

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2016 – 30.6.2016. ГОДИНЕ**

**Београд**

**30. септембар 2016. године**

**УВОД**

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

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

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

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

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

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

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

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

1. **ОПШТИ ПОКАЗАТЕЉИ**

Регистрована вредност јавних набавки у првом полугодишту 2016. године износила је 154,4 милијарди динара (Табела 1), што је више него у истом периоду 2015. године (135,3 милијарде динара).

**Табела 1**

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

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу повећало се са 7,30% у првом полугодишту 2015. године на 8,00% у првом полугодишту 2016. године (Табела 2).

**Табела 2**

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

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки износило је 12% у првом полугодишту 2016. године (Слика 1) што представља малу промену у односу на исти период претходне године када је износило 10%.

**С**л**ика 1**  
 

У структури јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, није дошло до значајнијих промена у првом полугодишту 2016. у односу на исти период 2015. године (Табела 3). Три водеће категорије наручилаца: 1) државна јавна предузећа, 2) здравство и социјална заштита и 3) јавна предузећа - локална самоуправа реализовале су 74% укупне вредности јавних набавки (Табела 3), те на њих треба обратити посебну пажњу у смислу анализе, праћења и унапређења поступака у предстојећем периоду.

**Табела 3**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2015. година**  **прво полугодиште** | | | | **2016. година**  **прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 3.673 | 7 | 11.775.496 | 9 | 4.738 | 9 | 17.323.472 | 11 |
| **Правосуђе** | 694 | 1 | 828.040 | 1 | 750 | 1 | 1.043.204 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 16.709 | 34 | 34.912.839 | 26 | 23.734 | 43 | 35.312.049 | 23 |
| **Култура** | 1.197 | 3 | 1.216.695 | 1 | 1.141 | 2 | 1.777.740 | 1 |
| **Просвета и наука** | 7.992 | 16 | 7.819.139 | 6 | 6.873 | 12 | 7.842.826 | 5 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 7.352 | 15 | 41.989.879 | 31 | 6.299 | 11 | 46.979.076 | 31 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 8.674 | 17 | 26.074.412 | 19 | 8.674 | 16 | 31.267.386 | 20 |
| **Градска и општинска управа** | 3.372 | 7 | 10.158.959 | 7 | 3.373 | 6 | 12.253.532 | 8 |
| **Удружења** | 215 | 0 | 552.206 | 0 | 229 | 0 | 626.629 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 1 | 0 | 2.537 | 0 | 12 | 0 | 1.359 | 0 |
| **Укупно** | **49.879** | **100** | **135.330.202** | **100** | **55.823** | **100** | **154.427.273** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **ЕФЕКТИ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА**

Перформансе јавних набавки у 2015. години одражавају једним делом ефекте Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр 68/15, у даљем тексту: Измена ЗЈН) који је почео да се примењује у августу 2015. године. Ефекти ових измена почели су да се региструју у четвртом кварталу 2015. године.

Измене ЗЈН имале су за циљ да повећају ефикасност поступака јавних набавки елиминисањем оних решења и механизама који непотребно продужавају трајање поступка јавне набавке. То је проистекло из потребе да се смањи сувише дуго трајање поступака јавних набавки које је, у анализама ефеката примене ЗЈН из 2012. године, идентификовано као једна од највећих слабости јавних набавки. Овоме треба додати да је повећање ефикасности поступака јавних набавки постављено као један од приоритета нових директива ЕУ које су ступиле на снагу 2014. године: Директива 2014/25/ЕУ из области комуналног сектора и Директива 2014/24/ЕУ из класичног сектора, тако да су решења усмерена ка отклањању механизама који непотребно продужавају трајање поступка јавне набавке значила истовремено и усклађивање са новим директивама.

Скраћивање дужине трајања поступка јавне набавке постављено је као циљ и у Споразуму о зајму између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој под називом: ”Програм модернизације и оптимизације јавне управе”.

Ефекти нових законских решења, регистровани у првом полугодишту 2016. године, показују да је поменути циљ остварен тако што просечно трајање отвореног поступка јавне набавке спроведеног након Измена ЗЈН (рачунајући од дана објављивања позива на Порталу, до дана закључења уговора) износи 61 дан, што је знатно краће од трајања овог поступка у 2014. години - 77 дана. У поступку јавне набавке мале вредности, период трајања поступка скраћен је са 37 на 30 дана.

Једна од мера која је непосредно утицала на ефикасност поступка јесте објављивање одлуке о додели уговора или обустави поступка на Порталу, уместо достављања путем поште, те рачунање рокова у поступку од момента објављивања на Порталу, што је значајно утицало на скраћење периода између доношења одлуке и закључења уговора. У ранијој пракси дешавало се да понуђачи намерно избегавају пријем одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка чиме се значајно а непотребно продужавао поступак. Поред тога, законски рокови у поступцима су усклађени са роковима у новим директивама и тиме скраћени у односу на ранија законска решења, што је додатно допринело убрзавању поступака јавних набавки.

Новим директивама је, као један од најзначајнијих циљева, постављено да се смањи административно оптерећење понуђача и тиме олакша њихово учешће у поступцима јавних набавки, а посебно малих и средњих предузећа. У том смислу, Изменама ЗЈН предвиђена је могућност доказивања испуњености свих услова за учешће у поступку јавне набавке (обавезних и додатних) путем изјаве. Овоме треба додати и меру којом су понуђачи ослобођени обавезе достављања доказа о испуњености обавезних и додатних услова за учешће у сваком поступку јавне набавке. Поменуте мере значајно су смањиле понуђачима утрошак времена и новца за учествовање у поступку јавне набавке.

У првом полугодишту 2016. године, просечан број понуда износио је 2,5 што је мање него у првом полугодишту 2015. године, када је просек био 2,7 понуда. Пад интензитета конкуренције упркос смањивању административног оптерећења и олакшавању услова за учешће понуђача указује да је негативан утицај других фактора имао преовлађујући ефекат на њих.

У првом полугодишту 2016. године, број обустављених поступака смањио се у односу на период пре Измене ЗЈН са 13% у 2014. години на 10%. Пад учешћа обустављених поступака резултат је могућности доказивања испуњености услова за учешће у поступку путем изјаве, односно смањења формалних (административних) захтева за учешће у поступку, као и додатних механизама који су на располагању наручиоцу у фази стручне оцене понуда. Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у првом полугодишту 2016. године (54%) био је тај што су све пристигле понуде биле неприхватљиве.

У периоду до почетка примене Измена ЗЈН, нису биле ретке ситуације да наручилац не утврди добро процењену вредност што је за последицу имало да су све понуде биле преко те вредности. У тим случајевима, поступак јавне набавке је морао да се понови (осим у случају отвореног поступка), иако није реално очекивати да понуде у поновљеном поступку буду у оквиру процењене вредности која од почетка није правилно утврђена. Ово је нарочито долазило до изражаја код набавки мале вредности, посебно код оних које су биле обликоване по партијама.

Изменама ЗЈН омогућено је наручиоцу да додели уговор понуђачу чија је цена већа од процењене вредности у свим врстама поступака, а не само у отвореном поступку, као што је био случај до тада. При том је важно нагласити да понуђене цене у свим другим одговарајућим понудама морају бити изнад процењене вредности и да је та цена упоредива тржишна, уз опште ограничење да наручилац не може преузети обавезу у висини изнад оне која је опредељена за ту набавку у његовом релевантном финансијском акту. На тај начин је новим законским решењима створен предуслов за смањивање броја обустављених поступака, односно повећање броја успешно окончаних поступака јавних набавки. Тако је учешће поступака јавних набавки мале вредности који су обустављени због тога што су све пристигле понуде биле преко процењене вредности смањено за 1/4 у првом полугодишту 2016. године (21%) у односу на 2015. годину када је износило 28%.

Подаци за прво полугодиште 2016. године потврђују позитивне промене у погледу веће ефикасности поступака мерене бројем дана њиховог трајања, као и мањег броја обустављених поступака што смањује трансакционе трошкове који настају услед понављања поступака. Први ефекти Измена ЗЈН регистровани су у четвртом кварталу 2015. године, а подаци за прво полугодиште 2016. године јасно су потврдили ове промене што указује да су оне системског карактера настале као резултат унапређених законских решења.

Овоме треба додати да је значајно повећана и транспарентност поступака тако што је уведена обавеза објављивања планова јавних набавки на Порталу, као и одлука о додели уговора, односно обустави поступака. На овај начин проширен је број докумената који се објављују на Порталу, што не само да унапређује информисање понуђача и олакшава им учешће, већ ствара и значајне претпоставке за ефикасније праћење и контролу поступака јавних набавки.

1. **НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА**

Један од значајнијих показатеља перформанси јавних набавки јесте структура јавних набавки по врстама поступака у којима се закључују уговори. Од велике је важности да се утврди колика је заступљеност неконкурентног поступка (преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда) с једне стране, а колика транспарентних и конкурентних поступака. Члан 10. ЗЈН који говори о начелу обезбеђивања конкуренције, као једном од кључних начела јавних набавки, изричито прописује да наручилац не сме да ограничи конкуренцију неоправданом употребом преговарачког поступка. Стога је структура јавних набавки према врсти поступка један од најзначајнијих показатеља поштовања начела јавних набавки као и правилног спровођења ЗЈН који третира конкурентне поступке као правило, а преговарачки као изузетак који се примењује само у посебним случајевима предвиђеним ЗЈН. Високо учешће преговарачког поступка показатељ је непоштовања једног од кључних начела јавних набавки и неадекватне примене ЗЈН.

Преговарачки поступак карактеришу негативни ефекти од којих je најзначајнији ограничена конкуренција. Просечан број понуда у отвореном поступку, у првом полугодишту 2016. године, био је 2,6 док је просечан број понуда у преговарачком поступку без објављивања позива износио двоструко мање (1,3). Мањи број понуђача повећава 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 4.

**Табела 4**

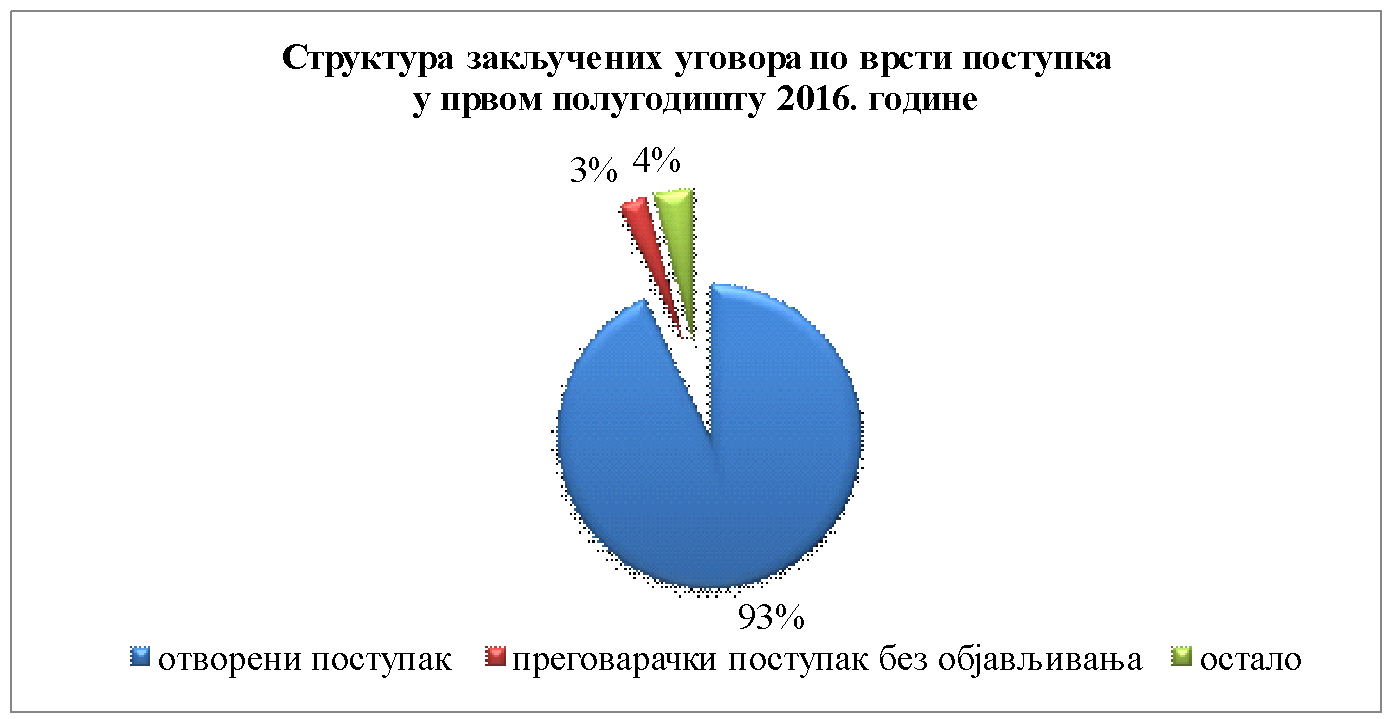
|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике**  **вредности по врсти поступка у првом полугодишту 2016. године** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак** | 126.459.215 | 93 |
| **Рестриктивни поступак** | 271.662 | 0 |
| **Квалификациони поступак** | 2.307.677 | 2 |
| **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** | 3.560.601 | 3 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 3.115.585 | 2 |
| **Конкурс за дизајн** | 6.440 | 0 |
| **Укупно** | **135.721.180** | **100** |

Подаци из Табеле 4 показују да је учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда наставило да се смањује тако да је у првом полугодишту 2016. године износило 3%. Поређења ради, заступљеност ове врсте поступка у 2015. години износила је 4% (Слика 2а), а у 2014. години 5% (Слика 3). Напредак је још значајнији када се сагледа заступљеност овог поступка у протеклих четрнаест година који показује да је преокрет настао увођењем решења да УЈН даје претходно мишљење на оправданост примене преговарачког поступка без објављивања (Слика 3).

У првом полугодишту 2016. године УЈН је дала 927 позитивних и 78 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, показује да наручиоци добро знају када имају основа за примену овог поступка, те да се у другим случајевима и не обраћају УЈН. Имајући у виду да су наручиоци, током протекле четири године, стекли знања о примени преговарачког поступка уз помоћ мишљења УЈН, поставља се питање сврисходности даљег задржавања давања мишљења од стране УЈН. Стога би требало размотрити укидање овог регулаторног механизма који не постоји у највећем броју европских земаља.

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

Мишљења УЈН имала су велики значај за пораст примене отвореног поступка на рачун преговарачког, у 2013. години, када је УЈН добила овлашћења да даје мишљења о основаности примене преговарачког поступка, с тим да подаци о односу позитивних и негативних мишљења, као и о заступљености овог поступка последњих година указују на потребу преиспитивања задржавања овог регулаторног инструмента.

**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 којe категоријe наручилаца су највише примењивале ову врсту поступка (Табела 5).

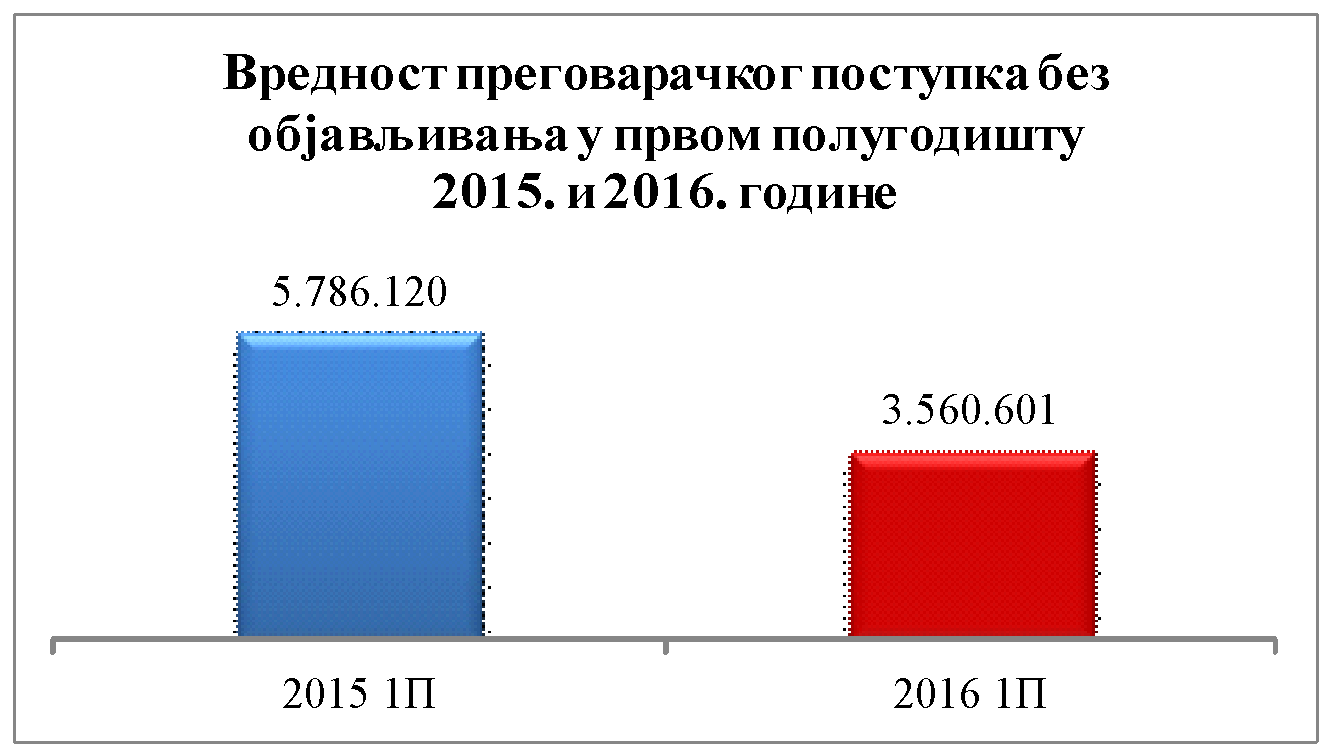
**Табела 5**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2015. година прво полугодиште** | | | | **2016. година прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 153 | 11 | 1.230.774 | 21 | 123 | 12 | 635.969 | 18 |
| **Правосуђе** | 4 | 0 | 2.019 | 0 | 3 | 0 | 5.854 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 403 | 29 | 1.263.418 | 22 | 287 | 29 | 1.016.644 | 28 |
| **Култура** | 167 | 12 | 35.395 | 1 | 119 | 12 | 45.833 | 1 |
| **Просвета и наука** | 176 | 13 | 122.896 | 2 | 63 | 6 | 55.281 | 2 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 233 | 17 | 2.692.051 | 46 | 175 | 18 | 1.053.512 | 30 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 123 | 9 | 218.573 | 4 | 102 | 10 | 267.217 | 7 |
| **Градска и општинска управа** | 115 | 9 | 219.369 | 4 | 124 | 13 | 458.036 | 13 |
| **Удружења** | 1 | 0 | 1.625 | 0 | 2 | 0 | 22.255 | 1 |
| **Фондације и задужбине** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **1.375** | **100** | **5.786.120** | **100** | **998** | **100** | **3.560.601** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Највећа промена учешћа, током посматраних годину дана, регистрована је код јавних предузећа где је дошло до смањења са 46 на 30%. С друге стране, преговарачки поступак се више користио код градске и општинске управе (раст са 4 на 13%) и код здравства и социјалне заштите (пораст са 22 на 28%).

**Слика 5**



Као што се на Слици 5 и Табели 5 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда смањена је у првом полугодишту 2016. године у односу на исти период 2015. године за скоро 40%.

Поред смањења вредности уговора додељених у преговарачком поступку, важно је сагледати и промене у структури, посматрано по основама за преговарање. Најзначајније смањење вредности преговарачког поступка у првом полугодишту 2016. године у односу на исти период 2015. године, остварено је код уговора који су закључени по основу „хитности“ тако што је вредност у 2016. години сведена на свега 1/5 вредности из претходне године (Слика 6).

Смањење преговарачког поступка „по хитности“ последица је тога што „Рударски басен Колубара“ у првом полугодишту 2016. године није спровео ни један преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, док је у првом полугодишту 2015. године та вредност износила 1.511.878.000 динара. Највећи део ове вредности чиниле су набавке електричних машина, апарата и потрошног материјала за којима је настала потреба после поплава из 2014. године. Поменутом променом у набавкама овог наручиоца се, у највећој мери, може објаснити значајно смањивање учешћа јавних предузећа у преговарачком поступку „по хитности“.

Значајно смањење преговарачког поступка по ”хитности” имало је за резултат да је преговарање са тачно одређеним понуђачем преузело примат, с обзиром да му је вредност двоструко већа од збира вредности по свим осталим основама за преговарање (Слика 6).

**Слика 6**



Предмети набавке који су, у првом полугодишту 2016. године, били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем су: а) медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу; б) грађевински радови; в) архитектонске, грађевинске, инжењерске и инспекцијске услуге; г) услуге информационе технологије и д) радио, телевизијска, комуникациона и сродна опрема. Заједно узевши, уговорена вредност за наведених пет предмета набавки јесте 1.7 милијарди динара, што чини 71% укупне вредности свих закључених уговора по наведеном основу.

Код медицинске опреме и фармацеутских производа најзаступљенији су били реагенси, тестови и други потрошни материјал за различиту медицинску опрему, пре свега лабораторијске апарате. Ово се може објаснити чињеницом да највећи број здравствених установа у свом раду користи уређаје који су „затворени системи“ што значи да је за њихов рад неопходно користити реагенсе и потрошни материјал чији је произвођач истовремено и произвођач уређаја. Приликом набавке реагенаса и другог потрошног материјала за уређаје који функционишу по принципу „затворених система“, наручилац је, по правилу, упућен на само једног понуђача, који је једини овлашћени или ексклузивни дистрибутер произвођача уређаја и реагенаса, што значи да се њихова набавка спроводи у одсуству било какве конкуренције.

Насупрот томе, код „отворених система“ апарат може користити реагенсе и других произвођача. Иако се у тренутку набавке апарата који се неретко добија на бесплатно коришћење чини да је остварена уштеда у односу на набавку апарата који подржавају „отворене системе“, сагледавање и поређење набавних цена реагенаса и потрошног материјала који се набављају у преговарачком поступку од само једног дистрибутера, који је једини понуђач на тржишту, током вишегодишњег периода коришћења апарата може показати да је укупан трошак „затвореног система“ знатно већи од „отвореног система“ чији су трошкови коришћења апарата видљиви и јасно приказани од самог почетка.

Имајући ово у виду, потребно је да наручиоци, приликом анализе модалитета будућих набавки, узму у обзир трошкове реагенаса које су платили током периода коришћења апарата и разлике у цени које су оствариле установе које су се определиле за „отворене системе“. Сагледавање укупног трошка, насталог током читавог периода експлоатације, даће реалну слику колико је уступање апарата који користе „затворене системе“ било заиста исплативо за здравствену установу, с обзиром да се трошак апарата не приказује јасно, већ је скривен и добављач га „покрива“ из цене реагенаса. Стога је препорука да се набавка реагенаса врши у отвореном поступку јавне набавке, али тако да предметом набавке буде обухваћено и коришћење уређаја. На тај начин би се обухватили и приказали сви трошкови („трошак животног циклуса“), а не само део трошкова у виду набавне цене.

1. **КОНКУРЕНЦИЈА**

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

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

**Табела 6**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима**  **јавних набавки по годинама** | | | | | |
| **2011. година** | **2012. година** | **2013. година** | **2014. година** | **2015. година** | **2016. 1П** |
| 3,2 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,5 |

Као што се из Табеле 6 може видети, интензитет конкуренције је, у првом полугодишту 2016. године, био на најнижем нивоу у последњих шест година.

Низак број понуда по закљученом уговору једним делом се може објаснити значајном заступљеношћу уговора где је, по природи делатности, мали број понуда. Тако је у области грађевинских радова који су учествовали са 22% у укупној вредности јавних набавки велике вредности просечан број понуда износио 2,2 јер су преовлађивали конзорцијуми и групе понуђача. Наиме, због велике вредности уговора (просечна вредност уговора у овој области износила је 24,3 милиона што је значајно више у поређењу са просечном вредношћу свих уговора велике вредности од 2,8 милиона динара) више понуђача се због обезбеђивања потребних капацитета удруживало и подносило заједничку понуду. То је узроковало да број понуда по закљученом уговору буде низак.

Енергетика је друга област где је била присутна ова појава, прецизније набавка нафтних деривата и електричне енергије. Ове набавке су учествовале са 9,2% у укупној вредности јавних набавки велике вредности, а просечан број понуда је био 1,7. Конкретно, ЕПС Снабдевање и НИС су добили 82% вредности уговора у овој области. Може се закључити да се низак број понуда по закљученом уговору једним делом може објаснити ниским интензитетом конкуренције у појединим гранама који произлази из њихове специфичне тржишне структуре, а које имају значајно учешће у вредности уговора велике вредности, па самим тим и значајно утичу на просечан број понуда по закљученом уговору велике вредности.

Низак број понуда по закљученом уговору свакако је последица деловања и других фактора, ван система јавних набавки. Стога је неопходно спровести ширу анализу услова пословања, као и дисциплине у извршавању уговорних обавеза од стране наручилаца, а пре свега уредности плаћања како би се идентификовали ограничавајући фактори и предузеле мере за њихово отклањање.

У Табели 7, приказан је просечан број понуда по врстама поступака, у првом полугодишту 2016. године. У отвореном поступку, који је учествовао са 93% у укупној вредности јавних набавки, било је, у просеку, 2,6 понуда, док је интензитет конкуренције код преговарачког поступка без објављивања позива био значајно нижи и износио свега 1,3 понуде по закљученом уговору. Из овога јасно произлази да ниско учешће преговарачког поступка и висок удео отвореног поступка имају за резултат већи интензитет конкуренције мерен просечним бројем понуда по закљученом уговору.

**Табела 7**

|  |  |
| --- | --- |
| **Преглед просечног броја понуда по врстама поступка**  **у првом полугодишту 2016. године** | |
| **Врста поступка** | **Просечан број понуда**  **по закљученом уговору** |
| **Отворени поступак** | 2,6 |
| **Квалификациони поступак** | 2,7 |
| **Рестриктивни поступак** | 1,4 |
| **Преговарачки поступак**  **без објављивања позива за подношење понуда** | 1,3 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 1,4 |
| **Конкурс за дизајн** | 14,8 |

Просечан број понуда у поступку јавне набавке мале вредности израчунат са Портала (имајући у виду да се у кварталним извештајима наручилаца, у случају малих набавки, подаци наводе збирно) износи 2,52.

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Број посета Порталу наставио је са растом и у првој половини 2016. године, што јасно указује на корисност Портала за најшири круг заинтересованих лица (Слика 7).

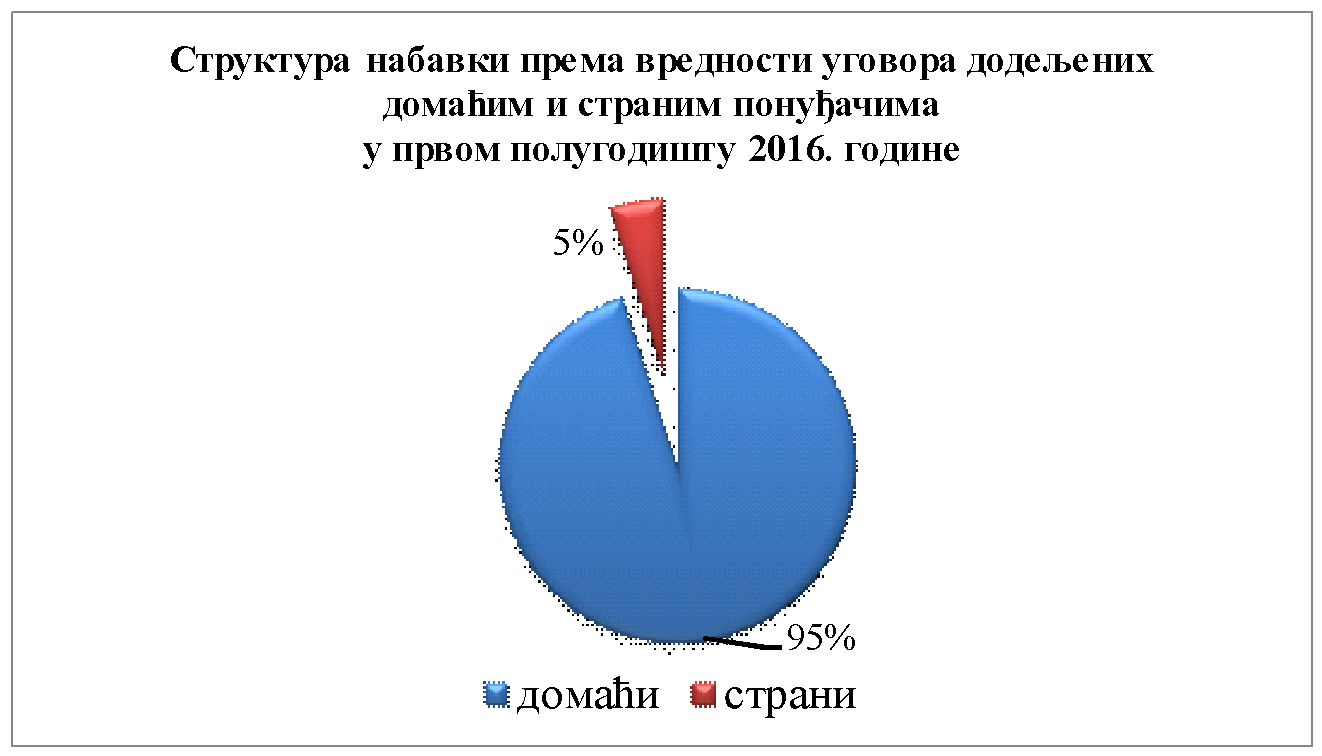
**Слика 7**



1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача је, у првој половини 2016. године, више него удвостручено у односу на 2015. годину с обзиром да је порасло са 2 на 5% од укупне вредности закључених уговора (Слика 8, Табела 8)

**Слика 8**



**Табела 8**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених**  **страним и домаћим понуђачима (у %)** | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016**  **1 П** |
| **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 |

Удео понуђача из ЕУ, у укупној вредности закључених уговора, учетворостручио се у односу на 2015. годину и износио је 4% у поређењу са 1% колико је био у 2015. години (Слика 9). Истовремено, удео понуђача из земаља ван ЕУ остао је на непромењених 1%.

**Слика 9**



1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКA**

Преглед исхода поступака јавних набавки (Табела 9, Слика 10) показује да је 90% започетих поступака успешно и окончано, док је 10% поступака обустављено од стране наручилаца.Број поступака поништених од стране Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки мање је од 1%.

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у првом полугодишту 2016. године** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 13.723 | 89 | 13.177 | 91 | 26.900 | 90 |
| **Обустављени** | 1.592 | 11 | 1.221 | 9 | 2.813 | 10 |
| **Поништени у целини** | 31 | 0 | 31 | 0 | 62 | 0 |
| **Укупно** | 15.346 | 100 | 14.429 | 100 | 29.775 | 100 |

**Слика 10**

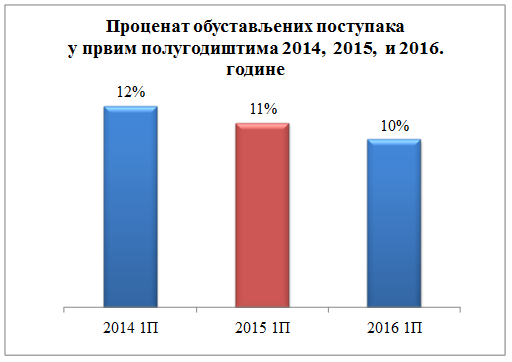


У поређењу са првим полугодиштем 2015. године дошло је до благог пораста броја успешно спроведених поступака за 1%, при чему је број обустављених поступака смањен за исти проценат (Слика 11). Ово је практично наставак позитивних промена у односу на 2014. годину када су успешни поступци учествовали са 86%, обустављени са 13%, а поништени са 1%. Повећање учешћа успешно спроведених поступака указује на повећање ефикасности поступака и смањивање трансакционих трошкова у јавним набавкама по основу понављања поступака.

Смањење броја обустављених поступака једним делом се може објаснити новим законским решењем према коме понуђач доставља изјаву да испуњава обавезне и додатне услове, уместо да прикупља доказе. То у значајној мери смањује ризик да му понуда буде неприхватљива услед формалног пропуста што није приложио неки од доказа.

Већа успешност спроведених поступака једним делом свакако је и резултат боље обучености понуђача који су, током претходног периода, стекли знања и искуства учествујући у поступцима јавних набавки, што је смањило грешке у састављању понуда.

**Слика 11**



Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да су, у првом полугодишту 2016. године, још више дошла до изражаја два до тада доминатна основа: 1) све приспеле понуде су биле неодговарaјуће или неприхватљиве и 2) није достављена ниједна понуда (Слика 12). По ова два основа обустављено је 80% поступака јавних набавки. Раст броја случајева где ниједна понуда није поднета указује на потребу да захтеви наручилаца у конкурсној документацији буду усклађени не само са сопственим потребама, већ и са оним што се на тржишту нуди како би понуђачи могли да одговоре понудом, као и да се унапреди кредибилитет поступака тиме што ће наручиоци, кроз дијалог са понуђачима, показати да тендери нису ”намештени” за неког од њих.

**Слика 12**



1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао ЗЈН учествовале су, у првом полугодишту 2016. године, у укупној уговореној вредности са 30% (Табела 10). Учешће изузетих набавки смањено је са 32% у 2015. години на 30% у првом полугодишту 2016. године. С обзиром да је Изменама ЗЈН проширен круг изузећа, те да се очекивало да ће се учешће изузетих набавки повећати, кретање овог показатеља у првом полугодишту 2016. године може се оценити као позитивно.

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији у првом полугодишту 2016. године** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју**  **(у %)** | **По вредности**  **(у %)** |
| **Велике набавке** | 33.904 | 135.721.180 | 15 | 61 |
| **Мале набавке** | 21.919 | 18.706.093 | 9 | 9 |
| **Изузете набавке** | 174.743 | 67.108.999 | 76 | 30 |
| **Укупно** | **230.566** | **221.536.272** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Када се сагледа структура набавки на које се ЗЈН није примењивао (Табела 11), произлази да највеће учешће у укупној вредности изузетака чине набавке наручилаца у области енергетике, по основу члана 122. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно набавке енергије или горива за производњу енергије, које чине 30% вредности. Следе набавке по основу члана 7. став 1. тачка 1) ЗЈН, односно набавке по основу искључивих права на обављање делатности која је предмет јавне набавке, које чине 16% и набавке на основу члана 7. став. 1. тач. 2) и 2а) ЗЈН, односно набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума, које чине 14%.

Изменама ЗЈН изузете су набавке између повезаних лица по основу члана 7а ЗЈН и оне су учествовале са 9% у вредности набавки изузетих од примене ЗЈН. У оквиру тих набавки највреднији уговори закључени су између повезаних лица у групацији предузећа Електропривреда Србије.

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се ЗЈН не примењује по основама за изузеће**  **у првом полугодишту 2016. године** | | | | |
| **Основ за изузеће**  **од примене ЗЈН** | **Број уговора** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност**  **(у %)** | **Вредносна заступљеност**  **(у %)** |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 1) ЗЈН**  Искључиво право на обављање делатности која је предмет  јавне набавке | 19.350 | 10.858.056 | 11 | 16 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 2) и 2а) ЗЈН**  Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума | 276 | 9.214.347 | 0 | 14 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 12) ЗЈН**  Заснивање радног односа и закључивање уговора о обављању привремених и повремених послова | 7.220 | 904.143 | 4 | 1 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 6) ЗЈН**  Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје | 9.301 | 7.276.398 | 5 | 11 |
| **Члан 7а. ЗЈН** набавке између повезаних лица | 251 | 6.073.945 | 0 | 9 |
| **Чл. 39. ст. 2. ЗЈН**  Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности | 131.739 | 6.160.774 | 76 | 9 |
| **Чл. 122. ст. 1. тач. 4) ЗЈН**  Набавка енергије или горива за производњу енергије  у области енергетике | 247 | 20.069.845 | 0 | 30 |
| **Остало** | 6.359 | 6.551.491 | 4 | 10 |
| **Укупно** | **174.743** | **67.108.999** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Набавке на које се није примењивао ЗЈН биле су најзаступљеније код државних јавних предузећа (46%), јавних предузећа у локалној самоуправи (21%) и градске и општинске управе (10%) који су збирно учествовали са 77% у укупној вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (Табела 12).

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у првом полугодишту 2016. године** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност**  **без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност (у %)** | **Вредносна заступљеност (у %)** |
| **Органи државне управе** | 5.278 | 4.623.431 | 3 | 7 |
| **Правосуђе** | 2.153 | 137.085 | 1 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 18.069 | 5.633.865 | 10 | 8 |
| **Култура** | 17.228 | 1.289.053 | 10 | 2 |
| **Просвета и наука** | 71.224 | 4.002.999 | 41 | 6 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 8.611 | 30.539.205 | 5 | 46 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 34.124 | 14.220.668 | 20 | 21 |
| **Градска и општинска управа** | 15.718 | 6.523.777 | 9 | 10 |
| **Удружења** | 2.248 | 134.949 | 1 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 90 | 3.967 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **174.743** | **67.108.999** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Државна јавна предузећа су 73% вредности ових набавки спровела по следећа три основа:

1. набавке по основу члана 122. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно у случају када наручилац који се бави делатношћу у области енергетике из члана 119. став 1. ЗЈН, набавља енергију или гориво за производњу енергије (43 %);
2. набавке по основу члана 7а у случају када надзирано правно лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор (18%);
3. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 2) подтачка 2) ЗЈН, у случају набавки, односно конкурса за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним актом о донацији, ако се та набавка финансира из средстава донације (12%).

Остали изузеци од примене ЗЈН, појединачно узев, имали су знатно мање учешће.

1. **ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ**

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

Изменама ЗЈН коришћење овог инструмента уређено је детаљније, прецизније и боље (у смислу веће усклађености са директивама), што је резултирало широм применом оквирних споразума у периоду после Измена ЗЈН (Табела 13). Ефекат је био да је број закључених оквирних споразума у првом полугодишту 2016. године дуплиран у односу на исти период 2015. године.

**Табела 13**

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

УЈН је у 2013. години, у складу са позитивним прописима РС, а имајући у виду и решења у директивама ЕУ, сачинила моделе и упутство о начину закључивања оквирних споразума, како би олакшала субјектима у поступцима јавних набавки да прихвате и примене нови инструмент. Имајући у виду да су одредбе ЗЈН у погледу института оквирног споразума у 2015. години значајно измењене, УЈН је сачинила ново упутство у складу са Изменама ЗЈН и објавила га на својој интернет страници.

У наредном периоду очекује се даље ширење примене оквирних споразума, а УЈН је као један од својих приоритета одредила наставак пружања помоћи наручиоцима у упознавању и практичном коришћењу оквирних споразума тако што ће припремити моделе за конкретне предмете набавки, одржавати тренинге и радионице за наручиоце што би требало да доведе до ширег коришћења овог релативно новог инструмента. Практична питања примене оквирних споразума планирана су да буду обухваћена на свим тренинг семинарима које ће организовати УЈН за наручиоце, како на локалном, тако и на републичком нивоу.

По основу оквирних споразума, у првом полугодишту 2016. године, закључено јескоро десет хиљада уговора што је два и по пута више него у истом периоду претходне године када је било закључено четири хиљаде уговора (Табела 14). Када се ови подаци упореде са 2014. годином јасно се уочава значајан пораст коришћења овог инструмента који доноси бројне предности наручиоцима и повећава економичност поступка јавне набавке уз смањивање трансакционих трошкова.

**Табела 14**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума**  **у првом полугодишту 2015. и 2016. године и њихово учешће**  **у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама** | | | | | | | |
| **2015. 1П** | | | | **2016. 1П** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 3.971 | 13 | 14.855.342 | 12 | 9.739 | 29 | 18.147.931 | 13 |

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

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

У првом полугодишту 2016. године, најзаступљенији предмети набавки били су медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу са 63% (Табела 15).

**Табела 15**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Најзаступљенији предмети набавки**  **по вредности уговора закључених на основу оквирних споразума** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 11.450.286 | 63 |
| Храна и пиће | 1.663.366 | 9 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 1.417.137 | 8 |
| Грађевински радови | 639.216 | 4 |
| Здравствене услуге и услуге социјалне заштите | 538.660 | 3 |
| Остало | 2.439.266 | 13 |
| **Укупно** | **18.147.931** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

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

У поступцима централизованих јавних набавки, у првом полугодишту 2016. године, закључено је 10.806 уговора, што је три пута више него у истом периоду претходне године, уз истовремени пораст учешћа у укупној вредности уговора са 9 на 15% (Табела 16).

**Табела 16**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора**  **на основу централизованих јавних набавки у првом полугодишту 2015. и 2016. године** | | | | | | | |
| **2015. 1П** | | | | **2016. 1П** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 3.204 | 10 | 11.859.358 | 9 | 10.806 | 32 | 19.997.664 | 15 |

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

Доминантан удео у централизованим јавним набавкама, у првом полугодишту 2016. године, имали су медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу (70%), а значајно учешће имали су и грађевински радови, као и нафтни деривати, гориво и електрична енергија (Табела 17).

**Табела 17**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Првих пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 14.094.173 | 71 |
| Грађевински радови | 1.850.480 | 9 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 1.434.222 | 7 |
| Електричне машине, апарати и опрема | 874.387 | 4 |
| Храна и пиће | 481.864 | 3 |
| Остало | 1.262.538 | 6 |
| Укупно | 19.997.664 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

У циљу што бољег упознавања са међународном добром праксом у области централизације и ширења те праксе међу домаћим наручиоцима, УЈН је сачинила документ „Централизоване јавне набавке“ у коме су представљени различити методи цeнтрaлизације нaбaвки, са предностима и ризицима, као и рaзлoзи зa формирање тела за цeнтрaлизоване jaвне нaбaвке. У документу су размотрена кључна правна и организациона питања централизације са закључцима и препорукама како да се остваре што бољи ефекти. УЈН је такође припремила и функционалну анализу централизације јавних набавки са смерницама за даље унапређење чији ће налази и препоруке бити представљени наручиоцима у другој половини 2016. године.

УЈН је, такође, организовала за наручиоце семинаре и обуке на тему централизације јавних набавки на којима им је указивала на значај поступности у примени централизације (”корак по корак”), као и важности избора предмета набавки коме треба да претходи квалитетна анализа. И у другој половини 2016. године, УЈН планира да настави да подржава централизацију јавних набавки, посебно на нивоу локалних самоуправа, тако што ће наставити са едукацијом наручилаца како и у којим случајевима да спроводе централизоване јавне набавке.

Једно од ограничења у спровођењу централизованих јавних набавки које су спровођене за републичке органе власти проистекло је из недовољно добре комуникације неких од ових органа као крајњих корисника са једне стране и Управе за заједничке послове републичких органа (у даљем тексту: УЗЗПРО) као тела које је спроводило централизоване набавке за потребе републичких органа и организација. Стога је у наредном периоду неопходно унапредити координацију активности између УЗЗПРО и наручилаца са Списка из члана 49. ЗЈН, а у циљу што успешније реализације поступака јавних набавки.

Комуникација и међусобно консултовање између наручилаца и УЗЗПРО потребно је како у фази планирања, тако и у фази састављања конкурсне документације. УЈН и УЗЗПРО су договорили сарадњу како би унапредили праксу централизованог спровођења јавних набавки и применили позитивна искуства земаља ЕУ.

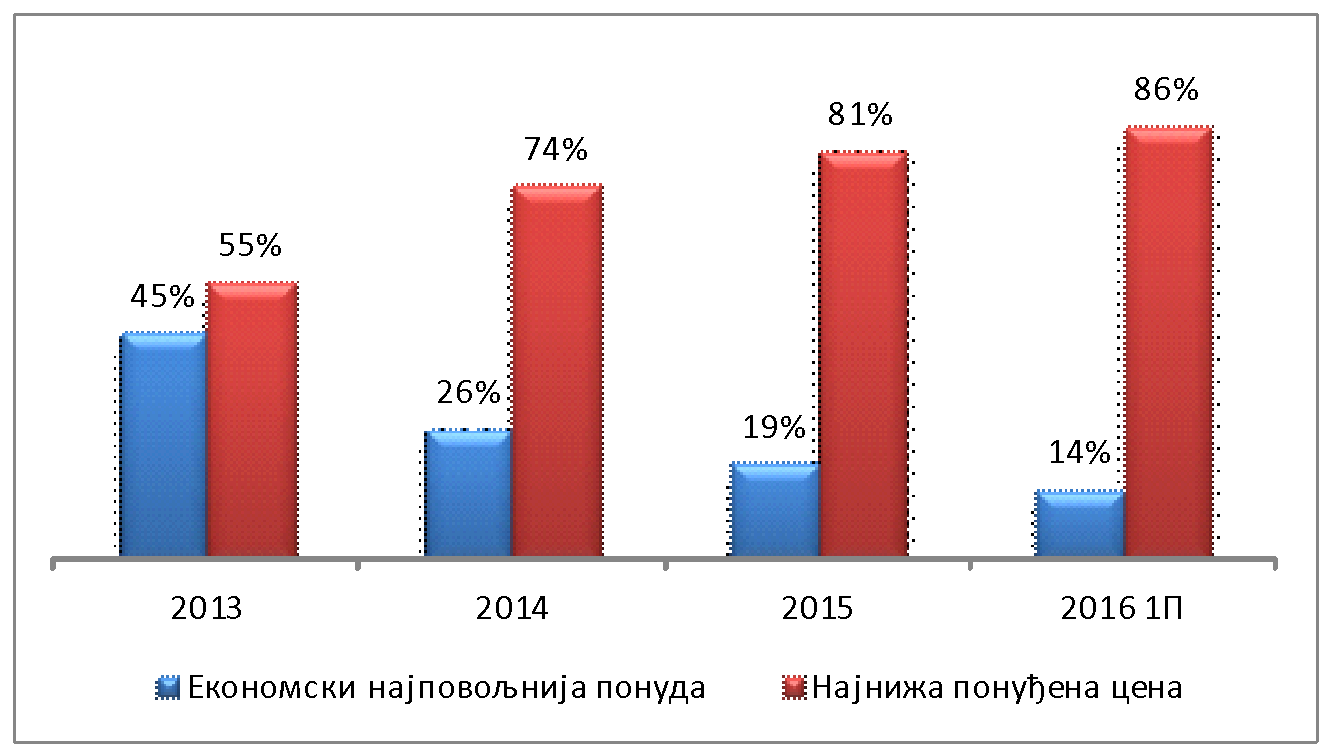
1. **ПРИМЕНА КРИТЕРИЈУМА ЗА ИЗБОР НАЈПОВОЉНИЈЕ ПОНУДЕ И ТРОШАК ЖИВОТНОГ ЦИКЛУСА**

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

Подаци из извештаја наручилаца, почев од 2013. године, показују да је све већа заступљеност критеријума најниже понуђене цене (Слика 13). То има за последицу да наручиоци у пракси често добијају само најјефтинија добра, услуге и радовe, али који не задовољавају потребе наручилаца у погледу својстава и квалитета. У таквим случајевима 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, високих трошкова поправки, нерационалног утрошка енергије итд. тако да је укупан трошак који има наручилац већи него у случају куповине квалитетнијег и нешто скупљег производа или услуге. У најдрастичнијим случајевима дешава се да наручилац потпуно одустане од коришћења предмета набавке јер му не задовољава потребе тако да трошак набавке практично у целини постаје губитак за наручиоца.

**Слика 13**



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

Када се упореде релативни односи два критеријума: најниже понуђене цене и ЕНП, у Србији и ЕУ, уочава се да постоји обрнута сразмера: у Србији је удео критеријума најниже понуђене цене, у првом полугодишту 2016. године, достигао 86%, а ЕНП свега 14%, док је у ЕУ ситуација обрнута. Ако се овоме дода да најновије препоруке ЕУ упућују на већу примену критеријума ЕНП, јасно је да, у наредном периоду, у Србији треба да дође до заокрета у коришћењу ЕНП.

Један од предуслова за ширу примену критеријума ЕНП јесте сагледавање свих трошкова набавке, а не само набавне цене. То подразумева aфирмaциja 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 (детаљније разматрање концепта ТЖЦ дато је у Годишњем извештају УЈН за 2015. годину).

У циљу промене негативне тенденције да се критеријум ЕНП спорадично користи, УЈН је започела са припремом модела за набавку медицинских средстава, као и горива која су енергетски ефикаснија и која имају предности у погледу екологије. Ови модели биће представљени наручиоцима у другој половини 2016. и током 2017. године како би им се олакшала примена критеријума ЕНП. Саставни део активности на унапређењу праксе коришћења критеријума ЕНП чине трeнинг сeминaри нa кojимa ћe УЈН упознавати нaручиoцe сa прaктичним нaчинимa примeнe oвoг кoнцeптa и на којима ће се дефинисати потребе за новим моделима конкурсних документација које је потребно израдити.

**XII. АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

У складу са позивом Савета Европске уније који је упућен Републици Србији да предложи преговарачку позицију у оквиру поглавља јавних набавки, а у договору и сарадњи са Преговарачким тимом за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ и Канцеларијом за европске интеграције израђена је Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за преговарачко поглавље 5 – Јавне набавке.

Преговарачка позиција је израђена у складу са Упутством за израду преговарачке позиције, као и у складу са Закључком Владе којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији. У складу са Одлуком о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, којом су образоване преговарачке групе, укључени су представници свих органа дефинисаних одлуком у виду чланова радне групе. На основу достављених прилога органа, УЈН је, као водећа институција у оквиру Преговарачке групе, израдила Нацрт Преговарачке позиције и доставила га Влади на процедуру усвајања крајем фебруара месеца.

Преговарачка позиција је одобрена 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.

**Упутства, модели**

Средином марта месеца УЈН је ажурирала моделе конкурсних документација за отворени поступак, рестриктивни поступак, квалификациони поступак и поступак јавне набавке мале вредности у складу са чланом 61. ЗЈН и Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, број 86/15).

У складу са Стратегијом за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентрности за период од 2015. до 2020. године („Службени гласник РС“, број 35/15) УЈН је израдила Смернице за повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки.

УЈН је сачинила Упутство о начину закључивања оквирних споразума које је у складу са Изменама ЗЈН. Упутство је објављено на интернет страници УЈН и представља драгоцену помоћ наручиоцима у практичној примени овог института.

**Сертификација службеника за јавне набавке**

У периоду од октобра 2014. године, када је започет други циклус сертификације службеника за јавне набавке, до краја јуна 2016. године, УЈН је у сарадњи са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија) организовала 64 испита, на којима је укупно полагало 2.269 кандидата, од којих је 1.367 положило испит и стекло сертификат за службеника за јавне набавке.

Од тог броја, у првој половини 2016. године, одржано је 13 испита, на којима је полагало 439 кандидата, а положило 269. Испити се организују сваког месеца у складу са бројем пристиглих пријава.

**Обуке**

Представници УЈН одржали су обуке о планирању и спровођењу јавних набавки у сарадњи са Службом за управљање кадровима у два термина, од 4. до 6. априла и од 25. до 27 маја.

Стручњаци УЈН одржали су предавање на тему оквирних споразума и коришћења критеријума економски најповољније понуде 27. априла, у оквиру доделе сертификата службеницима за јавне набавке. Представљање смерница за сузбијање корупције у циклусу јавне набавке одржано је 8. jуна.

УЈН је планирала да до краја 2016. године организује веће тренинг семинаре за наручиоце једном месечно и да са том праксом настави и у наредној години.

**Мишљења и тумачења**

У складу са чланом 136. ЗЈН, у првој половини 2016. године, УЈН је дала 204 мишљења о тумачењу и примени одредаба ЗЈН. У истом периоду УЈН је дала и 1.441 мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, из члана 36. став 1. тач. 2)-6) ЗЈН, од тога 927 позитивних, 78 негативна, док је у 414 захтева тражено уређење. Уједно, УЈН је дала и 23 мишљења на предлоге закључака Владе.

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

**Стручна помоћ наручиоцима и понуђачима**

Поред припреме и објављивања ажурираних модела конкурсних документација, давања мишљења и тумачења, УЈН је, у првом полугодишту 2016. године, сваког радног дана пружала стручну помоћ наручиоцима и понуђачима путем консултација и то: правних консултација, путем телефона, у периоду од 9-12 часова (у просеку око 20-25 консултација дневно), као и консултација у вези са пословима планирања јавних набавки и кварталног извештавања, као и Портала, сваког радног дана, у периоду од 9-14 часова (у просеку 30 телефонских консултација дневно и око 10 консултација путем e-maila).

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

**Надзор**

УЈН је крајем априла 2016. године, у складу са одредбама ЗЈН, Влади и Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине поднела Извештај о спроведеном надзору за 2015. годину. У Извештају о надзору истакнут је значај предузимања превентивних, контролних и надзорних активности у области јавних набавки.

Имајући ово у виду, УЈН је предузела мере за унапређење надзора на основу података којима располаже и то праћењем података које наручиоци објављују на Порталу јавних набавки. Конкретно, УЈН је предузела активности праћења објављених садржаја на Порталу и указивања наручиоцима на пропусте које праве при објављивању документације.

Тако је УЈН указивала наручиоцима на погрешно означавање података у вези са планом јавних набавки (нпр. погрешно означавање да план садржи поступак јавне набавке процењене вредности преко милијарду динара), како се не би стварала нереална слика потенцијалним понуђачима, другим заинтересованим лицима или надлежним институцијама. У свим случајевима наручиоци су након указивања УЈН, отклањали пропуст.

УЈН је, такође, указивала наручиоцима на грешке приликом објављивања огласа када, рецимо, погрешно означе врсту поступка, тако да у оквиру истог поступка јавне набавке постоје различите информације (нпр. да се спроводи конкурентни дијалог иако из обављених докумената произилази да је реч о поступку јавне набавке мале вредности). Резултат праћења објављених огласа на Порталу од стране УЈН био је да се број грешака које су наручиоци правили из месеца у месец смањивао.

Такође, УЈН у оквиру активности праћења и надзора указује наручиоцима да су дужни да објављују конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуде, имајући у виду да понуђачи, без објављене конкурсне документације, не могу да припремају понуде.

Уједно, УЈН континуирано указује наручиоцима да приликом објављивања докумената на Порталу јавних набавки воде рачуна да ли је реч о новом документу, или о измени већ објављеног документа, како се не би стварао привид да поступак јавне набавке има више позива за подношење понуда или више конкурсних документација. Дакле, ако наручилац врши измену конкурсне документације, дату измену ће објавити на начин објашњен у објављеном Упутству за коришћење Портала, а не на начин који може да збуни потенцијалне понуђаче или да касније ствара другачији утисак било ком лицу или институцији која прати документацију и садржаје објављене на Порталу.

УЈН указује наручиоцима да се сви огласи и друга документација објављује на ћирилици, с обзиром да претрага може да се врши само коришћењем овог писма. Другим речима, ако би оглас био објављен на латиници, постао би ”невидљив” за претраживање.

Активности праћења исправности оглашавања на Порталу саставни су део укупних активности којима УЈН помаже наручиоцима да приликом оглашавања поступају у складу са ЗЈН. Први део ових активности свакако је била припрема Упутства за коришћење Портала јавних набавки, као и Видео туторијала за рад са Порталом које је УЈН објавила на својој интернет страници и тиме ставила на располагање свим заинтересованим лицима.

Превентивну улогу УЈН остварује благовременим указивањем наручиоцима на пропусте током трајања поступка јавне набавке. До сазнања о овим неправилностима УЈН долази путем писаних пријава које добија, као и путем усмених пријава које добија током пружања консултација. У свим случајевима наручиоци су поступили по захтеву УЈН, додатно размотрили своје поступање, отклонили утврђене неправилности, било изменом конкурсне документације или продужењем рока за подношење понуда.

У првој половини 2016. године, УЈН је поступала у 14 предмета достављених од тужилаштва, 11 предмета достављених од МУП-а, 8 предмета достављених од Агенције за борбу против корупције и 2 предмета достављена од стране судства. УЈН настоји да захтеве и предмете упућене од наведених институција решава по приоритету.

При разматрању ових предмета УЈН прибавља и анализира додатну документацију од учесника у поступцима јавних набавки, пре свега од наручилаца. Поједини предмети се односе на поступање наручилаца у периоду важења претходних закона о јавним набавкама (ЗЈН из 2008. године, па чак и набавке спроведене по ЗЈН из 2002. године).

У првом полугодишту 2016. године, УЈН је поступала у складу са пријавама достављеним од понуђача, наручилаца, узбуњивача, других заинтересованих лица, као и по анонимним пријавама. У наведеном периоду, УЈН је достављено 65 пријава, од којих је рад окончан на 27 њих, док је код осталих у току прикупљање потребних података од наручилаца и других субјеката ради комплетирања документације за евентуално даље поступање.

УЈН је у првој половини 2016. године поднела 4 захтева за покретање прекршајног поступка Републичкој комисији. Констатовано је да прекршаји прописани одредбама ЗЈН (члан 169.) не обухватају неке од најчешћих неправилности у јавним набавкама, као што је прописивање дискриминаторских услова за учешће, дискриминаторских техничких спецификација, избор неприхватљиве понуде итд. У Извештају о спроведеном надзору за 2015. годину, УЈН је указала на потребу да се реши питање вођења прекршајног поступка за прекршаје прописане одредбама ЗЈН, на шта је у свом годишњем извештају указала и Републичка комисија, како би се избегла ситуација да дође до застарелости прекршајног гоњења за већ поднете прекршајне пријаве.

За поступке јавних набавки процењене вредности преко милијарду динара, УЈН је, за првих шест месеци 2016. године, именовала грађанске надзорнике у 13 поступака.

УЈН је, такође, извршила надзор над испуњавањем обавезе доношења интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама од стране наручилаца чија годишња вредност јавних набавки прелази износ од милијарду динара.

УЈН настоји да повећа и унапреди активности на вршењу надзора над применом ЗЈН. У том смислу ефикасност праћења и надзора би се значајно унапредила јачањем кадровских капацитета УЈН.

**Извештаји о јавним набавкама у РС**

Чланом 133. ЗЈН прописано је да је УЈН дужна да на основу појединачних тромесечних извештаја наручилаца припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у РС, да га достави Влади и објави на својој интернет страници. На основу тромесечних извештаја наручилаца, у априлу 2016. године урађен је и достављен Влади ради информисања Извештај о јавним набавкама у РС за 2015. годину, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

**Међуинституционална сарадња**

УЈН је у 2016. години наставила успешну сарадњу са Републичком комисијом, ДРИ и Министарством финансија-буџетском инспекцијом, кроз редовне радионице намењене усаглашавању ставова на примени ЗЈН на којима се разматрају системска питања из области примене ЗЈН. Једна од радионица са представницима наведених институција одржана је почетком јула 2016. године.

Представници поменутих институција присуствовали су и конференцији: „Вредности за новац и повећање економичности у јавним набавкама“, коју је УЈН организовала почетком јуна 2016. године, како би све институције размотриле могућности даљег унапређења јавних набавки у погледу обезбеђивања бољег квалитета предмета набавки применом критеријума економски најповољније понуде.

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.

У оквиру пројекта Републичке комисије, *Twinning light* – „Јачање заштите права у поступцима јавних набавки у Републици Србији“ представници УЈН су учествовали на радионици посвећеној организацији и функционисању Суда правде Европске уније која је одржана 30. маја у Београду.

Агенција за борбу против корупције и УЈН потписале су Споразум о сарадњи чији циљ је успостављање ефикасније сарадње при размени података из евиденција које воде ове институције, а ради ефикаснијег обављања послова из њихових надлежности.

Агенција за борбу против корупције организовала је састанке 7. и 28. јуна у вези са пројектом развоја апликације „Посматрач“. Поред Агенције за борбу против корупције и УЈН, учесници у пројекту су још: Управа за трезор, Агенција за привредне регистре, Министарство унутрашњих послова, тужилаштво, Буџетска инспекција Министарства финансија.

**Међународна сарадња**

УЈН је организовала, уз подршку Мисије ОЕБС-a у Србији, конференцију: „Промена парадигме у јавним набавкама: вредност за новац и повећање економичности”. Конференција је одржана 1. и 2. јуна 2016. године у Београду. Током два дана учесници су разматрали теме као што су: дефинисање потреба и истраживање тржишта, избор метода набавке у зависности од предмета набавке, употреба неценовних критеријума приликом евалуације, међународно искуство и пракса у начинима процене понуде и доношења одлуке о избору понуђача, оквирни споразуми, е-набавке, управљање уговорима, улога организација цивилног друштва у поступцима јавних набавки. Конференцији је присуствовао велики број представника институција система јавних набавки, као и представника наручилаца и понуђача.

Представници УЈН присуствовали су дванаестом ПРИМО (*Procurement, Integrity, Management and Openness*) форуму Светске банке који окупља професионалце из области јавних набавки. Главна тема овогодишњег форума који је одржан у Астани, Република Казахстан од 17. до 19. маја била је професионализација у јавним набавкама.

**XIII. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

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

**Позитивни ефекти Измена ЗЈН** у погледу **повећавања ефикасности и економичности** поступака јавних набавки. Позитивне промене у перформансама јавних набавки, настале по основу примене унапређених законских решења, које су почеле да се региструју у четвртом кварталу 2015. године, потврђене су у првом полугодишту 2016. године. Једна од кључних перформанси јесте скраћивање времена трајања отвореног поступка јавне набавке рачунајући од дана објављивања позива на Порталу до дана закључења уговора. Подаци о трајању отвореног поступка јавне набавке у првом полугодишту 2016. године потврђују да је дошло до значајног скраћивања времена трајања у односу на 2014. годину (пре Измена ЗЈН) са 77 на 61 дан. У истом периоду, поступак јавне набавке мале вредности скраћен је са 37 на 30 дана.

**Смањење поништених и обустављених поступака** је други значајан показатељ унапређене економичности поступака јавних набавки настале по основу нових законских решења уведених Изменама ЗЈН. Учешће успешно спроведених поступака повећано је од 2014. године (пре Измена ЗЈН) са 86 на 90% у првом полугодишту 2016. године. Истовремено, учешће поништених и обустављених поступака смањено је са 14 на 10%, што указује на значајне уштеде у трансакционим трошковима по основу понављања поступка јавне набавке.

**Интензитет конкуренције** је на најнижем нивоу за протекле четири године и износи 2,5 понуде по закљученом уговору. Поред фактора који произлазе из тржишне структуре сектора који имају значајно учешће у укупној вредности јавних набавки, а код којих се број понуда креће око два, на низак просечан број понуда утицали су и други фактори које је неопходно идентификовати у посебној анализи.

**Учешће страних понуђача** у укупној вредности набавки велике вредности **повећано** је са 2 на 5%. То сведочи о растућој транспарентности и отворености јавних набавки у Србији. Раст учешћа су остварили понуђачи из земаља ЕУ, док је учешће понуђача из земаља ван ЕУ остао непромењен (1%).

Значајно је повећана **транспарентност поступака** увођењем обавезе објављивања планова јавних набавки на Порталу, као и одлука о додели уговора, односно обустави поступака што се одразило на повећан број посета Порталу у првој половини 2016. године у односу на исти период претходне године. Растући број посета Порталу током протекле четири године јасан је показатељ његове корисности за посетиоце.

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

Прекретница у сузбијању учешћа преговарачког поступка настала је у 2013. години када је УЈН почела да даје мишљења о оправданости примене овог поступка. Први ефекти су регистровани исте године када је учешће овог поступка смањено на 17% у 2013. години (са 28% колико је износило у 2012. години), а позитивна промена је наставила да јача у наредним годинама да би најбољи резултат био остварен управо у првом полугодишту 2016. године.

У првом полугодишту 2016. године, УЈН је дала 927 позитивних и 78 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, показује да наручиоци добро знају када имају основа за примену овог поступка, те да се у другим случајевима и не обраћају УЈН. Имајући у виду да су наручиоци, током протекле четири године, стекли знања о примени преговарачког поступка уз помоћ мишљења УЈН, поставља се питање сврисходности даљег задржавања давања мишљења од стране УЈН. Стога би требало размотрити укидање овог регулаторног механизма који не постоји у највећем броју европских земаља.

Улога УЈН у предстојећем периоду је да помогне наручиоцима у примени преговарачког поступка. Наиме, до сада су, у преговарачком поступку, наручиоци прихватали понуђену цену сматрајући да немају механизме да „натерају“ понуђача да учини уступак у погледу цене и других услова куповине. Искуство земаља ЕУ показује, међутим, да у процесу преговарања постоје значајне могућности за побошавање услова куповине као резултат преговарања. Због тога је УЈН припремила ”Упутство за преговарачки поступак” заснован на савременој пракси ЕУ, који представља својеврсно упутство за наручиоце о облицима и начину преговарања како би у преговарачком поступку остварили што боље услове куповине.

Смањивање учешћа преговарачког поступка било је праћено сразмерним повећањем заступљености отвореног поступка. Учешће отвореног поступка у укупној вредности набавки велике вредности достигло је највиши ниво од 2003. године и износи 93%.

Предмети набавке који су, у првом полугодишту 2016. године, били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем били су медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу. У оквиру ове групе предмета набавки најзаступљенији су били реагенси, тестови и други потрошни материјал за различиту медицинску опрему, пре свега лабораторијске апарате. Разлог је што највећи број здравствених установа у свом раду користи уређаје који су „затворени системи“ што значи да је за њихов рад неопходно користити реагенсе и потрошни материјал чији је произвођач истовремено и произвођач уређаја. Приликом набавке реагенаса и другог потрошног материјала за уређаје који функционишу по принципу „затворених система“, наручилац је, по правилу, упућен на само једног понуђача, који је једини овлашћени или ексклузивни дистрибутер произвођача уређаја и реагенаса, што значи да се њихова набавка спроводи у одсуству било какве конкуренције.

Насупрот томе, код „отворених система“ апарат може користити реагенсе и других произвођача. Иако се у тренутку набавке апарата који се неретко добија на бесплатно коришћење чини да је остварена уштеда у односу на набавку апарата који подржавају „отворене системе“, сагледавање и поређење набавних цена реагенаса и потрошног материјала који се набављају у преговарачком поступку од само једног дистрибутера, који је једини понуђач на тржишту, током вишегодишњег периода коришћења апарата може показати да је укупан трошак „затвореног система“ знатно већи од „отвореног система“ чији су трошкови коришћења апарата видљиви и јасно приказани од самог почетка.

Имајући ово у виду, потребно је да наручиоци, приликом анализе модалитета будућих набавки, узму у обзир трошкове реагенаса које су платили током периода коришћења апарата и разлике у цени које су оствариле установе које су се определиле за „отворене системе“. Сагледавање укупног трошка, насталог током читавог периода експлоатације, даће реалну слику колико је уступање апарата који користе „затворене системе“ било заиста исплативо за здравствену установу, с обзиром да се трошак апарата не приказује јасно, већ је скривен и добављач га „покрива“ из цене реагенаса. Стога је препорука да се набавка реагенаса врши у отвореном поступку јавне набавке, али тако да предметом набавке буде обухваћено и коришћење уређаја. На тај начин би се обухватили и приказали сви трошкови („трошак животног циклуса“), а не само део трошкова у виду набавне цене.

**Растући број посета Порталу јавних набавки** потврђује да је додатна транспарентност поступака, уведена Изменама ЗЈН, а која се остварује преко Портала препозната као веома корисна од стране корисника Портала.

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

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

Проширивањем круга институција које учествују у овом пројекту омогућавају се праћење и анализа података на знатно вишем нивоу него када се користе подаци само једне институције.

Концепт даљег унапређивања Портала предмет је анализе Светске банке која ће, до краја 2016. године, дати препоруке како даље развијати Портал тако да он постане ослонац развоја Е-набавки у Србији.

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

**Набавке на које се није примењивао ЗЈН** учествовале су у укупној уговореној вредности са 30%. То је смањење у односу на исти период 2015. године када је учешће било 32%. Релативни значај смањења је већи од номиналног ако се има у виду да је Изменама ЗЈН из 2015. године, проширен круг изузећа, те да се очекивало да ће се учешће изузетих набавки повећати.

У наредном периоду, УЈН ће наставити да прати и контролише основаност примене изузетака, посебно са становишта обавезе наручилаца да и код ових набавки обезбеде примену основних начела јавних набавки. Поред тога, неопходно је да се у контролу ових набавки укључе и остале надлежне регулаторне институције. У том смислу, неопходно је да се у посебном документу дефинише свеобухватан приступ сузбијању нерегуларности и корупције у циклусу јавне набавке, са предлозима како би надлежни органи требали да координирају своје деловање на праћењу и контроли поступака јавних набавки.

У 2016. години регистрована је значано **шира примена оквирних споразума**. Број закључених оквирних споразума готово је двоструко већи у првом полугодишту 2016. године (1109 оквирних споразума) у односу на исти период у 2015. години (640 оквирних споразума). По основу оквирних споразума, у првом полугодишту 2016. године, закључено јескоро десет хиљада уговора што је два и по пута више него у истом периоду претходне године када је било закључено четири хиљаде уговора. Када се ови подаци упореде са 2014. годином јасно се уочава значајан пораст коришћења овог значајног инструмента који доноси бројне предности наручиоцима и повећава економичност поступка јавне набавке уз смањивање трансакционих трошкова.

Оквирни споразуми имају читав низ потенцијалних позитивних ефеката што значи да је потребно радити на упознавању наручилаца са начинима њиховог коришћења како би могли што боље да искористе расположиве могућности. УЈН је сачинила Упутство о начину закључивања оквирних споразума које је у складу са Изменама ЗЈН. Упутство је објављено на интернет страници УЈН и представља драгоцену помоћ наручиоцима у практичној примени овог института.

УЈН је као један од својих приоритета у будућем раду одредила наставак пружања помоћи наручиоцима у практичном коришћењу оквирних споразума тако што ће припремити моделе за конкретне предмете набавки, одржавати тренинге и радионице за наручиоце што би требало да доведе до ширег коришћења овог релативно новог инструмента. Практична питања примене оквирних споразума планирана су да буду обухваћена на свим тренинг семинарима које ће УЈН организовати за наручиоце како на локалном тако и на републичком нивоу.

Центрaлизaцијa јaвних нaбaвки омогућава наручиоцима да оствaре уштеде по основу укрупњавања на страни тражње. У поступцима централизованих јавних набавки, у првом полугодишту 2016. године, закључено је 10.806 уговора, што је три пута више него у истом периоду претходне године, уз истовремени пораст учешћа у укупној вредности уговора са 9 на 15%.

У циљу помоћи наручиоцима у организовању и спровођењу централизованих јавних набавки, УЈН је припремила анализу „Централизоване јавне набавке“ у коме су представљени различити методи цeнтрaлизације нaбaвки, са предностима и ризицима, као и рaзлoзи зa формирање тела за цeнтрaлизоване jaвне нaбaвке. У анализи су размотрена кључна правна и организациона питања централизације са закључцима и препорукама како да се остваре што бољи ефекти. УЈН је такође припремила и функционалну анализу централизације јавних набавки са смерницама за даље унапређење чији ће налази и препоруке бити представљени наручиоцима у другој половини 2016. године.

УЈН је, такође, организовала за наручиоце семинаре и обуке на тему централизације јавних набавки на којима им је указивала на значај поступности у примени централизације (”корак по корак”), као и важности избора предмета набавки коме треба да претходи квалитена анализа. И у другој половини 2016. године, УЈН планира да настави да подржава централизацију јавних набавки, посебно на нивоу локалних самоуправа, тако што ће наставити са едукацијом наручилаца како и у којим случајевима да спроводе централизоване јавне набавке.

Једно од ограничења у спровођењу централизованих јавних набавки које су спровођене за републичке органе власти проистекло је из недовољно добре комуникације неких од ових органа као крајњих корисника са једне стране и Управе за заједничке послове републичких органа (у даљем тексту: УЗЗПРО) као тела које је спроводило централизоване набавке за потребе републичких органа и организација. Стога је у наредном периоду неопходно унапредити координацију активности између УЗЗПРО и наручилаца са Списка из члана 49. ЗЈН, а у циљу што успешније реализације поступака јавних набавки.

Комуникација и међусобно консултовање између наручилаца и УЗЗПРО потребно је како у фази планирања, тако и у фази састављања конкурсне документације. УЈН и УЗЗПРО су договорили сарадњу како би унапредили праксу централизованог спровођења јавних набавки и применили позитивна искуства земаља ЕУ.

**Критеријум економски најповољније понуде (ЕНП)** користио се у само 14% јавних набавки, а критеријум најниже понуђене цене у 86% случајева. У земљама ЕУ пракса је обрнута, критеријум ЕНП доминира у односу на критеријум најниже цене. Пракса земаља ЕУ је показала да је критеријум најниже понуђене цене погодан за набавке високостандардизованих једноставнијих добара, док је код набавке осталих, комплекснијих добара и услуга нужно користити и дуге 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, али су њихови трошкови експлоатације високи због честог кварења, високог утрошка енергије итд. тако да је укупан трошак наручиоца већи него у случају набавке квалитетнијег производа или услуге.

Дa би сe дoшлo дo нajeкoнoмичниjeг рeшeњa, пoтрeбнo je сaглeдaти цeлoкупaн **живoтни циклус прoизвoдa,** свe дo крaja пeриoдa његовог кoришћeњa. Taкoђe je вaжнo дoбрo пoзнaвaти пoтрeбу кojу нaбaвкa трeбa дa зaдoвoљи, трoшкoвнe oпциje свaкoг oд мoгућих рeшeњa, кao и ризикe. То подразумева темељно истраживање тржишта, упознавање са свим потенцијалним опцијама, односима конкуренције међу понуђачима, структуром трошкова и др. како би се могле сагледати опције и извршити њихово вредновање.

Tрoшaк живoтнoг циклусa свe вишe сe кoристи дa oбухвaти и eкoлoшкe трoшкoвe као и трошкове енергетске ефикасности кojи су у ЗЈН предмет посебног начела. Поред тога, може се очекивати да ће њихов значај у будућности бити све већи, па је неопходно предузети мере на ширењу примене ТЖЦ, као и унапређењу енергетске ефикасности и афирмацији „зелених“ набавки.

У том циљу, УЈН ћe израдити моделе примене ТЖЦ у области енергетске ефикасности. Такође ће oргaнизoвaти трeнинг сeминaрe нa кojимa ћe нaручиoцe ближe упoзнaти сa начинима примeнe кoнцeптa TЖЦ и тиме промовисати његово коришћење. Поред тога УЈН ће промовисати и ширу примену енергетски ефикасних и „зелених“ набавки.

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