****

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2018 – 31.12.2018. ГОДИНЕ**

**Београд**

**01. април 2019. 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 2018. години извештај о јавним набавкама доставило је 3.956 наручилаца, док је регистрована вредност јавних набавки износила 403,9 милијарди динара, што је знатно већа вредност у односу на претходне године. 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 |
| **2018** | 125.619 | 403.963.400 | 3.216 |

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

**Табела 2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу** | | | |
| **Година** | **Уговорена вредност без ПДВ-а**  **(у милионима динара)** | **Вредност БДП-а**  **(у милионима динара)** | **%** |
| **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 | 7,68 |
| **2018** | 403.963 | 5.059.480,9[[1]](#footnote-1) | 7,98 |

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки, у 2018. години, износило је 10% 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** | **2018** |
| **Набавке велике вредности** | 83% | 92% | 92% | 90% | 89% | 90% |
| **Набавке мале вредности** | 17% | 8% | 8% | 10% | 11% | 10% |

Структура јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца, није се значајније мењала у 2018. у односу на 2017. годину (Табела 4).

Највеће учешће имала су државна јавна предузећа (33%), здравство и социјална заштита (17%), јавна предузећа-локална самоуправа (17%), органи државне управе (14%) и градска и општинска управа (13%) који заједно чине 94% 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** | **2017. година** | | | | **2018. година** | | | |
| **Категорија** | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % | Број  Уговора | % | Уговорена  Вредност  без ПДВ-а\* | % |
| **Органи државне управе** | 10.621 | 10 | 38.218.450 | 11 | 11.376 | 9 | 54.847.336 | 14 |
| **Правосуђе** | 1.278 | 1 | 1.714.874 | 1 | 1.192 | 1 | 2.753.294 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 41.119 | 38 | 72.014.410 | 21 | 41.979 | 33 | 68.492.018 | 17 |
| **Култура** | 2.316 | 2 | 2.416.768 | 1 | 2.591 | 2 | 3.020.080 | 1 |
| **Просвета и наука** | 13.459 | 13 | 16.216.665 | 5 | 18.003 | 14 | 17.798.245 | 4 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 14.085 | 13 | 100.710.637 | 29 | 24.651 | 20 | 132.312.435 | 33 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 15.482 | 15 | 58.703.596 | 17 | 15.959 | 13 | 69.428.108 | 17 |
| **Градска и општинска управа** | 8.441 | 8 | 51.988.549 | 15 | 9.416 | 8 | 54.117.493 | 13 |
| **Удружења** | 414 | 0 | 822.031 | 0 | 416 | 0 | 1.108.594 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 33 | 0 | 105.471 | 0 | 36 | 0 | 85.797 | 0 |
| **Укупно** | **107.248** | **100** | **342.911.451** | **100** | 125.619 | 100 | 403.963.400 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Вредност јавних набавки u 2018. години знатно је порасла у односу на претходне године. Највећи раст забележен је кад су у питању радови, где је дошло до повећања вредности закључених уговора у износу од 40.277.778.000 динара (табела 5). По категоријама наручилаца дошло је до пораста вредности закључених уговора у свим категоријама осим здравства и социјалне заштите и фондација и задужбина где је дошло до смањења (табела 4).

**Табела 5**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Период** | **2017** | | | | **2018** | | | |
| **Врста предмета** | Број набавки | % | Вредност набавки | % | Број набавки | % | Вредност набавки | % |
| **Добра** | 70.162 | 66 | 186.295.235 | 54 | 75.959 | 61 | 198.821.634 | 49 |
| **Услуге** | 29.190 | 27 | 84.353.952 | 25 | 38.109 | 30 | 92.579.996 | 23 |
| **Радови** | 7.896 | 7 | 72.262.264 | 21 | 11.551 | 9 | 112.561.770 | 28 |
| **Укупно** | 107.248 | 100 | 342.911.451 | 100 | 125.619 | 100 | 403.963.400 | 100 |

Структура јавних набавки, посматрано по предметима набавки, променила се у 2018. години у односу на претходну годину. Учешће радова порасло је са 21% на 28% док је учешће добара опало са 54% на 49%, а услуга са 25% на 23%. (слика 1)

Слика 1

Највећи наручиоци приказани су у Табели 6.

**Табела 6**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **НАЈВЕЋИ НАРУЧИОЦИ**  **ПО ВРЕДНОСТИ ЗАКЉУЧЕНИХ УГОВОРА У 2018. ГОДИНИ** | | |
| **Назив наручиоца** | **Број набавки** | **Уговорена вредност\*** |
| ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ "ЕЛЕКТРОПРИВРЕДА СРБИЈЕ" БЕОГРАД | 15.960 | 57.715.114 |
| ОПЕРАТОР ДИСТРИБУТИВНОГ СИСТЕМА "ЕПС ДИСТРИБУЦИЈА" Д.О.О. | 514 | 15.454.939 |
| ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ „ПУТЕВИ СРБИЈЕ“ | 58 | 14.932.548 |
| ЈКП „ГСП“ БЕОГРАД | 744 | 10.288.023 |
| КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР СРБИЈЕ | 1.774 | 9.919.569 |
| ЈКП "БЕОГРАДСКИ ВОДОВОД И КАНАЛИЗАЦИЈА" | 663 | 7.315.279 |
| АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО „ЕЛЕКТРОМРЕЖА СРБИЈЕ” БЕОГРАД | 310 | 7.248.448 |
| ГРАДСКА УПРАВА ГРАДА БЕОГРАДА - СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА КОМУНАЛНЕ И СТАМБЕНЕ ПОСЛОВЕ | 92 | 5.646.055 |
| ЈКП „БЕОГРАДСКЕ ЕЛЕКТРАНЕ“ БЕОГРАД | 1.989 | 5.051.864 |
| КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР ВОЈВОДИНЕ | 923 | 4.901.744 |

\*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 - 2018. 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 65 дана у 2018. години. Просечно трајање поступка јавне набавке мале вредности износило је, у 2018. години, 33 дана што је краће него у 2014. години када је износило 37 дана.

Учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки, у 2018. години, износило је 9% што се разликује у односу на 2014. годину када је било 13% (Табела 7). Најчешћи узрок обуставе поступака јавних набавки у 2018. години било је подношење неприхватљивих понуда. (51%).

**Табела 7**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Кретање учешћа обустављених поступака**  **у периоду 2013 – 2018** | | | | | | |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| Учешће обустављених поступака | 10% | 13% | 11% | 10% | 10% | 9% |

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 2018. године 65 дана, док је поступак набавке мале вредности 2014. године у просеку трајао 37 дана, а 2018. године 33 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 2018. години, просечан број понуда износио је 2,5, што је најнижи ниво у протеклих пет година (Табела 8).

**Табела 8**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима**  **јавних набавки по годинама** | | | | | |
| **2013. година** | **2014. година** | **2015. година** | **2016. година** | **2017. година** | **2018. година** |
| 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,9 | 3 | 2,5 |

Обликовање јавних набавки по партијама је фактор који има значајан утицај на интензитет конкуренције јер се, поделом по партијама, олакшава и учешће малим и средњим предузећима. Разлог је што, у одсуству поделе по партијама, мала и средња 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.

Учешће уговора закључених у оквиру поступака обликованих по партијама у односу на укупан број закључених уговора у 2018. години износио је 56% , у односу претходне четири године, када се број уговора закључених по партијама кретао изнад 60% (Табела 9). Важно је нагласити да обликовање набавки по партијама није једини фактор који опредељује број понуда по поступку, тако је важно истражити и остале факторе који утичу на интензитет конкуренције.

**Табела 9**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Кретање учешћа набавки обликованих по партијама**  **у периоду 2013 – 2018** | | | | | | |
|  | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| Набавке обликоване по партијама | 51% | 62% | 64% | 69% | 64% | 56% |

Велика већина, 53% од 56% уговора закључених по партијама, у 2018. години 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 броја набавки, у 55% случајева стигла је само једна понуда. Од набавки са само једном понудом, 50% њих је било претходно подељено по партијама, што значи да су, у половини 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 10.

**Табела 10**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике вредности**  **по врсти поступка у 2018. години** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак** | 333.994.381 | 91 |
| **Квалификациони поступак** | 2.708.035 | 1 |
| **Рестриктивни поступак** | 86.869 | 0 |
| **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** | 9.809.686 | 3 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 18.640.048 | 5 |
| **Конкурс за дизајн** | 64.360 | 0 |
| **Укупно** | 365.303.379 | 100 |

Подаци из Табеле 10 показују да је учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда било свега 3%, што је на нивоу претходне 4 године (Слика 2).

На основу података о кретању учешћа преговарачког поступка у петнаестогодишњем периоду представљених на Слици 2 може се извући закључак да је прекретница у сузбијању учешћа преговарачког поступка настала у 2013. години када је Управа почела да даје 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 садашњег нивоа.

У 2018. години, Управа је дала 1.722 позитивна и 94 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Податак да негативна мишљења чине свега 5% 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.

Упоредо са смањивањем учешћа неконкурентног поступка, повећала се заступљеност отвореног поступка. Учешће отвореног поступка достигло је ниво од 91% у 2018. години, што представља значајан напредак у односу на 2013. годину када је износио 66% (Слика 3).

Када се посматра петнаестогодишњи период примене Закона, долази се до закључка да је, у последње четири године, остварено високо учешће отвореног поступка (Слика 3). 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).

**Слика 2**

****

**Слика** **3**



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 11).

**Табела 11**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2017. година** | | | | **2018. година** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 250 | 14 | 907.602 | 15 | 289 | 13 | 2.346.254 | 24 |
| **Правосуђе** | 11 | 1 | 4.651 | 0 | 6 | 0 | 2.192 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 470 | 27 | 1.092.151 | 18 | 699 | 31 | 1.417.789 | 15 |
| **Култура** | 274 | 16 | 436.480 | 7 | 457 | 20 | 620.029 | 6 |
| **Просвета и наука** | 85 | 5 | 104.242 | 2 | 43 | 2 | 56.708 | 1 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 267 | 15 | 2.890.901 | 48 | 291 | 13 | 4.502.549 | 46 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 99 | 5 | 258.901 | 4 | 101 | 5 | 238.227 | 2 |
| **Градска и општинска управа** | 297 | 17 | 379.593 | 6 | 363 | 16 | 625.938 | 6 |
| **Удружења** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 1 | 0 | 16.570 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Укупно** | 1.754 | 100 | 6.091.091 | 100 | 79.326 | 100 | 9.809.686 | 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 органа државне управе дошло је до највећег раста учешћа – са 15% у 2017. години на 24% у 2018. години (Табела 11). Истовремено, здравство је смањило учешће у вредносној структури овог поступка са 18% на 15%, док је учешће државних јавних предузећа остало на приближно истом нивоу. То значи да су поменуте три категорије наручилаца реализовале више од 4/5 укупне вредности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда (Табела 11).

**Слика 4**



Као што се на Слици 4 и Табелама 11 и 10 може видети, вредност преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, и поред повећања апсолутне вредности у 2018. години, задржала је своје ниско учешће у укупној вредности набавки у износу од 3%.

Важно је сагледати промене у структури, посматрано по основама за преговарање. У 2018. години, најзаступљенији је био преговарачки поступак са тачно одређеним понуђачем, услед техничких или уметничких разлога, са укупном вредношћу од 6,29 милијарди динара (Слика 5). На другом месту по заступљености је преговарачки поступак по основу ванредних и непредвиђених околности (тзв. „хитност“) са 2 милијарде динара, на трећем месту поступак по основу „неуспелог отвореног односно рестриктивног постука“ са 806,8 хиљада динара, а на четвртом месту поступак по основу „додатних радова и услуга“ са 514,8 хиљада динара (Слика 5).

Најзначајније повећање вредности преговарачког поступка у 2018. у односу на 2017. годину, остварено је код уговора који су закључени са тачно одређеним понуђачем, услед техничких или уметничких разлога и то са 3 на 6,2 милијарде динара (Слика 5). 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 5**

Предмети јавних набавки који су били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем, у 2018. години, били су: грађевински радови, фармацеутски производи и медицинска опрема и услуге информационе технологије[[2]](#footnote-2).

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 6).

**Слика 6**

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Број јавних набавки објављених на Порталу повећао се у 2018. у односу на претходну годину за 2.562 (Слика 7). И поред увођења оквирног споразума број објављених јавних набавки поново је порастао на ниво на којем је био у 2014. и 2015. години. 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.

**Слика 7**

Број посета Порталу задржао је висок ниво посећености и у 2018. 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, у 2017. години 8.148, а у 2018. години 8.082. То јасно потврђује значај Портала за најшири круг заинтересованих лица.

1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће уговора додељених страним понуђачима у 2018. години, остало је исто у односу на претходну годину и износи 3% (Табела 12).

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених**  **страним и домаћим понуђачима у периоду 2002-2018. година (у %)** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Година** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** |
| **Домаћи** | 80 | 84 | 91 | 91 | 90 | 96 | 93 | 96 | 97 | 98 | 88 | 96 | 97 | 98 | 95 | 97 | 97 |
| **Страни** | 20 | 16 | 9 | 9 | 10 | 4 | 7 | 4 | 3 | 2 | 12 | 4 | 3 | 2 | 5 | 3 | 3 |

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

**Слика 7**

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКA**

Преглед исхода поступака јавних набавки у 2018. години (Табела 13, Слика 8) показује да је чак 91% започетих поступака успешно и окончано, док је 9% поступака обустављено од стране наручилаца[[3]](#footnote-3).

**Табела 13**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у 2018. години** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 38.878 | 92 | 23.486 | 91 | 62.364 | 91 |
| **Обустављени** | 3.417 | 8 | 2.403 | 9 | 5.820 | 9 |
| **Укупно** | 42.295 | 100 | 25.889 | 100 | 68.184 | 100 |

**Слика 8**

Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца показује да је, у 2018. години, задржана приближно иста структура као и претходне године. Наиме, разлог за одбијање у више од половине обустављених поступака у 2018. години био је тај што су приспеле понуде биле неприхватљиве. Други по значају разлог за обуставу поступака (са учешћем од 25%) био је тај што није достављена ниједна понуда (Слика 10). Ова два разлога објашњавају 3/4 обустављених поступака.

**Слика 9**



Разлози за релативно висок удео поступака у којима није поднета ниједна понуда могу да буду или перцепција учесника да је набавка ”намењена” некоме 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 задржале су учешће у укупној уговореној вредности у износу од 28% у 2018. години, колико је изосило и у 2017. години (Табела 14).

**Табела 14**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији, у 2018. години** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју (у %)** | **По вредности**  **(у %)** |
| **Велике набавке** | 79.326 | 365.303.379 | 15 | 64 |
| **Мале набавке** | 46.293 | 38.660.021 | 9 | 8 |
| **Изузете набавке** | 390.770 | 158.009.532 | 76 | 28 |
| **Укупно** | 516.389 | 561.972.932 | 100 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Заступљеност појединих основа за изузеће од примене Закона приказана је у Табели 15. 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 30%
2. набавке по основу члана 39. став 2., односно набавке испод доњег лимита, које чине 16%
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 15%.

**Табела 15**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се Закон не примењује по основама за изузеће**  **у 2018. 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 | 42.822 | 23.851.532 | 11% | 15% |
| **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 | 1.623 | 16.652.478 | 0% | 10% |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 6) Закона**  Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје | 25.097 | 6.388.553 | 6% | 3% |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 13) Закона**  Услуге кредита | 139 | 7.870.810 | 0% | 9% |
| **Чл. 39. ст. 2. Закона**  Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности | 285.486 | 26.147.073 | 73% | 16% |
| **Чл. 122. ст. 1 тач. 4) Закона**  Набавка енергије или горива за производњу енергије  у области енергетике | 473 | 48.162.407 | 0% | 30% |
| **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 | 86 | 8.703.201 | 0% | 6% |
| **Остало** | 35.044 | 20.233.407 | 10% | 11% |
| **Укупно** | 390.770 | 158.009.832 | 100.00% | 100.00% |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Набавке на које се није примењивао Закон биле су најзаступљеније код јавних предузећа (42%), јавних комуналних предузећа (25%) и локалних самоуправа (17%), који су збирно учествовали са 84% у укупној вредности набавки изузетих од примене Закона (Табела 16).

**Табела 16**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у 2018. години** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност**  **без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност (у %)** | **Вредносна заступљеност (у %)** |
| **Органи државне управе** | 13.696 | 7.099.680 | 3 | 5 |
| **Правосуђе** | 6.145 | 1.576.835 | 2 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 37.999 | 4.298.801 | 10 | 3 |
| **Култура** | 35.290 | 1.714.675 | 9 | 1 |
| **Просвета и наука** | 156.410 | 10.731.780 | 40 | 7 |
| **Државна јавна предузећа/привредна друштва** | 24.502 | 66.513.071 | 6 | 42 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 71.869 | 39.404.866 | 18 | 25 |
| **Градска и општинска управа** | 38.637 | 26.210.102 | 10 | 17 |
| **Удружења** | 5.926 | 435.332 | 2 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 296 | 24.390 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **390.770** | **158.009.532** | **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 (31%)
2. набавке по основу члана 122. став 1. тачка 13) Закона, односно набавке услуге кредита (20%)
3. набавке по основу члана 7. став 1. тач. 2) и 2а) Закона, односно набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума (16%)
4. набавке по основу члана 7а став 3. Закона, када надзирано лице лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор (13%)

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

1. **ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ**

У 2018. години закључено је укупно 2.530 оквирних споразума што је за 23% више у односу на претходну годину (Табела 17).

**Табела 17**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Број закључених оквирних споразума** | **2016** | **2017** | **2018** |
| 2.199 | 2.055 | 2.530 |

Вредност уговора закључених на основу оквирних споразума повећала се у 2018. години у односу на 2017. за 10,6 милијарди динара (Табела 18).

**Табела 18**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума у 2017. и 2018. години и њихово учешће у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама** | | | | | | | |
| **2017. година** | | | | **2018. година** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 17.706 | 17 | 64.565.079 | 19 | 35.862 | 28 | 75.175.191 | 18 |

**\***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.

Управа за јавне набавке припремила је и објавила на свом сајту моделе конкурсних документација за оквирне споразуме за конкретне предмете набавки.

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 смањило се у 2018. години у односу на 2017. са 18% на 15% (Табела 19).

**Табела 19**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора**  **на основу централизованих јавних набавки у 2017. и 2018. години** | | | | | | | |
| **2017. година** | | | | **2018. година** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 16.242 | 15 | 60.238.730 | 18 | 15.104 | 12 | 59.291.861 | 15 |

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

Доминантно учешће у централизованим јавним набавкама, у 2018. години, имали су медицинска опрема и фармацеутски производи (Табела 20).

**Табела 20**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 27.948.761 | 50 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 20.443.416 | 37 |
| Грађевински радови | 3.616.296 | 7 |
| Електричне машине, апарати, опрема | 693.612 | 1 |
| Храна и пиће | 475.278 | 1 |

\*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 година критеријум најниже цене постао је доминантан у односу на ЕНП. У Србији је ЕНП, у 2018. години, учествовао са 11%, што јасно указује да је неопходно извршити промену негативне тенденције.(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. На овај начин, трошкови које наручилац има су много већи од трошкова које би наручилац имао да је купио предмет набавке применом критеријума економски најповољнија понуда.

**Слика 10**

Нацртом Закона о јавним набавкама предвиђени су нови елементи критетијума те је прописано да у поступку јавне набавке наручилац додељује уговор економски најповољнијој понуди коју одређује на основу једног од следећих критеријума:

1. Цене или
2. Трошкова применом приступа трошковне ефикасности, као што је трошак животног циклуса или
3. Однос цене и квалитета, односно трошка и квалитета који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте, повезане са предметом уговора о јавној набавци.
4. **АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

Поглавље 5 – јавне набавке ће бити затворено након испуњена следећих мерила: **1)** Србија треба у потпуности да усклади свој национални правни оквир са правним тековинама ЕУ у вези са свим областима јавних набавки, укључујући и своје правне прописе о концесијама и међународне споразуме о изузимању одређених радова из правила о јавним набавкама; **2)** Србија треба да успостави адекватне административне и институционалне капацитете на свим нивоима и предузме одговарајуће мере како би обезбедила правилно спровођење и примену националног законодавства у овој области на време пре приступања. То нарочито укључује: a) спровођење Стратегије за развој јавних набавки 2014−2018 како би Србија побољшала своје административне капацитете, нарочито јачањем капацитета Управе за јавне набавке и обезбеђивањем одговарајуће обуке на свим нивоима за све заинтересоване стране; б) припрему практичних алата за спровођење и праћење (укључујући административна правила, приручнике и стандардну уговорну документацију); в) јачање механизама контроле, укључујући и детаљно праћење и повећану транспарентност у фази извршења уговора о јавним набавкама и систематску процену ризика уз приоритизацију контрола у осетљивим областима и процедурама; г) ефикасно функционисање система правних средстава; д) мере које се односе на спречавање и борбу против корупције и сукоба интереса у области јавних набавки како на централном тако и на локалном нивоу; ђ) Србија треба да покаже евиденцију о правичном и транспарентном систему јавних набавки који обезбеђује вредност за новац, конкуренцију и оштре заштитне мере за борбу против корупције.

Стратегијом и годишњим акционим плановима су одређени планови, активности и временски оквир у којем Република Србија планира да се потпуно усагласи са захтевима из правних тековина ЕУ у области јавних набавки, што укључује правилан и потпун пренос правних тековина, те тако друга фаза процеса потпуног усклађивања обухвата доношење новог ЗЈН и Закона о ЈППК. С тим у вези, утврђен је Нацрт ЗЈН и спроведена јавна расправа у периоду од 3. до 22. октобра 2018. године. Након тога, израђен је нови Нацрт ЗЈН сходно пристиглим коментарима са јавне расправе, као и Табеле усклађености са директивама ЕУ који су достављени Европској Комисији ради давања мишљења.

Такође, Управа је започела са израдом Стратегије за развој јавних набавки у Републици Србији за период од 2019. - 2023, у циљу дефинисања правца даљег развоја система јавних набавки и стварања модерног и ефикасног система јавних набавки. С тим у вези, организован је 20. децембра у Београду округли сто за представнике релевантних институција на којој су представљени главни стратешки циљеви развоја система јавних набавки у наредном петогодишњем периоду.

Управа је усвојила и нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи у јануару 2018, те је повећана могућност запослења са 28 на 36 лица, што ће омогућити даље јачање капацитета Управе.

**Реализација акционог плана за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину**

На основу анализе успешности извршења Акционог плана за 2018. годину, може се закључити да је већи део дефинисаних активности спроведен на утврђени начин и у предвиђеном року. Актиности које нису реализоване овим Акционим планом, реализоваће се у оквиру новог стратешког документа за период 2019-2023. године, чије усвајање је у току. Као главни разлог за неспровођење одређених активности јесте што ЗЈН и ЗЈППК у току 2018. године, није усвојен како је било планирано и Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији али и Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније – НПАА. Сходно динамиком усвајања горенаведених закона и пратећих подзаконских аката, биће реализоване и преостале активности утврђене овим акционим планом, а у оквиру имплементације новог стратешког документа који је у поступку израде и односиће се на период 2019 – 2023. година

Такође, Извештај о извршењу акционог плана достављен је Влади Републике Србије ради информисања.

**Упутства и модели**

У току 2018. године израђена су два модела конкурсне документације:

1) модел конкурсне документације за услуге сервисирања и одржавања возила;

2) модел конкурсне документације за осигурање лица, имовине и возила.

Такође, израђени су и следећи аналитички документи:

1. Анализа и препоруке за даље унапређење конкурентности
2. Методологија за истраживање тржишта
3. Методологија за одређивање процењене вредности јавне набавке
4. Анализа и препоруке за побољшање функције мониторинга Управе за јавне набавке
5. Смернице за обрачун трошкова животног циклуса.

**Сертификација службеника за јавне набавке**

У 2018. години, одржано је 23 испита за службеника за јавне набавке, на којима је полагало 752 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 2018. годином, организовано је 120 испита, на којима је укупно полагало 4.085 кандидата, од којих је 2.426 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.

Са циљем увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношење буџета Републике Србије за 2019. годину, представници Управе за јавне набавке присуствовали су обуци Министарства финансија организованој у циљу пружања подршке тимовима за родно одговорно буџетирање у конкретном раду на избору програмских циљева и активности и примени одговарајућег начина за „уродњавање”, односно укључивање родне перспективе у циљеве и индикаторе у оквиру њихове програмске структуре. Обука је одржана 25. маја 2018. године у просторијама Министарства финансија. Представници Тимова за родно одговорно буџетирање упознати су са законским обавезама, са важним алатима који подржавају родно одговорно буџетирање, понуђени су критеријуми за избор програмског циља и/или програмске активности уз одговарајуће индикаторе. Након тренинга, буџетски корисници су имали прилику да у консултацијама са експерткињама UN Women на инфо сесијама разјасне евентуалне недоумице у практичној примени алата и изради својих програмских циљева и индикатора који укључују родну компоненту.

Представници Управе су присуствовали и обуци која је одржана 21. августа 2018. године под називом „Хоризонтална питања за носиоце хоризонталних функција“. Циљ обуке био је улога крајњих корисника у децентрализованом/индиректном управљању ИПА средствима, преглед хоризонталних питања, улога и задаци крајњих корисника у вези са ослобођењем од пореза у оквиру ИПА пројекта, процедуре које уређују обављање хоризонталних функција, као и процедура за ослобађање од пореза и царинских дажбина у оквиру ИПА пројекта.

Управа за јавне набавке организовала је радионицу на тему „Јавне набавке – Планирање и спровођење јавних набавки“ која је одржана од 2.-4. јула у Београду. Циљ тренинга био је развијање капацитета учесника за ефикасно и економично коришћење јавних средстава и примене основних етичких правила и прописа везаних за спровођење јавних набавки.

У оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији, ИПА 2013“, 4. јула у Београду је одржана радионица „Изузеци од примене Закона о јавним набавкама и “In house” набавке”. У оквиру истог пројекта 10. јула одржана је друга радионица на тему „Обавезни и факултативни услови за искључење и могућност ослањања на капацитете других субјеката“. Представници Управе учествовали су на овим радионицама.

Семинару који је организовало Министарство за европске интеграције у оквиру ГИЗ пројекта Отворени регионални фонд за Југоисточну Европу под називом „Буџетирање акционих планова за приступање Србије ЕУ“ присуствовали су и представници Управе. Основни циљ ове обуке био је упознавање са правним аспектима процеса буџетирања и исказивања финансијских ефеката у припреми стратешких, акционих, пројектних и регулаторних докумената. Посебно је било речи о усклађивању износа из акционих планова са проценом финансијских ефеката и спровођења акционих планова за поједина преговарачка поглавља, у делу који се односи на извештавање о трошењу јавних средстава.

Представник Управе учествовао је на обуци „Уговори о пружању услуга – ПРАГ процедуре“, одржаној у Београду 18. и 19. септембра. Неке од тема биле су основе ИПА пројеката, децентрализовано управљање, врсте процедура набавки и припрема конкурсне документације за прву фазу процеса (основе) и другу фазу процеса (ТоР).

Обука „Планирање средстава ИПА и националног учешћа“ одржана је у Београду 1. октобра. Теме о којима се дискутовало биле су процедуре за пренос средстава националног учешћа и ИПА фондова, пројекције плаћања у складу са врстом уговора и израдом финансијског плана. На радионици је учествовао и представник Управе.

У оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији” организована је радионица „Измене уговора о јавној набавци током њиховог трајања и пресуде Суда правде Европске Уније “у Београду, 30. октобра. Неке од тема биле су релевантне одредбе у Нацрту ЗЈН, одабране пресуде Суда правде Европске уније које се баве питањима која нису директно регулисана важећим ЗЈН и другим релевантним недавним пресудама Суда правде Европске уније. Представници Управе су учествовали у овој радионици.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији” је организовао радионицу: „Приступни преговори са ЕУ за Поглавље 5 – јавне набавке“ за чланове преговарачког тима за Поглавље 5 – јавне набавке, који чине представници Управе за јавне набавке, Републичкe комисијe за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државне ревизорске институције, Министарства за европске интеграције и ресорних министарстава. Овај догађај је још један у низу радионица планираних у оквиру Плана обука израђеног од стране пројекта. Радионица је омогућила учесницима да добију детаљне информације о релевантним питањима везаним за практичне аспекте преговора о приступању Србије Европској Унији, као и да изразе своје мишљење о томе како се те одредбе могу спровести и применити у пракси у Републици Србији . Радионица је одржана у Београду 27. октобра.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији” је организовао радионицу: „Појашњење и допуна понуде“ за представнике Управе за јавне набавке, Министарства финансија као и за представнике наручиоца на централном и локалном нивоу. Радионица је одржана у Београду 5. децембра. Представљене су, пре свега одредбе Директива Европске уније о јавним набавкама у вези са појашњењем и допуном понуде као и низ интересантних случајева које је на ту тему решавао Суд правде ЕУ. Експерт је такође приказао како су различите државе чланова ЕУ приступиле питању појашњења и допуна понуда у својим прописима. Приказан је и велики број практичних примера и компаративни преглед решења по различитим државама. Затим, дискусија се повела и о питању појашњења и допуна понуда према Нацрту новог ЗЈН, где су учесници имали прилике да постављају питања.

Представник Управе је учествовао у практичној обуци “Студија случаја злоупотребе у вези са јавним набавкама” одржаној у Нишу, 05. - 07. децембра. Америчко министарство правде (УСДОЈ, ОПДАТ) и Организација за сигурност и сарадњу у Европи, у координацији са Правосудном академијом Републике Србије, Министарством правде Републике Србије и Републичким јавним тужилаштвом подржали су два важна циља: повећање капацитета тужилаца, полицијских инспектора и других регулаторних органа за проактивне истраге и кривично гоњење случајева привредног криминала и корупције; као и пружање подршке за формирање нових, специјализованих тужилачких и полицијских јединица, као и судских одељења за борбу против корупције и привредног криминала, у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији” је организовао радионицу "Економски најповољнија понуда" за представнике Управе, Министарства финансија, Привредне коморе и представнике наручилаца и уговорних субјеката на централном и локалном нивоу. Представљене су одредбе постојећег ЗЈН и указано је на разлике у одредбама нових директива Европске уније о јавним набавкама које се односе на економски најповољније понуде, а такође и решења у нацрту новог ЗЈН у погледу критеријума за доделу уговора.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији” је организовао радионицу за запослене Управе која је покривала две теме „Функцију праћења и надзора УЈН и препоруке за његово унапређење“ и „Неправилности у поступцима јавних набавки и препоруке за њихово ефикасно откривање и сузбијања“. Циљ радионице је био да се представе резултати анализe стручњака у вези праћења јавних набавки и неправилности које се јављају у поступцима јавних набавки. Радионица је одржана у Београду, 21. децембра.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији” је у сарадњи са Управом за јавне набавке организовао радионицу: „Стандардне форме обавештења о јавним набавкама (према нацрту новог ЗЈН) и нови портал јавних набавки (основне функционалности)“ за представнике наручилаца у Србији. Објашњени су основни захтеви директива ЕУ који се односе на обавештења о јавним набавкама, као што су одредбе о обавезној објави обавештења о јавним набавкама у Службеном листу Европске уније и на националном нивоу. Такође су представили нацрт нових стандардних форми обавештења у Србији (који је израђен у оквиру пројекта) који ће се користити за потребе објављивања у складу са одредбама новог ЗЈН. Радионица је омогућила учесницима да добију детаљне информације о релевантним питањима везаним за објаву обавештења о јавним набавкама и коришћење новог портала о јавним набавкама.

**Мишљења и тумачења**

У складу са чланом 136. Закона, у 2018. години, Управа је дала 170 мишљења о тумачењу и примени одредаба Закона. У истом периоду Управа је дала и 1.816 мишљења о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, из члана 36. став 1. тач. 2)-6) Закона, од тога 1.722 позитивна, 94 негативних, док је у 567 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, у 2018. години, 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 20 телефонских консултација дневно и око 10 консултација путем е-маила).

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

**Надзор**

Управа је Влади и одбору Народне скупштине надлежном за послове финансија у складу са одредбама ЗЈН, поднела Извештај о спроведеном надзору за претходну годину a у току је израда Извештаја о спроведеном надзору за 2018. годину који ће у складу са законском обевезом, Управа предати најкасније до дана 30. априла 2019. године. У извештају ће бити дати предлози могућих унапређења како кроз доношење и примену новог Закона о јавним набавкама, тако и када је реч о спровођењу контроле и надзора над применом ЗЈН укључујући све релевантне институције, њихове улоге и надлежности.

У Извештају о спроведеном надзору за претходну годину је истакнут значај испуњавања мерила за затварање поглавља 5 – Јавне набавке, те наглашена потреба препознавања свих захтева, мера и активности којима се захтеви реализују, и извештавања које ће подразумевати размену и прибављање података од различитих институција, по различитим мерама и показатељима.

Током 2018. године, Управа је поступала и вршила надзор над применом ЗЈН у укупно 88 случаја пријављених неправилности. Реч је о пријавама/указивањима достављеним од понуђача, наручилаца и њихових запослених и других субјеката, као и анонимним пријавама. Рад у поменутим случајевима захтевао је и прикупљање додатних информација и података, пре свега од наручилаца, али и других субјеката, ради комплетирања документације и сагледавања свих чињеница, као и утврђивања евентуалног даљег поступања.

У 2018. години, Управа је поступала и у 23 предмета достављених од стране достављених тужилаштва, 6 предмета достављених од МУП-а као и 7 предмета достављена од Агенције за борбу против корупције. 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 току 2018. године, именовала грађанске надзорнике у укупно 47 поступака јавних набавки и разматрала шест извештаја грађанског надзорника достављена у датом периоду.

Такође, у току 2018. године Управа је Републичкој комисији за заштиту права у поступима јавних набавки поднела укупно три захтева за покретање прекршајног поступка.

**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 2017. годину, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки;
* Извештај о јавним набавкама у РС за прво полугодиште 2018. године, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

**Међуинституционална сарадња**

Друштво за информатику Србије и Привредна комора Србије организовали су округли сто на тему „Употреба и сигурност отворених података“ на којем су учествовали и представици Управе. Округли сто је одржан 28. марта 2018. године у Београду.

Представници Управе су учествовали на консултативном састанку орагнизованом од стране Глобалне организације посланика за борбу против корупције (GOPAC), уз подршку UNDP 15-16. јуна 2018. године у Врднику. На консултативном састанак разматрана су искуства у примени закона релевантних органа и њихови годишњи извештаји. Осим представника Управе, консултативном састанку су присуствовали и представници Државне ревизорске институције, Агенције за борбу против корупције и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

У Шапцу 5. и 6. јула одржани су састанци на којима су главне теме биле успостављање заједничких ставова за давање мишљења о различитим правним институтима у Закону о јавним набавкама, као и успостављање заједничких ставова како спречити неправилности у јавним набавкама и побољшати комуникацију и координацију између Управе, ДРИ Министарства финансија. Састанку су присуствовали представници неколико институција, као што су Управа, Министарство финансија, Сектор за контролу јавних средстава - Одељење за буџетску инспекцију, Државна ревизорска институција и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки. Састанак на исту тему одржан је такође у Шапцу, 26. и 27. новембра 2018. године.

**Међународна сарадња**

Представници Управе учествовали су, у организацији Центра за европске политике и подршку Републике Словеније, на међународној конферецнији „Размена искустава у отварању података јавног сектора“ која је одржана 28. фебруара 2018. године у Београду. Циљ конференције је била размена искустава и примера добре праксе првенствено Словеније и Србије, као и добијање нових идеја за отвореније и транспарентије податке у јавном сектору.

Управа је учествовала на састанку Експертске групе за јавне набавке Европске комисије који је оджан 1. марта 2018. године у Бриселу. Неке од главних тема које су биле заступљене на састанку биле су професионализација, е – јавне набавке, иновативне и социјално одговорне набавке итд.

На конференцији „Отворена Влада и трошење јавних средстава“, која је одржана 25. априла 2018. године у Гдањску у Пољској, учестовао је и представник Управе, као и други представници релевантних институција како са нивоа републике тако и локалне самоуправе и држава чланица ЕУ, који су разменили искуства и праксе у области отворених података и дигитализације.

Представници Управе учествовали су на радионици у вези са неопходним условима ЕУ у примени електронских јавних набавки и њиховом имплементацијом у Словенији. Радионица је одржана 26-27. априла 2018. године у Аранђеловцу. Представљен је правни оквир у овој области у Словенији, као и искуства у успостављању система електронских јавних набавки и његов даљи развој у Словенији.

Управа је учествовала на форуму „Набавке, интегритет, управљање и отвореност“ (PRIMO) одржаном у периоду од 8. до 10. маја 2018. године у Букурешту у Румунији. Главне теме овог форума биле су иновације у јавним набавкама и стратегија, као и размена искустава органа надлежних за јавне набавке у примени прописа из ове области. Такође, један од циљева овог форума била је и глобална сарадња и умрежавање надлежних органа у области јавних набавки.

Први форум јавних набавки „Подстицање професионализације и конкуренције у јавним набавкама“ организован је од стране Управе, уз подршку пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ (IPA 2013), UNDP и SIGMA, у Београду 23-24. маја 2018. године. Главна тема дводневног форума била је унапређење рада службеника за јавне набавке, њихових капацитета, знања и способности, као охрабрење здравије конкуренције у поступцима јавних набавки.

Представници Управе учествовали су на конференцији „IPA регионална конференција о јавним набавкама“ која је одржана 13-14. јуна у Црној Гори, на којој је једна од главних тема била како прилагодити систем јавних набавки са међународном праксом.

Представници Управе присуствовали су на 4. Интердисциплинарном симпозијуму о јавним набавкама у Паризу 25.-26. октобра, у организацији Универзитета Сорбона из Париза и Економског факултета Универзитета у Риму “Tor Vergata”. Циљ симпозијума је био да кроз дијалог окупи економисте и правнике у области јавних набавки и да предложи мере реформе за јавне управе и пружи прилику да се разговара о питањима модерне праксе у јавним набавкама.

Уз подршку пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“, Управа је у сарадњи са холандском организацијом БИЗОБ (Биро за набавке и тендере Јужног Брабанта) организовала студијско путовање у Холандију везано за еколошке аспекте јавних набавки. Холандија је изабрана за земљу домаћина за студијску посету која се односи на „зелене“ јавне набавке (GPP – Green Public Procurement), јер је холандски систем јавних набавки добро познат у Европској унији због веома напредног нивоа примене еколошких критеријума у јавним набавкама. У студијској посети учествовало је седам представника Управе и два представника Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Посета је трајала од 8.- 12. октобра.

ФАС Русија је заједно са међународном академском заједницом организовао четврту конференцију „Антимонополска политика: наука, образовање, пракса“. Главне теме конференције биле су „Конкуренција: модерна, дигитална, прекогранична“. Једна од сесија била је посвећена „Развоју система контроле над јавним набавкама“. Током те сесије учесници Управе имали су прилику да разговарају о главним средствима и најбољим праксама за контролу усклађености са законодавством у области јавних набавки, које обезбеђују поштену конкуренцију и смањење ризика од корупције. Конференција је одржана 6. и 7. децембра у Москви.

Састанак Комисије Владе експертске групе о јавним набавкама (EXPP) и мултипартнерског форума о е-набавкама (ЕКСЕП) одржан је 17. - 18. октобра у Лисабону, Португал. Састанак је био у оквиру једнодневне конференције „Дигитална трансформација јавних набавки“. Циљеви конференције били су припрема за будуће технолошке промене и дигиталне иновације. Представници Управе су учествовали на овом састанку.

1. **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

На основу анализе података о јавним набавкама у 2018. години могу се извући следећи закључци:

Упосматраном периоду настављен је тренд скраћења дужине трајања поступака јавних набавки. У исто време дошло је и до смањења учешћа обустављених поступака у односу на исти период претходне године.

Интензитет конкуренције је у посматраном периоду смањен са 3 на 2,5 понуде по поступку. У циљу повећања интензитета конкуренције, у оквиру ЕУ Пројекта подршке даљем унапређењу система јавних набавки у Србији, урађена је анализа фактора који делују ограничавајуће на учешће понуђача у поступцима јавних набавки. У складу са закључцима ове анализе, у наредном периоду биће предузете мере ка отклањању административних и других препрека које дестимулишу понуђаче да учествују у поступцима јавних набавки. Као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, одређивањем услова за учешће у поступку и сачињавањем техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача. У наредном периоду неопходно је промовисати препоруке садржане у документу под називом „Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности“, израђеном у оквиру ЕУ Пројекта подршке даљем унапређењу система јавних набавки у Србији.

Број посета Порталу јавних набавки задржао се на високом нивоу што јасно указује на његов значај за наручиоце и понуђаче. И у посматраном периоду, Управа је заједно са другим институцијама наставила учешће у реализацији пројекта “Open data”. Управа 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 Управе могу да их користе уз минимум информатичког знања. Подаци се налазе у CSV формату и објављују се на Порталу јавних набавки на дневном нивоу.

Учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда износило је 3% што је наставак тренда започетог 2014. године.

У 2018. години Управа је дала 1.722 позитивна и 94 негативна мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда.

Набавке на које се ЗЈНније примењивао учествовале су у укупној уговореној вредности са 28%, што представља смањење у односу на ниво из претходне године. Управа ће и у наредном периоду наставити да прати основаност примене изузетака. Како и код ових набавки наручиоци имају обавезу да обезбеде примену основних начела јавних набавки, потребно је обезбедити ефикасну контролу њиховог спровођења, у коју ће бити укључене и остале надлежне институције.

У посматраном периоду настављен је тренд раста примене оквирних споразума. У току 2018. године на основу оквирних споразума закључено је35,8 хиљада уговора. Вредност ових уговора је за 16% већа у односу на вредност уговора закључених у истом периоду претходне године. Томе је свакако допринело промовисање употребе оквирних споразума и модела конкурсних документација израђених за поједине предмете јавних набавки. Као и у претходном периоду најзаступљенији предмети јавних набавки за које су закључени оквирни споразуми били су: медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу.

Имајући у виду да оквирни споразуми имају низ потенцијалних позитивних ефеката, Управа ће и у 2019. години предузимати активности у циљу свеобухватнијег упознавања наручилаца са могућностима примене оквирних споразума. На обукама које Управа буде организовала биће обухваћена и питања која се тичу унапређења праксе примене оквирних споразума.

Примена критеријума економски најповољније понуде (ЕНП) задржала се на ниском нивоу као и претходне године. У 2018. години овај критеријум коришћен је у 11% јавних набавки. Како је досадашња пракса показала да је критеријум економски најповољније понуде погоднији код сложенијих набавки, као и код набавки код којих је неопходно узети у обзир и квалитативне карактеристике предмета набавке, Управа ће у наредном периоду наставити са промовисањем израђених модела конкурсних документација у којима се користи критеријум ЕНП.

У предстојећем периоду пажња ће бити усмерена и на промовисање тзв. „зелених набавки“ које у обзир узимају еколошке аспекте набавки и које посматрано на дужи рок, узимају у обзир и трошкове које по том основу сноси друштво у целини. Такође, предузеће се активности у циљу промовисања употребе „иновативних набавки“ као једног од инструмената који подстичу иновације и доприносе развоју читаве заједнице.

1. Процена Републичког завода застатистику [↑](#footnote-ref-1)
2. Подела је урађена према општем речнику набавки [↑](#footnote-ref-2)
3. Имајући у виду да је број поништених поступака учествовао са мање од 0,5% у укупном броју поступака јавних набавки, њихово учешће није исказано у процентуалном приказу. [↑](#footnote-ref-3)