених неправилности, од којих је 71 пријава из 2017. године,
* поднела 12 захтева за покретање прекршајног поступка;
* поступала у 8 предмета достављених од тужилаштва и у 3 случаја пријављивања неправилности информације и појашњења даље проследила тужилаштву;
* доставила тражене податке и разјашњења МУП-у – 13 захтева;
* доставила тражене податке и разјашњења Агенцији за борбу против корупције – 13 захтева.

При разматрању ових предмета Управа 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, Управа је, у 2017. години, именовала грађанске надзорнике у 32 поступка јавне набавке и разматрала 11 достављених извештаја извештаја грађанских надзорника (8 извештаја за поступке из 2017. године и 3 извештаја за поступке из 2016. године).

Управа ће, у наредном периоду, у домену надзора, настојати да ојача своју превентивну улогу у смислу праћења и откривања нерегулрних појава у процесу јавне набавке, предузимања превентивних активности, објављивања најчешћих грешака наручилаца и предузимања активности у циљу њиховог сузбијања. Поред тога, Управа ће радити на развоју ефикасније и проактивније координације са другим институцијама, као и на развоју критеријума и параметара за надзор.

**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 РС, да га достави Влади и објави на својој интернет страници. На основу тромесечних извештаја наручилаца урађени су и достављени Влади ради информисања:

* Извештај о јавним набавкама у РС за 2016. годину, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки;
* Извештај о јавним набавкама у РС за прво полугодиште 2017. године, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

**Међуинституционална сарадња**

Представници Управе, 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 Управе, 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 радионица/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.

Управа је наставила са јачањем међуинституционалне сарадње са Републичком комисијом, Државном ревизорском институцијом и Министарством финансија, те су с тим у вези организоване и радионице 29-30. јуна и 13-14. новембра, на којој су учестовали представници горенаведених органа, са циљем размене искустава и усаглашавања ставова у вези са применом Закона.

Представник Управе учествовао је на радионици на тему „Значај интерне контроле за ефикасно и ефективно спровођење јавних набавки“, која је у организацији Развојног програма уједињених нација (УНДП) и уз подршку националних партнера - Министарства финансија, Државне ревизорске институције и Управе за јавне набавке, односно међународних развојних партнера – Швајцарске канцеларије за развој и сарадњу (SDC) и Одељења за међународну развојну помоћ (SIDA) амбасаде Шведске, одржана 25. и 26. јула у Аранђеловцу. Централна тема радионице биле су реформе управљања јавним финансијама, којима се уређују услови за приступање ЕУ, као саставни део преговарачког процеса у поглављима 5 – Јавне набавке и 32 – Финансијска контрола.

Управа за јавне набавке је у сарадњи са SIGMA-ом, организовала радионицу на тему „Новине у набавкама ЕУ“ 19. септембра 2017. године. Радионици су присуствовали представници Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државне ревизорске институције и Министарства финансија. Сврха радионице била су практична питања из области јавних набавки у односу на директиве Европске уније. Поред тога презентовани су социјални критеријуми у јавним набавкама као и скорашње одлуке Европског суда правде.

Представници Управе за јавне набавке учествовали су на Конференцији о развоју здравствених  политика у Републици Србији 8. септембра 2017. године, коју је организовала Америчка привредна комора у Србији (AmCham) у сарадњи са Министарством задравља. Кључне теме конференције биле су „Унапређење ефикасности у здравственом систему“ и „ Јавне набавке у здравственом систему“.

УЈН је уз подршку ИПА пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Републици Србији“ организовала радионицу за представнике Радне групе за израду Нацрта закона о јавним набавкама од 11. до 13. септембра у Шабцу. Учесници су били представници УЈН, Министарства финансија, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Привредне коморе Србије.

УЈН је учествовала као члан радне групе и давању предлога за израду Акционог плана за Стратегију реформе јавне управе за период 2018 – 2020. Представници УЈН су чланови подгрупе „Управљање јавним финансијама“ у оквиру Радне групе за израду Акционог плана за Стратегију реформе јавне управе за период 2018 – 2020.

Представник УЈН учествовао је на радионицама под називом „Проактивне истраге предмета корупције, финасијских превара и привредног криминала“ које су организоване за тужиоце, представнике полиције и заједничке истражне тимове / ударне групе у Нишу од 7. до 9. новембра и у Суботици од 27. до 29. новембра. Програм је креиран у циљу развоја и унапређења капацитета тужилаца, полицијских инпектора и представнике других регулаторних тела за проактивне истраге и кривично гоњење у случајевима привредног криминала и корупције.

Представници Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државне ревизорске институције и Буџетске инспекције Министарства финансија учествовали су на радионици организованој уз подршку Мисије ОЕБС-а 13. и 14. новембра 2017. године. Циљ радионице је била хармонизација мишљена институтија у оквиру система јавних набавки за практичну примену Закона о јавним набавкама. Најчешће нерегуларности су такође биле предмет дискусије, ако и начини унапређења комуникације и координације међу институцијама.

Први састанак Мреже за јавне набавке Сталне конференције градова и општина је одржан уз присуство представника УЈН. Састанку на тему јавних набавки који је одржан 15. новембра присуствовало је више од стотину представника градова и општина.

**Међународна сарадња**

Управа 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 Управе 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). Управа активно учествује и у овом делу пројекта и објавила је референце ка својим подацима на поменутом порталу.

Представник Управе 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.

Представници УЈН учествовали су на Састанку експертске групе за јавне набавке Европске комисије под називом: „Танспозиција регулаторног оквира у области јавних набавки“ у организацији Европске комисије 8. децембра 2017. године. Главне теме подразумевале су питања транспозиције нових директива у области јавних набавки, елекртонске набавке, професионализацију у јавним набавкама и социјално одговорне набавке.

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

На основу анализе података о јавним набавкама у 2017. години може се извући закључак да је током протекле четири године остварено  **значајно повећање ефикасности поступка** јавне набавке. У периоду 2014-2017. 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 2017. години, за исте активности било потребно 63 дана, што је за скоро 1/5 брже. У истом периоду, дужина трајања поступка јавне набавке мале вредности скраћена је за 1/4, са 37 на 30 дана. Порасла је и успешност спровођења поступака тако што је удео успешно окончаних поступака повећан са 86% у 2014. на 90% у 2017. години, док је учешће обустављених поступака смањено са 13 на 10% у истом периоду.

**Интензитет конкуренције** повећан је, у 2017. години, у односу на 2014. годину, са 2,7 на 3,0.

**Учешће преговарачког поступка без објављивања** позива за подношење понуда смањило се током протеклих пет година са 17% у 2013. години на 2% у 2017. години. Истовремено, учешће отвореног поступка повећано је, у истом периоду, са 66% на 93%.

**Регистар понуђача** је од велике користи понуђачима о чему сведочи **све већи број регистрованих понуђача током протеклих пет година**. У 2013. gодини, било је регистровано 1.610 понуђача, да би, у 2017. години, тај број порастао 6,5 пута на 10.408.

**Портал јавних набавки** карактерише **раст број посета** током последњих пет година. Просечан дневни број посета Порталу, у 2014. одини, био је 4.586, а у 2017. године 8.148, што јасно потврђује корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица.

**Оквирни споразуми** се све више користе у јавним набавкама што је један од показатеља **јачања економичности јавних набавки.** Током протекле четири године, учешће уговора закључених на основу оквирних споразума у укупној вредности уговора о јавним набавкама повећано је са 9,7% у 2014. години на 19% у 2017. години.

**Централизација јавних набавки** се значајно **развила** током последње четири године. У 2014. години, вредност уговора закључених на основу централизованих јавних набавки учествовала је са 8% у укупној вредности закључених уговора у 2014. години, док је, у 2017. години, њихово учешће порасло на 18%. Имајући у виду да централизација омогућава да се набавке обједине и више мањих поступака замени једним, као и да се остваре уштеде по основу куповине ”на велико”, може се закључити да је, по овом основу, остварено **повећање економичности јавних набавки**.

**Критеријум економски најповољније понуде** **смањио је учешће** у вредности јавних набавки, током последњих пет година, са 45% у 2013. години на свега **10 у 2017. 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.

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 што указује да наручиоци нису препознали значај и корист од промене организације јавних набавки.

Имајући у виду да је циљ Управе да наручиоци мењају и унапређују организацију и начине спровођења јавних набавки како би се спречило настајање нерегуларности и повећали економичност и ефикасност, Управа је спровела истраживање како наручиоци примењују интерни акт у пракси. На основу налаза истраживања, Управа ће извршити додатну разраду модела и практично прилагођавање како би помогла наручиоцима у примени. 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 3/4 поступака било обустављено из једног од следећа два разлога: све приспеле понуде биле су неодговарајуће и неприхватљиве (53%) и није поднета ни једна понуда (23%). **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 2013-2017, дошло до **повећања учешћа поступака обликованих по партијама** (са 51% на 64%) чиме се стварају повољнији услови за конкуренцију, а да је **учешће поступака у којима је приспела само једна понуда високо** (48%). Скоро две трећине поступака са само једном понудом (60%) било је подељено по партијама, а у здравству чак 81% 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.

Управа за јавне набавке ће иницирати спровођење истраживања фактора који делују ограничавајуће на понуђаче да учествују у поступцима јавних набавки. Истраживање би требало да обухвати понуђаче који не учествују у поступцима јавних набавки, а имају у понуди добра и услуге који су предмети јавних набавки. На основу налаза истраживања, Управа ће предузимати мере усмерене на отклањање препрека које су из домена јавних набавки.

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 2% чиме су **створени повољни услови за слободно деловање конкуренције**. У 2017. години је више него преполовљено учешће преговарачког поступка ”по хитности” у односу на претходну годину и сведено на 46% вредности из 2016. 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 **побољшавање услова куповине као резултат преговарања.**

Стога је Управа, у марту 2017. године, објавила документ: ”**Смернице за преговарање”** који је израдила уз подршку СИГМА, а у циљу практичне помоћи наручиоцима како да воде преговоре са понуђачима о цени и другим битним условима набавке.

**Портал јавних набавки** је од кључног значаја за транспарентност јавних набавки. 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 унапређења Портала и додавањем нових функционалности.

У 2017. години, у оквиру УНДП и ИПА пројеката, урађена је анализа функционалности Портала са предлогом унапређења. На основу ових налаза и препорука, донесена је одлука да се, у 2018. години, започне са прављењем новог Портала који ће омогућити оглашавање и извештавање по угледу на праксу у земљама ЕУ. Нови Портал ће омогућити располагање подацима у ”машински читљивом формату” (open data) што је претпоставка за знатно ефикасније праћење и контролу поступака, као и анализу перформанси јавних набавки.

У 2017. години, значајно је повећана **примена оквирних споразума.** Вредност уговора закључених на основу оквирних споразума удвостручена је у 2017. у односу на претходну годину. 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 наставити да припрема **моделе конкурсних документација за оквирне споразуме за конкретне предмете набавки** који се најчешће набављају**.** На тај начин ће наручиоци имати на располагању конкретне примере 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 2017. години. Вредност уговора закључених на основу централизованих јавних набавки повећала се у 2017. години у односу на претходну годину са 15% на 18%.

**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 у виду користи од централизације, Управа је, у 2017. години, предузела низ активности како би помогла наручиоцима да примене централизацију набавки где год је то оправдано. Промовисане су смернице за унапређење централизованих јавних набавки и организоване радионицеза 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 оквирних 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. Поред тога, Управа ће, у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, као и у непосредној сарадњи са локалним самоуправама, пружати саветодавну помоћ како би подстакла формирање тела за централизоване јавне набавке на локалу. У циљу што боље идентификације потреба и оправданости централизације на нивоу локалних самоуправа, Управа ће иницирати израду анализе перформанси јавних набавки у градовима и општинама на основу које ће се добити реална слика (својеврсна ”мапа”) у погледу капацитета, потреба и исплативости централизације јавних набавки по локалним самуоправама.

Коришћење **критеријума економски најповољније понуде** спустило се на историјски најнижи ниво од 10% и у 2017. 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 **укупан трошак** који има наручилац **већи** него у случају **квалитетнијег и иницијално скупљег** производа или услуге.

У циљу афирмације критеријума ЕНП, **Упрaвa** јe израдила **Смеринице за примену критеријума ЕНП**, као и практичне **моделе примене овог критеријума за конкретне предмете набавки** који се најчешће користе, као што су: **услуге одржавања возног парка, услуге осигурања**. Управа ће ове моделе представити наручиоцима на **специјализованим радионицама намењеним министарстима и већим наручиоцима**.

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 ће Управа иницирати израду **анализе** свих **ризичних активности** обухваћених **”циклусом јавне набавке”** (”**red flags**” у јавним набавкама)[[6]](#footnote-6) која ће садржати **препоруке у погледу механизама и носилаца праћења и контроле**.

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 сe томе дода 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 2018. години и надаље.

1. Вредности су изражене у милионима динара [↑](#footnote-ref-1)
2. Процена Републичког завода за статистику [↑](#footnote-ref-2)
3. Подела је извршена на основу шифара из Општег речника набавки [↑](#footnote-ref-3)
4. 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-4)
5. Public Procurement in Europe – Cost and Effectiveness, A study on procurement, prepared for the European Commission, PricewaterhouseCoopers, March 2011 [↑](#footnote-ref-5)
6. ”Циклус јавне набавке” обухвата: 1) планирање и припрему јавне набавке, 2) процедуру спровођења и уговарање и 3) реализацију уговора. [↑](#footnote-ref-6)