

ПРЕДЛОГ

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије  
(„Службени гласник РС“, број 30/18),

Влада усваја:

**СТРАТЕГИЈУ РАЗВОЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА  
ПЕРИОД 2019 - 2023. ГОДИНЕ**

## Садржај:

1. УВОД .....	3
2. ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА .....	5
2.1. Регулаторни оквир система јавних набавки у Републици Србији .....	5
2.2. Институционални оквир .....	8
2.3. Електронске јавне набавке .....	10
2.4. Административни капацитети .....	10
2.5. Преговори о приступању Европској унији у поглављу 5 – Јавне набавке .....	11
3. ЦИЉЕВИ УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ .....	11
3.1. Повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки .....	11
3.2. Јачање конкуренције на тржишту јавних набавки .....	12
3.3. Смањење ризика нерегуларности у систему јавних набавки .....	12
3.4. Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација .....	12
4. МЕРЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ОПШТЕГ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА .....	13
4.1. Унапређење регулаторног оквира .....	13
4.2. Јачање институционалног оквира .....	18
4.3. Електронске набавке .....	22
4.4. Јачање административних капацитета и едукација .....	25
5. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ .....	27
6. ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ СТРАТЕГИЈЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА .....	27
7. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ .....	27

## 1. УВОД

Јавне набавке представљају значајну компоненту у свакој савременој држави. У добро уређеном систему јавних набавки слободна конкуренција омогућава држави да под најповољнијим условима набавља добра, услуге и радове потребног квалитета, а привредним субјектима да под равноправним условима добију прилику да послују са државом.

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу у 2017. години, према Годишњем извештају Управе за јавне набавке износило је 7,68%, док је у 2018. години забележен благи пораст (7,98%). Обим учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу указује на то да јавне набавке имају важан утицај на општи економски раст, заснован на развијеној тржишној конкуренцији. Јавне набавке су један од инструмената који може значајно да допринесе остваривању стратегије паметног и одрживог економског раста, кроз обезбеђивање ефикасног коришћења јавних средстава, развој конкуренције и побољшање услова за иновације у пословању. Ефикасност јавних набавки има директан или индиректан утицај и на друге јавне политике, као што су фискална дисциплина, модернизација јавне управе, подстицање малих и средњих предузећа, иновације, еколошки и социјално одржив раст, борба против корупције и др. Полазећи од напред наведеног, Влада Републике Србије је одлучна у намери да настави с унапређењем националног система јавних набавки.

Јавне политике представљају правац будућег деловања Републике Србије у одређеној области, ради постизања жељених циљева на нивоу друштва. Документима јавних политика као што су: програми, стратегије, акциони планови и сл., креирају се јавне политике у одређеној области, па тако Управа за јавне набавке предлаже доношење ове стратегије, с обзиром да је истекло трајање претходне Стратегије за развој јавних набавки у Републици Србији и чије су активности у највећој мери спроведене у потпуности у складу са планом.

Идеја чијем достизању би требало да допринесе спровођење ове стратегије је функционисање јединственог и модерног система јавних набавки у Републици Србији.

Остварењу наведене визије требало би да допринесу дефинисани општи и посебни циљеви, као и мере за њихово постизање.

Имајући у виду да се Република Србија налази у процесу приступања ЕУ, полазне основе модернизације националног система јавних набавки базираће се на приоритетима јавних набавки које је ЕУ дефинисала у својој Стратегији јавних набавки<sup>1</sup>. То су:

- осигуравање ширег прихватања иновативних, зелених и друштвених набавки,
- професионализација јавних купаца,
- повећање приступа тржиштима набавки,
- побољшање транспарентности, интегритета и доступности података,
- повећање дигиталне трансформације набавки,

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy_en)

- сарадња за заједничке набавке.

У претходном периоду развој система спроводио се у складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године („Службени гласник РС”, број 122/14). При спровођењу дела мера предвиђених том Стратегијом дошло је до одређених промена у њиховој динамици, с циљем квалитетног прилагођавања целокупног система, али може се констатовати да је остварен значајан напредак.

Као главни показатељ оствареног напретка у овој области истиче се отварање преговора са ЕУ у поглављу 5 - Јавне набавке, у децембру 2016. године. Приликом отварања преговора утврђен је висок ниво усклађености с правном тековином ЕУ, постојање институционалног оквира и спроводбених механизма.

Целокупан процес даљег унапређења система биће одређен и садржином мерила која је ЕУ дефинисала за затварање поглавља 5 - Јавне набавке.

У складу с тим, за дефинисање општег и посебних циљева ове Стратегије велики значај су имали елементи у којима је ЕУ утврдила потребу за унапређењем кроз мерила за затварање поглавља 5.

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: **а)** 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 механизма 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.

**3) 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.**

У циљу испуњења напред наведених мерила, истовремено са усклађивањем регулативе, мере и активности биће усмерене ка успостављању адекватних административних и институционалних капацитета на свим нивоима, обезбеђивању правилног спровођења и примене националног законодавства, као и осигурању адекватне евиденције правичности и транспарентности система.

Активности у области јавних набавки повезане су и са правним тековинама ЕУ које су обухваћене поглављима 22 - Регионална политика и координација структурних инструмената и 23 - Правосуђе и основна права.

Стратегија произлази и повезана је, како хоризонтално тако и вертикално, са другим националним стратешким документима, као што су: Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године, Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020. године, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, Фискална стратегија за 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину, Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, Национални програм за сузбијање сиве економије за период 2019-2020. године, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018. године, Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године итд.

Основ за доношење овог стратешког документа налази се у Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018-2020. године, у којем је оквиру мере 3.5 „Унапређење система јавних набавки“, утврђено да је Управа за јавне набавке надлежна за доношење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији. У циљу израде ове стратегије, Управа за јавне набавке има подршку пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Републици Србији“ ЕУ ИПА 2013, у којем је као једна од активности предвиђена и подршка при изради овог документа.

На основу анализе успешности извршења Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године, може се закључити да је већи део дефинисаних активности спроведен на утврђени начин и у предвиђеном року. Активности које нису реализоване, реализоваће се у оквиру овог стратешког документа, који се доноси за период 2019-2023. године. Главни разлог за неспровођење одређених активности јесте промењена динамика усвајања новог Закона о јавним набавкама и измена и допуна Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, а што је било планирано и Акционим планом за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2018. годину, али и Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније 2018-2021. године. Сходно динамици усвајања горе наведених закона и пратећих подзаконских аката, биће реализоване и преостале утврђене активности и то у оквиру имплементације ове стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији која ће се односити на наредни петогодишњи период.

## **2. ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА**

### **2.1. Регулаторни оквир система јавних набавки у Републици Србији**

#### **2.1.1. Јавне набавке**

На **регулаторном нивоу**, област јавних набавки у Републици Србији уређена је Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15; у даљем тексту:

ЗЈН) који је у примени од априла 2013. године, уз две измене и допуне, у фебруару и августу 2015. године.

ЗЈН је у односу на претходно важећи закон, прописана је већа транспарентност у поступцима јавних набавки, уређено планирање набавки, поједностављен начин доказивања обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке и предвиђено успостављање јединственог регистра понуђача, смањене могућности одбијања понуда из формалних разлога, предвиђена обавеза евидентирања и праћења извршења и измена уговора о јавним набавкама, уређено је спровођење централизованих јавних набавки, уведена могућност закључења оквирних споразума, као и конкурентни дијалог, као нова врста поступка јавне набавке. Такође, значајно су проширене надлежности Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, са циљем ефикасније примене закона. Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, уређене су у посебном поглављу закона, а по први пут уређене су и набавке у области одбране и безбедности у Републици Србији.

На основу ЗЈН, Влада је донела следеће подзаконске акте:

- 1) Одлуку о утврђивању Списка наручилаца из члана 2. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 97/15);
- 2) Уредбу о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке („Службени гласник РС”, број 93/15);
- 3) Одлуку о утврђивању Списка наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке („Службени гласник РС”, број 12/15);
- 4) Уредбу о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности („Службени гласник РС”, бр. 82/14 и 41/15) и
- 5) Уредбу о утврђивању општег речника набавки („Службени гласник РС”, број 56/14).

Управа за јавне набавке донела је следеће подзаконске акте:

- 1) Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС”, број 83/15);
- 2) Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС”, број 86/15);
- 3) Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка („Службени гласник РС”, бр. 29/13 и 83/15);
- 4) Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС”, број 83/15);
- 5) Правилник о садржини одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца („Службени гласник РС”, број 83/15);

- 6) Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начину полагања стручног испита за службеника за јавне набавке („Службени гласник РС”, бр. 77/14 и 83/15);
- 7) Правилник о грађанском надзорнику („Службени гласник РС”, број 29/13) и
- 8) Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 29/13).

Министарство надлежно за послове привреде донело је:

- 1) Правилник о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла („Службени гласник РС”, број 33/13) и
- 2) Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС”, број 75/13).

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 - 2018. године дефинисане су две фазе у процесу усклађивања националног законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ. У првој фази, која је трајала до краја 2015. године, извршено је делимично усклађивање са новим директивама ЕУ из 2014. године и то доношењем Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 68/15). У другој фази, предвиђено је да се, на основу претходно извршених анализа, донесе нови Закон о јавним набавкама, у циљу потпуног усклађивања са *acquis*.

Ради реализације наведеног циља, Министарство финансија образовало је радну групу за израду Нацрта закона о јавним набавкама.

### **2.1.2. Концесије и јавно приватно партнерство**

Део законодавног оквира у области јавних набавки у Републици Србији чини и Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, број 88/11, 15/2016 и 104/2016; у даљем тексту: ЗЈПК). ЗЈПК су прописана начела у овој области, утврђен је ограничен број изузетака, дефинисан је концепт јавно-приватног партнерства и одређени његови битни елементи. Јавна тела имају обавезу спровођења транспарентне тендерске процедуре, обезбеђивања правне сигурности и извесности за учеснике, као и обезбеђивање конкуренције. ЗЈПК је изричито искључио примену преференцијалног положаја домаћих понуђача у односу на стране понуђаче. Заштита права омогућена је пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. На детаљан начин уређена су и питања у вези са јавним уговорима, као и вршење надзора.

У претходном периоду, у складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године, током 2016. године извршене су измене и допуне ЗЈПК, услед потребе за даљим регулисањем и појашњењем одређених одредаба овог закона, као и ради увођења боље контроле финансијског утицаја пројеката јавно-приватног партнерства и усклађивања са међународним стандардима у овој области. Такође, у циљу имплементације одредаба ЗЈПК и на основу њега донетог подзаконског акта који се односи на вођење Регистра јавних уговора, током 2017. године извршено је унапређење Портала јавних набавки новом функционалношћу, чиме је

омогућено објављивање Регистра јавних уговора као јединствене електронске базе о закљученим уговорима о јавним набавкама.

На нивоу ЕУ, област концесија је током 2014. године уређена посебном Директивом 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији.

У циљу потпуног усклађивања ЗЈППК са Директивом 2014/23/ЕУ, у 2018. години предузете су активности на изменама ЗЈППК, чији је главни циљ успостављање јасне разлике између концесије и јавно-приватног партнерства без елемената концесије. За усклађеност са Директивом ЕУ од великог значаја је да сва питања која се односе на процес набавке и друга питања обухваћена Директивом о концесијама, укључујући и правну заштиту, подлежу правилима јавне набавке.

## 2.2. Институционални оквир

Основне институције у систему јавних набавки су Министарство финансија, Управа за јавне набавке<sup>2</sup> и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Министарство финансија на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. Закон и 62/2017) обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на јавне набавке. У оквиру овог министарства, Одељење за буџетску инспекцију обавља послове који се односе на контролу примене закона и пратећих прописа у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава код свих корисника средстава наведених у закону којим се уређује буџетски систем.

Управа за јавне набавке је посебна организација која врши надзор над применом ЗЈН, учествује у припреми прописа у области јавних набавки, доноси подзаконске акте и обавља стручне послове у области јавних набавки, прати спровођење поступака јавних набавки, контролише примену појединих поступака, управља Порталом јавних набавки, припрема извештаје о јавним набавкама, предлаже мере за унапређење система јавних набавки, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, доприноси стварању услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава у поступку јавне набавке. Управа за јавне набавке је овлашћена за подношење захтева за заштиту права, захтева за покретање прекршајног поступка и поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци. Управа за јавне набавке је институција која у складу са законом и уз сагласност Владе води преговоре о приступању ЕУ у области јавних набавки, припрема планове и нормативне акте у вези са јавним набавкама.

Имајући у виду да су надлежности Управе за јавне набавке значајно проширене, у претходном периоду су, у складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године, створени услови за јачање кадровских капацитета Управе за јавне набавке, односно за повећање броја запослених у овој институцији.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и независан орган који за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру прописаних надлежности одлучује о захтеву за заштиту права у свим поступцима јавних набавки, прати извршење одлука које је донела, поништава уговор о јавној набавци, изриче

<sup>2</sup> На основу нацрта новог ЗЈН, уместо Управе за јавне набавке образује се Канцеларија за јавне набавке. Како би се поједноставило сналажење, у тексту ове Стратегије користиће се скраћеница УЈН.

новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца и подноси предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца, изриче новчану казну подносиоцу захтева у случају злоупотребе подношења захтева за заштиту права, води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје прописане законом, покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци и обавља друге послове у складу са законом.

У претходном периоду су кроз активности Републичке комисије за заштиту права у систем заштите права уведена додатна побољшања. Између осталог, успостављен је систем за континуирано обавештавање субјеката у систему јавних набавки (понуђача, наручилаца, представника стручне јавности и удружења и релевантних међународних организација) о правној пракси Републичке комисије, њеним карактеристичним одлукама и усвојеним начелним правним ставовима. Омогућена је претрага донетих одлука по критеријуму правног основа чиме је заинтересованим лицима омогућено идентификовање ужих целина која су од значаја за њихов рад. Тиме је ојачана и правна сигурност и транспарентност рада Републичке комисије.

За област јавних набавки значајну улогу имају и Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције, Министарство привреде, Комисија за јавно-приватно партнерство и Управа за заједничке послове републичких органа.

У оквиру својих овлашћења, Државна ревизорска институција, као највиши орган ревизије јавних средстава врши ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања која обухвата испитивање финансијских трансакција и одлука у области јавних набавки, као и ревизију сврсисходности пословања која обухвата испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава у циљу утврђивања да ли су иста употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима. Закон о јавним набавкама дефинише и одређене обавезе наручилаца према Државној ревизорској институцији, које се односе на достављање извештаја у случају доделе уговора понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, достављање одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка у којој одређени подаци представљају пословну тајну, као и достављање одлуке о измени уговора. Државна ревизорска институција има овлашћење да поднесе захтев за заштиту права и захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане ЗЈН.

Министарство привреде обавља послове државне управе који се односе на концесије и јавно-приватно партнерство.

Комисија за јавно-приватно партнерство је међуресорно јавно тело које је оперативно независно у свом раду. У складу са Законом о ЈППК Комисија за јавно приватно партнерство пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства и концесија, помаже у припреми предлога за ЈПП, даје мишљења у поступку одобравања предлога ЈПП пројекта без елемената концесије и у поступку предлагања концесионог акта надлежним органима.

Агенција за борбу против корупције у оквиру својих овлашћења надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије, чији се посебан део односи на јавне набавке.

Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација, која за свој рад одговара Народној Скупштини. У оквиру својих надлежности Комисија за заштиту конкуренције решава о правима и обавезама учесника на тржишту. Активности Комисије подразумевају откривање повреда конкуренције, њихово санкционисање и отклањање последица повреде конкуренције.

Управа за заједничке послове републичких органа је тело за централизоване јавне набавке за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе. Услове и начин спровођења поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове, списак наручилаца за које се спроводе централизоване јавне набавке, као и списак предмета набавки који су предмет централизације ближе уређује Влада.

У претходном периоду координација и сарадња између институција у систему јавних набавки побољшана је кроз систем редовног организовања састанака и радионица на основу Меморандума о сарадњи из 2014. године у циљу усаглашавања ставова у вези са применом прописа из области јавних набавки, размене информација, предавања и обука, као и унапређења мера контроле законитог и наменског трошења јавних средстава у јавним набавкама.

### **2.3. Електронске јавне набавке**

У области **електронских јавних набавки**, у Републици Србији су у претходном периоду имплементирана одређена решења која као обавезна уводе директиве ЕУ из 2014. године. То су првенствено електронско објављивање огласа о јавним набавкама и електронска доступност конкурсне документације. У 2017. и 2018. години спроведен је велики број припремних активности за увођење додатних механизма електронских јавних набавки.

У склопу ЕУ ИПА 2013 израђен је концепт техничких спецификација за нови Портал јавних набавки као јединствене националне платформе за спровођење електронских јавних набавки. На основу тих спецификација, а упоредо с израдом новог ЗЈН, започело је развијање новог Портала, како би се на време осигурала пуна примена електронских јавних набавки.

Активности су спроведене и у односу на унапређење интернет странице УЈН као централног места за информисање о систему јавних набавки, стављање на располагање свих развијених алата за примену прописа, информација о обукама и сл.

### **2.4. Административни капацитети**

У вези са потребним јачањем административних капацитета у циљу обезбеђења правилне примене прописа у области јавних набавки, у претходном периоду су интензивно спроведене мере у складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године. На интернет страници УЈН објављен је велики број модела конкурсних документација, смерница и упутстава, мишљења и објашњења, као и обавештења о организовању обука и радионица за наручиоце и понуђаче, као и другим актуелним питањима у систему јавних набавки.

Управа за јавне набавке је организовала и спровела велики број обука намењених наручиоцима и понуђачима. У претходном периоду Управа за јавне набавке је

интензивно спроводила сертификацију службеника за јавне набавке. Серфикат службеника за јавне набавке је у периоду од 2014-2018. године стекло 2382 лица.

Поред обука намењених наручиоцима и понуђачима, Управа за јавне набавке је у претходном периоду учествовала и у обукама намењеним представницима судова, тужилаштва и полиције, у циљу њиховог упознавања са прописима који регулишу област јавних набавки.

Све спроведене активности допринеле су смањењу ризика од нерегуларности у поступцима јавних набавки и њиховом сузбијању, укључујући и нерегуларности које су последица корупције.

## **2.5. Преговори о приступању Европској унији у поглављу 5 – Јавне набавке**

Преговори са ЕУ у поглављу 5 - Јавне набавке отворени су 13. децембра 2016. године на Међувладиној конференцији између Србије и ЕУ у Бриселу. Република Србија у Преговарачкој позицији прихватила је тековине ЕУ у Поглављу 5 – Јавне набавке и изјаснила се да ће бити у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство.

Европска унија је у својој Заједничкој позицији констатовала да Србија мора да настави да остварује напредак у усклађивању са правним тековинама и спровођењу правних тековина које подразумева поглавље о јавним набавкама. У складу са тим, закључено је да поглавље може бити само привремено затворено када се ЕУ сагласи да су испуњена три постављена мерила за затварање.

## **3. ЦИЉЕВИ УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Влада овим документом најпре дефинише општи циљ а то је:

### **Даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки.**

Очекивани показатељ остварења тог циља јесте даља модернизација поступака јавних набавки кроз пуну примену електронских метода комуникације, уз последично побољшање њихове ефикасности, транспарентности и смањење ризика од нерегуларности. Такође, планира се и остварење значајног напретка у вези са преговорима са ЕУ у поглављу 5 – Јавне набавке, првенствено у односу на испуњавање мерила за затварање.

Остварење наведеног општег циља предвиђено је кроз дефинисање четири посебна циља:

- 1) повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки,
- 2) јачање конкуренције на тржишту јавних набавки,
- 3) смањење ризика нерегуларности у систему јавних набавки,
- 4) промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација.

### **3.1. Повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки**

Осигуравање ефикасног спровођења поступака јавних набавки, без непотребних административних захтева и уз осигурање њихове што веће економичности, основ је за правилну примену прописа са смањеним ризиком од нерегуларности.

Слободна конкуренција омогућава држави да, под најповољнијим условима, набавља добра, услуге и радове потребног квалитета и да тиме, на најјекономичнији начин, користи новац пореских обвезника („вредност за новац”). На тај начин стварају се значајне уштеде и омогућава да се уштеђена средства употребе за повећање квантитета и квалитета услуга које држава пружа грађанима, чиме се унапређује животни стандард.

Остварење овог циља засниваће се првенствено на увођењу обавезне електронске комуникације у поступцима јавних набавки.

### **3.2. Јачање конкуренције на тржишту јавних набавки**

Очекује се да ће поједностављење процедура у јавним набавкама и смањење трошкова припреме понуда имати за последицу повећање интереса привредних субјеката, а нарочито малих и средњих предузећа за учествовањем на тржишту јавних набавки, што би требало да допринесе већем нивоу тржишне конкуренције, односно повећању просечног броја понуда у поступцима јавне набавке.

Такође, већа транспарентност, заједно са отвореном и снажном конкуренцијом у области јавних набавки, доприноси јачању конкурентности домаћих предузећа, што представља кључни чинилац за убрзање економског развоја, раста запослености и животног стандарда грађана.

Додатно, код свих корака у развоју система јавних набавки посебно треба водити рачуна о могућим ефектима на учешће малих и средњих предузећа те предузети све мере за олакшање њиховог приступа тржишту јавних набавки.

### **3.3. Смањење ризика нерегуларности у систему јавних набавки**

Све активности које имају за циљ развој модернијег и ефикаснијег система јавних набавки морају бити сагледане и из контекста смањења ризика нерегуларности. Јавне набавке су једна од кључних области у којој јавни и приватни сектор улазе у финансијску интеракцију у значајном обиму, те стога представљају и једну од најкритичнијих привредних активности у погледу настанка ризика, како нерегуларности уопште, тако и ризика корупције.

Остварење овог циља засниваће се првенствено на јачању регулаторног оквира, потом на побољшању координације и сарадње надлежних институција, те на јачању њихових административних капацитета, као и капацитета наручилаца и понуђача. У складу са тим, потврда остварења овог циља засниваће се на повећаном броју координативних састанака, обука, издатих инструкција, смерница и сл, као и на унапређењу система надзора над применом прописа из области јавних набавки.

### **3.4. Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација**

Заштита животне средине важан је елемент Владине политике. Поред директних мера којима се спроводе циљеви политике заштите животне средине, држава може и индиректно, преко јавних набавки, да допринесе реализацији тих циљева. Такође се у

спровођење поступака јавних набавки све више интегришу социјални критеријуми који узимају у обзир питања као што су могућности за запошљавање одређених категорија, усаглашеност са радним и социјалним правима, социјално укључивање и једнаке могућности, поштовање стандарда приступачности за све кориснике.

Уз то, развој и истраживање су у „Стратегији Европа 2020 – европска стратегија паметног, одрживог и инклузивног развоја” препознати као приоритети и у области јавних набавки из разлога што је куповина иновативних производа, услуга и радова од кључне важности за унапређење ефикасности и квалитета пружања јавних услуга.

Остварење овог циља засниваће се на повећању коришћења еколошких и социјалних аспеката у јавним набавкама, те на подстицању иновација кроз законска унапређења (увођење нове врсте поступка јавне набавке, партнерства за иновације).

## **4. МЕРЕ ЗА ПОСТИЗАЊЕ ОПШТЕГ И ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА**

### **4.1. Унапређење регулаторног оквира**

Република Србија је као држава кандидат обавезна да у потпуности усклади своје законодавство у области јавних набавки са правним тековинама ЕУ. Потпуно усклађивање законодавства мора да буде спроведено благовремено пре уласка у чланство у ЕУ како би се осигурала и његова пуна примена на свим нивоима, од републичког до локалног.

У периоду обухваћеном Стратегијом спровешће се усаглашавање националних прописа са директивама и другим актима ЕУ у области јавних набавки. У оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији, усклађивање са правном тековином ЕУ у области јавних набавки предвиђено је у преговарачком поглављу 5 - Јавне набавке. Република Србија је, као држава кандидат, обавезна да пре приступања ЕУ у потпуности усклади своје законодавство у области јавних набавки, укључујући концесије и јавно-приватна партнерства.

#### **4.1.1. Јавне набавке**

У циљу даљег усклађивања, у 2018. години започео је процес израде нацрта новог ЗЈН који садржи одредбе усклађене са следећим актима ЕУ:

- Директивом Европског парламента и Савета 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ;
- Директивом Европског парламента и Савета 2014/25/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о набавкама наручилаца који обављају делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/17/ЕЗ;
- Директивом Европског парламента и Савета 2007/66/ ЕЗ од 11. децембра 2007. године којом се мења Директива Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ у погледу побољшања делотворности поступака ревизије у вези са доделом јавних уговора;
- Директивом Европског парламента и Савета 2009/81/ЕЗ од 13. јула 2009. године о усклађивању процедура за доделу одређених уговора о радовима, уговора о набавкама и уговора о услугама од стране наручилаца у области одбране и безбедности.

Доношење новог ЗЈН предвиђено је Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године као један од стратешких циљева реформе јавних набавки у Републици Србији.

Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона образована је 3. новембра 2016. године. Чланови Посебне радне групе су представници Министарства финансија, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Управе за јавне набавке, Привредне коморе Србије.

У поступку припреме Нацрта ЗЈН, МФ је у сарадњи са УЈН и Привредном комором Србије у периоду од 03. октобра до 22. октобра 2018. године, спровело јавну расправу о тексту Нацрта ЗЈН. У склопу јавне расправе у организацији Привредне коморе Србије 8, 10. и 12. октобра 2018. године у Новом Саду, Београду и Нишу одржани су и округли столови на којима је расправљано о Нацрту ЗЈН.

Нацрт ЗЈН је у последњој фази усаглашавања и његово доношење се планира до краја 2019. године.

Кључне измене које би требало да донесе нови ЗЈН су:

- нови прагови за примену закона, односно прагови до којих се закон не примењује, као и увођење европских прагова;
- начин доказивања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта – путем обавезне изјаве на стандардном обрасцу, у свим поступцима, коју даје привредни субјекат, а којом изјављује да испуњава све тражене критеријуме и да није у некој од ситуација због које се искључује или се може искључити из поступка јавне набавке, уместо извода и потврда које издају надлежни органи;
- комуникација електронским средствима – комуникација и размена података у поступку јавне набавке електронским средствима на Порталу јавних набавки;
- партнерство за иновације - нова врста поступка јавне набавке у циљу развоја и набавке иновативних добара, радова или услуга;
- употреба електронског каталога;
- посебан режим за набавку друштвених и других посебних услуга;
- нови основи за измену уговора о јавној набавци и дефинисање разлога за његов раскид;
- установљавање надлежности Министарства финансија за контролу извршења уговора о јавним набавкама;
- вршење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама од стране Управе за јавне набавке;
- нови начин организације и обављања послова централизованих јавних набавки, помоћних послова јавних набавки и других послова;
- јединствени рок за подношење захтева за заштиту права од десет дана, независно од врсте поступка;
- установљавање надлежности прекршајних судова за вођење прекршајних поступака за прекршаје прописане одредбама ЗЈН.

Предвиђена динамика доношења и примене новог ЗЈН-а је следећа:

- доношење – почетак 4. квартала 2019. године
- почетак примене – од 1. јануара 2020. године.

На основу донетог новог ЗЈН планирано је и доношење нових подзаконских аката до дана почетка његове примене.

#### **4.1.2. Концесије и јавно-приватна партнерства**

У складу са Преговарачким поглављем 5, потребно је извршити свеобухватну измену закона који регулише област јавно приватног партнерства и концесија, како би се омогућило потпуно усклађивање ове важне области законодавства са правном тековином ЕУ, пре свега Директивом о концесијама 2014/23/ЕУ. У ту сврху формирана је Радна група која ради на нацрту ЗЈПК. Главни циљ ових измена биће успостављање јасне разлике између концесије и ЈПП без елемента концесије како би се задовољили захтеви из Директиве 2014/23/ЕУ. За ту усклађеност врло је важно да сва питања која се односе на поступак набавке и друга питања обухваћена Директивом о концесијама, укључујући правну заштиту, подлежу правилима јавне набавке.

#### ***Импликације мере 4.1. на посебан циљ – 3.1. повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки***

Очекује се да ће примена новог ЗЈН имати за последицу поједностављивање поступака јавних набавки, те смањење административног оптерећења како на страни наручиоца тако и на страни понуђача, уз смањење трошкова учешћа у поступцима јавне набавке. Ефикасност поступака биће подстакнута увођењем обавезе електронских јавних набавки (више у мери 4.3.).

ЗЈН ће увести обавезно коришћење јединствене, и у свим поступцима јавне набавке обавезне, изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Наиме, изјава о испуњености критеријума представљаће формалну изјаву привредног субјекта да испуњава све тражене критеријуме и да није у некој од ситуација због које се искључује или може да се искључи из поступка јавне набавке. Наведена изјава достављаће се у понуди или пријави и служиће као прелиминарни доказ уместо извода и потврда које издају надлежни органи. Циљ увођења обавезности изјаве је смањење административног оптерећења које настаје због захтева за израду знатног броја потврда и других докумената који су повезани са разлозима за искључење и критеријумима за избор привредног субјекта. Након увођења изјаве биће довољно да привредни субјект, ради доказивања непостојања основа за искључење из поступка јавне набавке и испуњење критеријума за избор, у понуди или у захтеву за учешће достави попуњени стандардни образац који израђује УЈН, као изјаву да испуњава наведене критеријуме. На крају поступка ће само од понуђача који је поднео економски најповољнију понуду бити захтевано да достави ажурне пропратне документе, односно потврде и другу документацију којом доказује да је испунио прописане критеријуме.

Очекује се да нови ЗЈН донесе и ново решење у вези са доделом уговора. У том смислу, уговор се додељује економски најповољнијој понуди на основу цене или трошкова применом приступа трошковне ефикасности или на основу најбољег односа цене и квалитета, што би требало да допринесе већој економичности јавних набавки.

### ***Импликације мере 4.1. на посебан циљ – 3.2. јачање конкуренције на тржишту јавних набавки***

Новим законским решењима ће се поједноставити процедура у јавним набавкама, а смањење трошкова припреме понуда поред економичности афирмисаће и повећану конкурентност у поступку, јер ће свакако утицати на повећање интереса привредних субјеката, а нарочито малих и средњих предузећа за учествовањем на тржишту јавних набавки, што би требало да допринесе већем нивоу тржишне конкуренције, односно повећању просечног броја понуда у поступцима јавне набавке.

Планираним изменама прописа биће уведене новине које имају за циљ и олакшавање учешћа у поступцима јавних набавки, а што је од посебног значаја за мала и средња предузећа. То се првенствено односи на увођење обавезне изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Увешће се и новине које се односе на поделу набавке у партије, на начин да ће наручиоци имати могућност да ограниче број партија које могу да се доделе једном понуђачу, што може да омогући лакши приступ уговорима о јавним набавкама за мала и средња предузећа. Побољшању праћења нивоа учешћа малих и средњих предузећа у јавним набавкама допринеће и планирано увођење обавезе уношења података о додели уговора таквим предузећима у склопу обавештења о додели уговора. Прикупљени подаци омогућиће даље дефинисање активности усмерених ка побољшању нивоа њиховог учешћа.

### ***Импликације мере 4.1. на посебан циљ – 3.3 Смањење ризика нерегуларности у систему јавних набавки***

Један од предуслова за смањење ризика нерегуларности јесте квалитетна и спроводива регулатива у делу ефикасног откривања и санкционисања нерегуларности.

Механизам заштите права у поступцима јавних набавки биће додатно унапређен доношењем и применом новог ЗЈН. Планира се задржавање досадашњег двостепеног система правне заштите, што значи да ће РК прописану надлежност обављати као другостепени орган. Такође, планирано је прописивање јединственог рока за подношење захтева против одлуке којим се окончава поступак јавне набавке. Захтев за заштиту права којим се оспоравају радње наручиоца у вези са одређивањем врсте поступка, садржином јавног позива и конкурсном документацијом сматраће се благовременим ако је примљен од стране наручиоца најкасније три дана пре истека рока за подношење понуда, односно пријава.

Поред тога, наручиоци, а посебно привредни субјекти и њихова стручна и професионална удружења указали су на подношење великог броја захтева који немају за циљ стварну заштиту права привредних субјеката, већ искључиво опструкцију поступка јавне набавке, често и са циљем коначне доделе уговора на незаконити начин. У циљу спречавања ове појаве, планира се увођење обавезе да доказ о извршеној уплати таксе за покретање поступка заштите права буде приложен уз захтев, без могућности накнадне уплате.

Планира се да се новим ЗЈН пропише посебно поглавље које обухвата мере које се односе на спречавање корупције и сукоба интереса у јавним набавкама. Наручиоци ће

бити у обавези да предузму све потребне мере како не би дошло до корупције у планирању јавних набавки, у поступку јавне набавке или током извршења уговора о јавној набавци, како би се корупција правовремено открила, како би биле отклоњене или умањене штетне последице корупције и како би учесници у корупцији били кажњени. Наручиоци ће бити дужни да посебним актом ближе уреде начин поступања; правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица у поступцима набавке (планирању, припреми, спровођењу, уговарању и праћењу извршења уговора); начин комуникације; начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Такође, наручиоци ће бити дужни да предузму све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступком јавне набавке, како би се избегло нарушавање начела обезбеђења конкуренције и једнакости привредних субјеката.

Нови ЗЈН ће уредити и питање мониторинга јавних набавки (више у поглављу 4.2.), али и нормирати прекршаје у јавним набавкама, те установити основе за поништење уговора о јавној набавци.

#### ***Импликације мере 4.1. на посебан циљ – 3.4. Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација***

Планира се да новим ЗЈН, као и претходним, буде предвиђена могућност куповине добара, услуга и радова који обухватају еколошке и енергетске спецификације и ознаке, те одређивање елемената критеријума за доделу уговора који се односе на еколошке предности, заштиту животне средине, енергетску ефикасност и укупне трошкове животног циклуса предмета набавке. Такође, очекује се увођење и забране учествовања у поступку јавне набавке ако се утврди да је привредни субјект у одређеном претходном периоду повредио обавезе у области заштите животне средине.

Очекивана новина је и установљавање дужности привредних субјеката да у извршавању уговора о јавној набавци поштују обавезе у области заштите животне средине, социјалног и радног права, као и обавезе из колективних уговора, односно одредбе међународног права везаног за заштиту животне средине, социјално и радно право.

Нови ЗЈН ће увести потпуно нови поступак јавне набавке, под називом партнерство за иновације. Овај поступак ће наручиоци моћи да спроводе ако имају потребу за иновативним добрима, услугама или радовима, која се не може реализовати набавком производа, услугама или радовима који су доступни на тржишту. Партнерство за иновације доприноси развоју иновативних добара, услуга или радова и њиховој накнадној набавци, под условом да су набављени у складу са захтевима израде и у границама трошкова који су договорени између наручиоца и учесника у партнерству. У случају потребе за иновативним добрима, радовима или услугама наручиоци ће спровести ову врсту поступка јер се уобичајеном набавком то не може постићи с обзиром да добра, радови или услуге нису доступни на тржишту.

Развој и интеграција енергетских, транспортних, информационих, комуникационих и других технологија у појединим секторима и промовисање знања и технологија, један је од основних циљева одрживог раста и развоја.

Приликом имплементације новог законодавства биће наглашене активности које би требало да допринесу побољшању одрживости јавних набавки. Међу приоритетима ЕУ „Стратегије Европа 2020 – европска стратегија паметног, одрживог и инклузивног развоја” наглашене су „зелене” јавне набавке, инклузивни развој који подразумева повећање социјалне кохезије и смањење сиромаштва, олакшавање учествовања малим и средњим предузећима у поступцима јавних набавки, као и куповина иновативних производа, услуга и радова. Поред директних мера којима се спроводе циљеви политике заштите животне средине, држава може и индиректно, преко јавних набавки, да допринесе реализацији тих циљева, те се због тога све већи значај даје „зеленим” јавним набавкама.

Такође, у јавне набавке све се више интегришу и социјални критеријуми који узимају у обзир могућности за запошљавање одређених категорија као што су млади, незапослени и особе са инвалидитетом; усаглашеност са радним и социјалним правима; социјално укључивање и једнаке могућности; поштовање стандарда приступачности за све кориснике, као и критеријуми одрживог развоја, попут етичке трговине.

Стога се и новим ЗЈН планира омогућавање спровођења поступака јавних набавки у којима учествују само привредни субјекти чији је основни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом или друштвена и професионална интеграција лица у неповољном положају (тзв. „резервисане набавке”). Осим тога, задржаће се обавеза наручиоца да, приликом одређивања техничких спецификација, предвиди обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да техничко решење буде приступачно за све кориснике.

Промоција социјалних критеријума при доношењу одлука о јавним набавкама значи нове моделе сарадње приватног, јавног и цивилног сектора, што доприноси и развоју предузетништва, нарочито малог, средњег и социјалног.

#### **4.2. Јачање институционалног оквира**

Република Србија има за циљ да настави да развија институционални оквир који ће да обезбеди спровођење јединствене политике у свим областима везаним за јавне набавке, укључујући области концесија и јавно-приватног партнерства.

Посебна пажња ће се посветити координацији рада институција, нарочито при доношењу прописа у другим областима, како би се отклониле међусобне неусклађености и како би се избегло да промене других закона дерогирају законе у области јавних набавки. Неопходно је даље јачање сарадње између релевантних институција у циљу унапређивања њиховог рада и максимизирања резултата активности.

Новим ЗЈН биће дефинисане и надлежности институција у делу његове примене.

Планира се да активности УЈН у новом ЗЈН буду усмерене на:

- учествовање у изради закона и других прописа у области јавних набавки и доношење подзаконских аката у области јавних набавки;
- давање мишљења о примени одредаба ЗЈН и других прописа из области јавних набавки;

- пружање стручне помоћи; припрему смерница, приручника, као и других публикација у области јавних набавки и старање да буду једнако доступни наручиоцима и привредним субјектима без накнаде;
- прописивање поступка и услова за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођење регистра службеника за јавне набавке;
- управљање Порталом јавних набавки;
- спровођење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама и припрему годишњих извештаја о спроведеном мониторингу;
- подношење захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане ЗЈН, подношење захтева за заштиту права и иницирање спровођења других одговарајућих поступака пред надлежним органима када на основу мониторинга уочи неправилности у примени прописа о јавним набавкама;
- прикупљање статистичких и других података о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и припремање посебног годишњег извештаја о јавним набавкама;
- предузимање потребних активности у вези са преговорима о приступању Европској унији, у области јавних набавки;
- сарадњу са домаћим и страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки у циљу унапређења система јавних набавки;
- сарадњу са другим државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Планирана овлашћења РК у новом ЗЈН су:

- одлучивање у поступцима заштите праве;
- изрицање новчаних казни;
- поништавање уговора о јавној набавци;
- подношење захтева за покретање прекршајног поступка;
- сарадња са домаћим и страним институцијама и стручњацима у области јавних набавки, у циљу унапређења система јавних набавки, а нарочито заштите права и других поступака из надлежности РК.

Истовремено, надзор над извршењем уговора о јавним набавкама обављаће Министарства финансија.

Наставиће се и интензивна размена података и сарадња с другим релевантним институцијама, с нагласком на активности усмерене на превенцију и спречавање нерегуларности.

Како би се спровели циљеви рада институција, осигураће се јачање њихових капацитета, првенствено кроз обуке службеника, а које ће се у највећој мери организовати кроз пројекте техничке помоћи.

У циљу обезбеђења ефикаснијег пружања стручне помоћи при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства унапредиће се сарадња и координација Комисије за јавно-приватно партнерство са другим регулаторним институцијама у области јавних набавки.

Наставиће се блиска сарадња између Комисије за јавно-приватно партнерство и УЈН кроз размену информација и пружање међусобне стручне помоћи.

***Импликације мере 4.2. на посебне циљеве – 3.1. повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки и 3.2. јачање конкуренције на тржишту јавних набавки***

Сврха јавне набавке јесте прибављање добара, услуге и радова што бољег квалитета за одређени расположиви и уложени новац, уз задовољење сврхе и намене саме набавке. Поступак јавне набавке и реализација уговора мора бити спроведен у разумним роковима, а праћен што мањим трошковима везаним за поступак и реализацију уговора.

Са друге стране, делотворна конкуренција има много позитивних ефеката по привреду и нарочито по тржиште јавних набавки. Слободна конкуренција на тржишту јавних набавки доводи до веће „вредности за новац“, од чега се користи не свде само на наручиоце као непосредне кориснике, него и на грађане као крајње кориснике услуга које пружа јавни сектор.

Значајну улогу у афирмацији наведених циљева имају институције у систему јавних набавки, нарочито УЈН и РК.

УЈН то пре свега чини пружањем стручне помоћи и израдом одговарајућих смерница, упутстава и приручника (више у мери 4.4.), али и тумачењем прописа из области јавних набавки, препорукама у својим извештајима (о јавним набавкама, о мониторингу) и превентивним надзорним активностима у појединачним поступцима.

Такође, како је поступак заштите права део поступка јавне набавке, на ефикасност и економичност поступка свакако да утиче и ефикасни систем заштите права чији је носилац РК. Осим тога, путем обавезујућих начелних правних ставова у вези са применом прописа из своје надлежности, РК утиче на повећање правне сигурности и извесности што је предуслов већег поверења у систем односно јачања конкуренције на тржишту јавних набавки.

Неопходно је и да, кроз контролу извршења уговора, Министарство финансија путем препорука али и овлашћења да санкционише субјекте над којима врши контролу, утиче на ефикаснију реализацију уговора и економичније трошење јавних средстава. Такође, ДРИ сходно својим надлежностима, нарочито путем ревизије сврисходности може значајно да допринесе остварењу наведених циљева.

Коначно, посебно важну улогу у циљу јачања конкуренције на тржишту јавних набавки има Комисија за заштиту конкуренције, као самостална и независна организација, надлежна да решава о правима и обавезама учесника на тржишту, односно да открива случајеве повреде конкуренције, санкционише их и отклања последице истих. С тим у вези, и у новом ЗЈН као и у постојећем, ова комисија је овлашћена да привредном субјекту изрекне меру забране учешћа у поступку јавне набавке, ако утврди да је овај повредио конкуренцију у поступку јавне набавке у смислу Закона о заштити конкуренције.

***Импликације мере 4.2. на посебан циљ – 3.3 Смањење ризика нерегуларности у систему јавних набавки***

Ради ефикасног откривања и сузбијања нерегулатности у јавним набавкама неопходно је на најбољи начин решити питање координације различитих институција и њихових овлашћења.

С тим у вези, УЈН би требало да врши системски мониторинг, на основу годишњег плана мониторинга, али и праћењем одређених врста поступака (преговарачких поступака без објављивања позива за подношење понуда по неким од законских основа), односно поступања на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе или других државних органа. УЈН има могућности да на основу података прикупљених у вршењу системског мониторинга, утврди у којим областима и код којих наручилаца је потребно вршити ову врсту мониторинга у циљу спречавања (али и откривања) неправилних поступања у спровођењу поступака јавних набавки, али и да у појединим случајевима, поступајући по пријавама, правовремено реагује и утиче на законито спровођење поступака јавних набавки.

Потребно је да се резултати активности мониторинга стављају на располагање јавности преко одговарајућих средстава информисања, путем информације о најчешћим узроцима погрешне примене прописа, укључујући могуће структуралне или проблеме који се понављају у примени правила, о спречавању, откривању и адекватном пријављивању случајева преваре, корупције, сукоба интереса и других неправилности у вези са јавним набавкама.

У вршењу своје функције системског мониторинга, УЈН би сва правила јавних набавки требало да учини лако доступним свим корисницима, кроз више различитих активности (упутства, смернице, едукације) али и да својим експертским знањима и искуством помогне органима који санкционишу нерегуларности (буџетска инспекција Министарства финансија, инспекцијски органи, ДРИ, полиција и тужилаштво) да буду ефикаснији, те да свој посао обављају на високом нивоу стручности, остављајући што мање дилема зашто је нешто санкционисано и на који начин је санкционисано.

Ти органи би онда своја овлашћења користили на квалитетан и ефикасан начин, како би се постигао основни циљ санкционисања нерегуларности, а то је извесност у откривању и санкционисању.

Активности УЈН од значаја за сузбијање неправилности су:

- обезбеђење предуслова да све релеватне информације о јавним набавкама буду објављене и јавно доступне, пре свега, на Порталу јавних набавки и интернет презентацији УЈН;

- едукација свих актера у јавним набавкама, оних који директно спроводе или учествују у поступцима јавних набавки, али и запослених у државним органима и институцијама које имају одређена овлашћења и активности у вези са контролом и сузбијањем нерегуларности у јавним набавкама, али и запослених у медијима и представника цивилног друштва који могу да имају важну улогу у откривању нерегуларности;

- системско праћење праксе надлежних органа, као што су Републичка комисија и ДРИ, али и континуирана информисаност од стране ових институција, како би се уочиле најчешће нерегуларности које су утврдили ти органи, те како би се превентивно

деловало (кроз представљање јавности и додатну едукацију) и спречило понављање тих нерегуларности;

– припрема модела аката и документације, који ће помоћи наручиоцима и понуђачима да лакше учествују у поступцима јавних набавки, али и контролним органима да лакше врше контролу тих поступака, тако што ће модели бити јасни, прегледни и садржати све неопходне напомене и образложења како би они који их примењују схватили њихову садржину и разлоге њихове примене;

– предузимање иницијативе у циљу ближе сарадње међу надлежним органима и институцијама у јавним набавкама, а како би се размењивала потребна знања, искуство и како би пракса у примени одредаба ЗЈН била уједначена.

#### ***Импликације мере 4.2. на посебан циљ – 3.4 Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација***

УЈН је свакако један од носилаца предметних активности, али централна улога припада ресорним министарствима који би у сарадњи са УЈН требало да промовишу наведене вредности које представљају један од посебних циљева стратегије развоја. Једна од активности свакако је нормативна. У Републици Србији је на снази Правилник о минималним критеријумима у погледу енергетске ефикасности у поступку јавне набавке добара („Службени гласник РС“, број 111/15) донет од стране министарства надлежног за послове енергетике. Њиме су прописани минимални критеријуми у погледу енергетске ефикасности које наручиоци одређују у поступку јавне набавке добара за набавку: 1) канцеларијске информатичке опреме; 2) фрижидера и фрижидера са одељком за замрзавање хране; 3) уређаја за климатизацију и 4) унутрашњег и спољног осветљења.

У том смислу, неопходно је секторским прописима даље уредити еколошке стандарде који би се примењивали за набавку одређених добара/услуга/радова од стране јавног сектора, уз даљу промоција спровођења како еколошких набавки у циљу смањења негативних ефеката на животну средину, тако и промоције социјалног аспекта и иновација, а чији би носиоци била министарства надлежна за ресурсе енергетике, иновација, социјална питања и др.

#### **4.3. Унапређење електронских јавних набавки**

У овој области се у предстојећем периоду планирају највећа унапређења, а по основу планираног новог ЗЈН.

Новину представља то што ће се сва комуникација и размена података у поступку јавне набавке, према законом прописаној динамици, спроводити електронским средствима на Порталу јавних набавки. У том смислу спровешће се усклађивање са захтевима из директива ЕУ.

Уз већ имплементирана решења, као што су електронско објављивање огласа о јавним набавкама и електронска доступност конкурсне документације, планира се увођење електронског подношења понуда и пријава, те електронски каталози, као могућност за наручиоца да у поступку јавне набавке, у случајевима када се користе електронска

средства, захтева или дозволи да се понуде подносе у форми електронског каталога или да понуде садрже електронски каталог. Електронски каталог који саставља понуђач, да би могао да учествује у поступку јавне набавке, мораће да буду у складу са техничким спецификацијама и у облику који је наручилац одредио у документацији о набавци.

Комплетна комуникација електронским средствима предвиђена је од средине 2020. године. Како би се осигурали услови за примену новина у вези са електронским јавним набавкама у склопу ЕУ ИПА 2013 наставиће се активности на развоју нове и целовите ИТИТ потпоре систему јавних набавки кроз развој новог Портала јавних набавки.

Планирано је да нови Портал јавних набавки буде имплементиран у две фазе. Прва фаза би започела у јануару, а друга у јулу 2020. године.

При томе ће најважнији кораци у развоју новог Портала јавних набавки бити:

- анализа оптималног модела за електронско подношење понуда;
- израда техничких спецификација за развој система за електронско подношење понуда;
- развој система за електронско подношење понуда;
- пилот пројекат за електронско подношење понуда;
- анализа оптималног модела за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права;
- израда техничких спецификација за развој система за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права ;
- развој модула за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права;
- пилот пројекат за електронски каталог, систем динамичне набавке, електронско планирање и електронски захтев за заштиту права;
- израда смерница и других материјала у циљу обука за коришћење модула електронских набавки.

Крајњи циљ биће успостављање и функционисање јединствене, свеобухватне платформе која би садржала све кључне функционалности електронских јавних набавки.

У развоју нове ИТ инфраструктуре за примену електронских комуникација у јавним набавкама, спровешће се и активности везане за омогућавање примене *Open Contracting Data Standard*, која треба да допринесе већој транспарентности у јавним набавкама.

#### ***Импликације мере 4.3. на посебан циљ – 3.1. повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки***

Електронске набавке које ће се одвијати на новом Порталу јавних набавки значајно ће утицати на ефикасније спровођење поступка од стране наручиоца, јер ће му омогућити једноставно креирање свих образаца од значаја за поступак, обезбедити ефикасно генерисање потребних података, као и директнију и бржу комуникацију са заинтересованим лицима и понуђачима. Са друге стране, понуђачи ће креирати своје понуде и достављати их електронским путем на Порталу јавних набавки, што ће значајно скратити време али и трошкове у вези са учествовањем у поступцима јавних набавки.

С тим у вези, Портал јавних набавки ће минимизирати трошкове поступка јавне набавке, а једноставност у подношењу понуда и иницијалном доказивању испуњености услова за учешће путем изјаве, представљаће резултат економско-логичког приступа да би припрема понуде требало да проузрокује што мање трошкова понуђачу коме неће бити додељен уговор, а да одређене (не велике) трошкове треба да поднесе само онај привредни субјект који има економски интерес, а то је понуђач којем се додељује уговор.

#### ***Импликације мере 4.3. на посебан циљ – 3.2. јачање конкуренције на тржишту јавних набавки***

Један од кључних циљева који се остварује електронским набавкама јесте јачање конкуренције на тржишту јавних набавки. Нови Портал јавних набавки би свакако требало да утиче на остварење овог циља кроз све функционалности које би привредним субјектима требала да омогући нова платформа, од лакшег сазнања за постојање одређене набавке за које је привредни субјект претходно исказао интересовање, преко поједностављене процедуре подношење понуда, до правовременог извештавања о свим чињеницама од значаја за дату набавку и могућности да се путем Портала и поднесе захтев за заштиту права.

Систем обавештавања ће пружити могућност привредним субјектима да предефинишу наручиоце и/или предмете јавних набавки за које су заинтересовани, како би у реалном времену добијали информације како о планираним и покренутим набавкама које су у њиховом фокусу, тако и о свим дешавањима (изменама конкурсне документације, питањима и одговорима...) у тој набавци. На тај начин ће се обезбедити и већа конкуренција у поступцима, а систем електронског подношења понуда би својим транспарентним и сигурносним аспектима требало да допринесе и јачању поверења у систем јавних набавки, што је предуслов за повећање интереса за учешћем у поступку јавне набавке и самим тим и општем повећању конкуренције у јавним набавкама.

#### ***Импликације мере 4.3. на посебан циљ – 3.3 Смањење ризика нерегуларности у систему јавних набавки***

Транспарентност поступка јавне набавке важан је предуслов регуларности истог. Већ постојећи висок ниво транспарентности биће унапређен са новим Порталом. Нови електронски сервиси а нарочито електронско подношење понуда ће, осим што ће смањити време и трошкове пословања и поставити темељ за реализацију боље вредности за уложеној новац кроз повећану конкуренцију, допринети и да се:

- стандардизују процеси јавне набавке;
- обезбеде једнаке могућности свим понуђачима;
- повећа транспарентност;
- ојача поверење актера у систем јавних набавки.

Стандардизовани процеси минимизирају грешке, али и сужавају маневарски простор за злоупотребе у јавним набавкама. Понуде које се буду подносиле електронским путем имаће највиши степен енкрипције, а декодирање ће вршити сам систем и то тек по истеку рока за подношење понуда. То ће обезбедити пун интегритет понуда и дати ауторитет

самом поступку јавне набавке, као поступку у којем је отклоњена свака могућност неправилности у вези са подношењем, отварањем и садржајем достављене понуде.

Ризик нерегуларности се смањује и:

- регистрацијом привредних субјеката;
- идентификацијом физичких лица као корисника Портала у име наручиоца и привредних субјеката, као и субординацијом између овлашћених лица која имају приступ да креирају садржаје на Порталу, унутар једне организације;
- аутоматском евиденцијом у систему и јавном доступношћу податка о свакој измени плана јавних набавки, те сваког документа који се креира на Порталу (позива за подношење понуда, конкурсне документације...)

#### ***Импликације мере 4.3. на посебан циљ – 3.4. Промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација***

Преласком на електронске набавке, „папир одлази у историју“.

Ова редукција, те искључење свих, пре свега, транспортних трошкова у вези са припремом понуде (кроз поједностављење припреме понуде нарочито путем доказивања испуњености услова за учешће изјавом), односно достављањем понуде, неспорно има позитиван еколошки аспект.

#### **4.4. Јачање административних капацитета и едукација**

Да би се омогућила правилна примена прописа из области јавних набавки, потребно је да се осигурају адекватни административни капацитети на свим нивоима. У том циљу неопходно је да се наставе све активности које се односе на обуке, првенствено наручилаца и понуђача, припрему свих потребних помоћних материјала као што су приручници, смернице, инструкције и сл. Ове активности биће од посебног значаја у 2019. години, с обзиром на планирано доношење новог закона о јавним набавкама. Због тога ће пуни капацитети бити усмерени на опширан процес информисања, обука и припрема за његову примену.

Јачање административних капацитета наставиће се и сертификацијом службеника за јавне набавке. У периоду од 2014. до 2018. године, 2382 лица је стекло сертификат службеника за јавне набавке, која обављају послове јавних набавки на свим нивоима (републичком, регионалном, локалном). У предстојећем периоду наставиће се са процесом сертификације у складу са релевантним законским одредбама.

Циљ даље професионализације службеника за јавне набавке је да се преко оспособљавања, стручности и ефикасности оних који обављају послове јавних набавки унапреди спровођење ЗЈН на свим нивоима, као и да се обезбеди стварање и јачање капацитета за примену директива ЕУ. Резултати који се очекују су ефикасније и економичније набавке, смањивање нерегуларности и ризика од корупције.

Развој административних капацитета одвијаће се кроз следеће кораке:

- наставак процеса сертификације;

- побољшање информисаности (одржавање форума о јавним набавкама, електронски билтени и сл.) у циљу решавања питања практичне примене ЗЈН и других прописа у области јавних набавки;
- јачање професионалних капацитета запослених у УЈН и другим институцијама.

Наставиће се и подстицање рада професионалних удружења у јавним набавкама у циљу јачања професионализма и етичких стандарда у јавним набавкама и омогућавање да лица која спроводе поступке јавних набавки дају допринос у доношењу и примени прописа у области јавних набавки.

#### ***Импликација мере 4.4. на општи циљ и све посебне циљеве:***

Предуслов за испуњење општег и посебних циљева јесте јачање стручних капацитета учесника у систему јавних набавки.

Обуке, семинари и конференције биће посебно интензивни у периоду припреме за примену новог ЗЈН, а како би се осигурала његова правилна примена.

У наредном периоду, институције од значаја за систем јавних набавки, а пре свега УЈН, наставиће и стручно усавршавање својих запослених у циљу бољег упознавања са *acquis*, добром праксом земаља ЕУ, као и са одлукама Суда правде ЕУ. Институције из области јавних набавки ће осмислити и организовати радионице ради заједничког стручног усавршавања по појединим областима релевантним за примену ЗЈН.

Планирано је и повећање броја запослених у УЈН, а што ће додатно допринети јачању институционалних и административних капацитета, како овог органа, тако посредно и осталих учесника у јавним набавкама.

За понуђаче ће се организовати обуке, у сарадњи са Привредном комором Србије и регионалним привредним коморама, прилагођене њиховим стварним потребама.

УЈН ће наставити да припрема моделе, упутства, смернице и друге алате намењене лицима која се баве спровођењем поступака јавних набавки. Та активност биће посебно интензивна у вези са почетком примене новог ЗЈН. УЈН ће имати и важну улогу у праћењу примене прописа, а тиме и идентификовању нерегуларности, с обзиром на то да она у склопу својих надлежности спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама и припрема годишњи извештај о извршеном мониторингу. Налази садржани у годишњим извештајима биће основ за идентификовање најкритичнијих области у јавним набавкама и предузимање потребних активности за смањење ризика од нерегуларности.

Довршиће се и активност израде процене ризика корупције у јавним набавкама, а израдиће се и одговарајућа брошура, те одржати радионице у вези с израђеном проценом ризика.

У циљу успешне примене зелених јавних набавки, планира се израда анализа и препорука за повећање броја зелених јавних набавки и одговарајуће смернице.

Један од кључних предуслова за успешну реформу јавних набавки и усклађивање са *acquis* јесте обезбеђивање подршке јавности тако што ће се грађанима омогућити да разумеју зашто је реформа важна и какве им користи доноси. Нарочито значајну улогу у овом процесу имају медији и организације цивилног друштва.

У наредном периоду, наставиће се са организацијом семинара и радионица са циљем да се медији и представници организација цивилног друштва упознају са законским решењима у области јавних набавки и добром праксом у примени тих решења.

## **5. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ**

За праћење спровођења Стратегије као координативно тело надлежна је УЈН док ће се мере за остварење циљева Стратегије спроводити у сарадњи са свим релевантним институцијама.

На оперативном нивоу, Стратегија ће се реализовати на основу акционих планова. Први Акциони план доноси се за период 2019 - 2020. година с обзиром на предвиђени почетак примене новог ЗЈН, те се он налази у Прилогу 1. Стратегије и представља њен саставни део, док ће се наредни акциони планови доносити на годишњем нивоу.

Извештавање о спровођењу Стратегије и пратећих акционих планова спроводиће се у складу са чланом 43. Закона о планском систему („Службени гласник РС“, број 30/18).

## **6. ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ СТРАТЕГИЈЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА**

Средства неопходна за спровођење активности планираних овом стратегијом, које ће се извршавати у наредном периоду, биће обухваћена финансијским плановима носилаца активности и обезбеђиваће се у буџету Републике Србије у складу са билансним могућностима, а у складу са потребама додатна средства ће се обезбедити из донација, пројеката, међународне помоћи, као и из других извора.

## **7. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:  
У Београду, \_\_\_\_\_ 2019. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Ана Брнабић