

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**

**УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

**ЗА ПЕРИОД 1.1.2019 – 30.6.2019. ГОДИНЕ**

**Београд**

**11. октобар 2019. године**

**УВОД**

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

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

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

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

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

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

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

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

1. **ОПШТИ ПОКАЗАТЕЉИ**

Вредност уговорених јавних набавки у првом полугодишту 2019. године износила је 217.276.719.000 динара (Табела 1), што је више него у истом периоду 2018. године. Закључено је 60.696 уговора о јавним набавкама, док је просечна вредност уговора износила 3.579.753 динара.

**Табела 1**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама** | | | |
| **Година** | **Укупан број уговора** | **Укупна вредност**  **(у хиљадама динара)** | **Просечна вредност**  **(у хиљадама динара)** |
| **2015. 1П** | 49.879 | 135.330.202 | 2.713 |
| **2016. 1П** | 55.823 | 154.427.273 | 2.766 |
| **2017. 1П** | 51.977 | 146.746.673 | 2.823 |
| **2018. 1П** | 60.475 | 188.358.108 | 3.115 |
| **2019. 1П** | 60.696 | 217.276.719 | 3.579 |

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу износило је 8,57% у првом полугодишту 2019. године што је на истом нивоу као у првом полугодишту 2018. године, када је износило 8,50% (Табела 2).

**Табела 2**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу\*** | | | |
| **Година** | **Уговорена вредност без ПДВ-а** | **Вредност БДП-а** | **%** |
| **2015. 1П** | 135.330 | 1.854.159,3 | 7,30 |
| **2016. 1П** | 154.427 | 1.928.738,0 | 8,00 |
| **2017. 1П** | 146.746 | 2.047.510,7 | 7,17 |
| **2018. 1П** | 188.358 | 2.213.681,0 | 8,50 |
| **2019. 1П** | 217.277 | 2.536.667,2[[1]](#footnote-1) | 8,57 |

\*вредности су изражене у милионима динара

Учешће набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки износило је 10% у првом полугодишту 2019. године (Слика 1) што представља малу промену у односу на исти период претходне године када је износило 12%.

Слика 1

У вредносној структури јавних набавки, посматрано по предмету набавке, преовлађују добра са 58% учешћа у укупној вредности, потом следе радови са 20% и услуге са 22%, док у бројчаној структури, посматрано по предмету набавке, преовлађују добра са 63% учешћа у укупној вредности, потом следе услуге са 29% и радови са 8% (Табела 3, Слика 2, Слика 3).

**Табела 3**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Предмет набавке** | **Број набавки** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама динара)** |
| **добра** | 38.757 | 125.291.333 |
| **услуге** | 17.619 | 48.332.005 |
| **радови** | 4.320 | 43.653.381 |
| **укупно** | **60.696** | **217.276.719** |

**Слика 2**

**Слика 3**

У структури јавних набавки, посматрано по категоријама наручилаца дошло је до значајнијих промена у првом полугодишту 2019. године у односу на исти период 2018. године код две категорије наручилаца: здравство и социјална заштита и јавна предузећа. Здравство је повећало своје учешће са 18% на 24%, док се учешће државних јавних предузећа/привредних друштава смањило са 35% на 30% у укупној уговореној вредности (Табела 4).

**Табела 4**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед јавних набавки по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2018. година**  **прво полугодиште** | | | | **2019. година**  **прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **Вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **Уговора** | **%** | **Уговорена**  **Вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 5.864 | 10 | 24.242.260 | 13 | 4.910 | 8 | 29.703.212 | 14 |
| **Правосуђе** | 709 | 1 | 1.830.669 | 1 | 1.006 | 2 | 1.104.304 | 1 |
| **Здравство и социјална заштита** | 20.707 | 34 | 32.988.053 | 18 | 23.520 | 39 | 51.752.449 | 24 |
| **Култура** | 1.066 | 2 | 1.315.011 | 1 | 1.164 | 2 | 1.499.965 | 1 |
| **Просвета и наука** | 7.159 | 12 | 9.534.708 | 5 | 7.581 | 12 | 10.238.512 | 5 |
| **Јавна предузећа/привредна друштва-републички ниво** | 12.016 | 20 | 66.123.631 | 35 | 9.443 | 16 | 65.058.523 | 30 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 8.068 | 13 | 28.332.682 | 15 | 7.944 | 13 | 33.659.794 | 15 |
| **Градска и општинска управа** | 4.554 | 8 | 23.103.760 | 12 | 4.810 | 8 | 23.208.511 | 11 |
| **Удружења** | 317 | 0 | 853.038 | 0 | 305 | 1 | 1.044.661 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 15 | 0 | 34.296 | 0 | 13 | 0 | 6.788 | 0 |
| **Укупно** | **60.475** | **100** | **188.358.108** | **100** | **60.696** | **100** | **217.276.719** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Највећи наручиоци по вредности закључених уговора приказани су у табели 5.

**Табела 5**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Највећи наручиоци по вредности закључених уговора** | | |
| **Назив наручиоца** | **Број уговора** | **Уговорена вредност\*** |
| Јавно предузеће "Електропривреда Србије" Београд | 5.104 | 30.579.991 |
| Клинички центар Србије | 1.140 | 9.094.617 |
| Оператор дистрибутивног система "ЕПС дистрибуција" д.о.о. Београд | 253 | 7.991.416 |
| ЈКП Градско саобраћајно предузеће "Београд" | 519 | 6.857.335 |
| "Инфраструктура железнице Србије" ад | 108 | 5.600.985 |
| Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре | 19 | 3.913.346 |
| Канцеларија за информационе технологије и електронску управу | 5 | 3.738.993 |
| Клинички центар Војводине | 566 | 3.463.627 |
| ЈП "Путеви Србије" Београд | 35 | 2.764.589 |
| Министарство унутрашњих послова Републике Србије | 1.173 | 2.608.688 |
| Апотека Београд | 119 | 2.540.880 |
| ЈКП "Београдске електране" Београд | 805 | 2.431.910 |

\*вредности су исказане у хиљадама динара

1. **ПЕРФОРМАНСЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Једна од значајних перформанси јавних набавки јесте дужина трајања поступка (рачунајући од дана објављивања позива на Порталу до дана закључења уговора) која је за набавке спроведене путем отвореног поступка, у првом полугодишту 2019. године, износила 57 дана, док је дужина трајања поступка јавне набавке мале вредности износила 29 дана.

Значајан показатељ перформанси јавних набавки јесте просечан број понуда по поступку који указује на интензитет конкуренције. У првом полугодишту 2019. године, вредност овог показатеља износила је 2,2.

Следећи значајан показатељ перформанси јесте успешност спроведених поступака. У првом полугодишту 2019. године, обустављено је 9% од укупног броја поступака. У највећем броју случајева (49%) разлог је био што су све приспеле понуде биле неприхватљиве.

Један од основних начела јавних набавки је начело транспарентности које подразумева обавезу наручиоца да обезбеди јавност поступка јавне набавке, односно да поштује одредбе ЗЈН које обезбеђују јавност и транспарентност. Одредбе ЗЈН које се односе на обавезу објављивања планова јавних набавки као и свих његових измена и допуна на Порталу, значајно доприносе унапређењу овог начела јер се на тај начин повећава општа информисаност јавности и пружају се понуђачима значајне информације за припремање понуда. Број објављених планова јавних набавки на Порталу у првом полугодишту 2019. године износио је 2.185, док је у истом периоду прошле године тај број износио 1.991.

1. **НАБАВКЕ ПО ВРСТАМА ПОСТУПАКА**

Један од најзначајнијих показатеља перформанси јавних набавки у погледу транспарентности и обезбеђивања слободне конкуренције јесте заступљеност конкурентних поступака. Њихов удео је, у првом полугодишту 2019. године, износио 97%, док је учешће неконкурентног поступка (преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда) у укупној вредности закључених уговора износио свега 3% (Табела 6).

Због ограничавања конкуренције и транспарентности, преговарачки поступак предвиђен је само за изузетне случајеве, те се његово учешће у земљама окружења које припадају ЕУ креће од 5% у Хрватској и Мађарској, до 21% у Румунији и 24% у Бугарској[[2]](#footnote-2).

**Табела 6**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Преглед вредносне структуре јавних набавки велике**  **вредности по врсти поступка у првом полугодишту 2019. године** | | |
| **Врста поступка** | **Уговорена вредност**  **(у хиљадама**  **динара)** | **%** |
| **Отворени поступак** | 183.636.906 | 94% |
| **Рестриктивни поступак** | 7.583 | 0% |
| **Квалификациони поступак** | 887.573 | 0% |
| **Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда** | 6.111.643 | 3% |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 5.039.062 | 3% |
| **Укупно** | **195.682.767** | **100%** |

Као што се из података датих у Табели 6 и на Слици 4 може видети, учешће преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда било је значајно ниже у односу на земље у окружењу које припадају ЕУ. Када се сагледа кретање заступљености овог поступка у протеклих шеснаест година јасно се може уочити колики је напредак у погледу овог показатеља остварен, као и да је та вредност одржива још од 2014. године (Слика 5).

У првом полугодишту 2019. године УЈН је дала 1.065 позитивних и 36 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Податак да негативна мишљења чине 3% од укупног броја мишљења (другим речима, да позитивна мишљења доминирају), у комбинацији са ниским учешћем преговарачких поступака у укупној вредности јавних набавки, показује да наручиоци знају када има основа за примену овог поступка, те да се у другим случајевима и не обраћају УЈН.

Упоредо са смањивањем учешћа неконкурентног поступка, повећала се заступљеност отвореног поступка. Учешће отвореног поступка задржало се и у првом полугодишту 2019. године на рекордно високом нивоу од 94% (Слика 4). Тиме је одржан позитиван тренд започет 2014. године (Слика 6).

**Слика 4**

**Слика 5**

****

**Слика 6**



Следеће важно питање везано за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда јесте његово учешће по категоријама наручилаца. Другим речима, битно је да се сагледа које категорије наручилаца су највише примењивале ову врсту поступка (Табела 7).

**Табела 7**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед бројчане и вредносне структуре**  **преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда**  **по категоријама наручилаца** | | | | | | | | |
| **Период** | **2018. година прво полугодиште** | | | | **2019. година прво полугодиште** | | | |
| **Категорија** | **Број**  **уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** | **Број**  **уговора** | **%** | **Уговорена**  **вредност**  **без ПДВ-а\*** | **%** |
| **Органи државне управе** | 104 | 10 | 729.636 | 13 | 96 | 10 | 655.010 | 11 |
| **Правосуђе** | 1 | 0 | 692 | 0 | 5 | 1 | 7.470 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 338 | 33 | 902.892 | 16 | 251 | 25 | 958.405 | 16 |
| **Култура** | 200 | 20 | 391.870 | 7 | 183 | 18 | 286.842 | 5 |
| **Просвета и наука** | 14 | 1 | 25.952 | 0 | 32 | 3 | 23.691 | 0 |
| **Јавна предузећа/привредна друштва-републички ниво** | 163 | 16 | 3.391.158 | 58 | 211 | 21 | 3.641.914 | 60 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 57 | 6 | 140.118 | 2 | 44 | 5 | 171.828 | 3 |
| **Градска и општинска управа** | 143 | 14 | 222.998 | 4 | 171 | 17 | 357.500 | 5 |
| **Удружења** | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 8.983 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **1.020** | **100** | **5.805.316** | **100** | **994** | **100** | **6.111.643** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Доминантни основ за спровођење преговарачког поступка у првој половини 2019. години било је ”преговарање са тачно одређеним понуђачем”. Овај основ чинио је 87% вредности уговора закључених у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда.(Слика 7).

**Слика 7**

Вредност уговора закључених у преговарачком поступку без објављивања у првом полугодишту 2019. године благо је порасла у односу на исти период 2018. године (табела 7). До пораста вредности уговора закључених у преговарачком поступку без објављивања дошло је у случају када због техничких, односно уметничких разлога или разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку може извршити само одређени понуђач, док се вредност уговора закључених по осталим основама за преговарање смањила. (Слика 8).

**Сли****ка 8**

\* вредности су исказане у хиљадама динара

Предмети набавке (према доминантној шифри из општег речника набавки) који су, у првом полугодишту 2019. године, били најзаступљенији у примени преговарачког поступка са тачно одређеним понуђачем су: а) грађевински радови; б) медицинска опрема и фармацеутски производи; в) услуге одржавања и поправки; г) услуге информационе технологије; д) програмски пакети и информациони системи.

1. **КОНКУРЕНЦИЈА**

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

Просечан број понуда, као стандардан показатељ интензитета конкуренције у јавним набавкама, приказан је у Табели 8.

**Табела 8**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Просечан број понуда\*** | | | | | | | | |
| **2011.**  **година** | **2012.**  **година** | **2013.**  **година** | **2014. година** | **2015. година** | **2016. година** | **2017.**  **година** | **2018.**  **година** | **2019.**  **1П** |
| 3,2 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,9 | 3 | 2,5 | 2,2 |

\*на основу података са Портала јавних набавки

У Табели 9, приказан је просечан број понуда по врстама поступака. У отвореном поступку, који је учествовао са 94% у укупној вредности јавних набавки, било је, у просеку, 2,3 понуде, док је интензитет конкуренције код преговарачког поступка без објављивања позива био значајно нижи и износио је свега 1,2 понуде по поступку.

**Табела 9**

|  |  |
| --- | --- |
| **Преглед просечног броја понуда по врстама поступка**  **у првом полугодишту 2019. године** | |
| **Врста поступка** | **Просечан број понуда**  **по поступку** |
| **Отворени поступак** | 2,3 |
| **Квалификациони поступак** | 2,5 |
| **Рестриктивни поступак** | 2,6 |
| **Преговарачки поступак**  **без објављивања позива за подношење понуда** | 1,2 |
| **Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда** | 1,2 |

\*на основу података са Портала јавних набавки

Просечан број понуда у поступку јавне набавке мале вредности израчунат на основу објављених података на Порталу (имајући у виду да се у кварталним извештајима наручилаца, у случају малих набавки, подаци наводе збирно) износи 2,0.

Учешће уговора закључених на основу поступака обликованих по партијама у односу на укупан број закључених уговора у првом полугодишту 2019. године износио је 61% , што показује да су у првом полугодишту 2019. године, услови за јачање конкуренције били повољни. (Табела 10).

**Табела 10**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Кретање учешћа набавки обликованих по партијама**  **у периоду 2013 – 2019.** | | | | | | | |
| Година | **2013.** | **2014.** | **2015.** | **2016.** | **2017.** | **2018.** | **2019. 1П** |
| Набавке обликоване по партијама | 51% | 62% | 64% | 69% | 64% | 56% | 61% |

Један од важних показатеља интензитета конкуренције је учешће уговора за које је пристигла само једна понуда (Слика 9). Већи број пристиглих понуда значи и већи број опција за наручиоце што води једноставнијем остваривању једног од основних циљева јавних набавки а то је постизање највеће вредности за уложени новац.

**Слика 9**

На основу последњих података који су објављени на сајту Европске комисије[[3]](#footnote-3), у Пољској заступљеност уговора за које је пристигла само једна понуда износи 52%, у Мађарској 41%, Румунији 34%, Бугарској 32%, док у Хрватској износи 25%.

Учешће уговора са једном понудом по категоријама наручилаца приказано је у Табели 11.

**Табела 11**

|  |  |
| --- | --- |
| **Заступљеност уговора са једном понудом по категоријама наручилаца**  **у првом полугодишту 2019. године** | |
| **Категорија** | **%** |
| Органи државне управе | 58 |
| Правосуђе | 25 |
| Здравство и социјална заштита | 51 |
| Култура | 93 |
| Просвета и наука | 48 |
| Јавна предузећа/привредна друштва-републички ниво | 63 |
| Јавна предузећа-локална самоуправа | 62 |
| Градска и општинска управа | 58 |
| Удружења | 36 |

1. **ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

У првом полугодишту 2019. године наручиоци су објавили 32.934 јавних набавки на Порталу јавних набавки, а дневни број посета Порталу износио је 8.202.

У истом периоду Управа за јавне набавке објавила је на Порталу 1.101 мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда.

У складу са чланом 158. ЗЈН, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки објавила је 483 одлуке о захтевима за заштиту права на Порталу јавних набавки.

Број објављених планова на Порталу јавних набавки током првих полугодишта у периоду 2015-2019. године приказан је на слици 10.

**Слика 10**

1. **УЧЕШЋЕ ДОМАЋИХ И СТРАНИХ ПОНУЂАЧА**

Учешће страних понуђача је, у првом полугодишту 2019. године, износило 3% од укупне вредности закључених уговора (Слика 11)

**Слика 11**

1. **ИСХОДИ ПОСТУПАКА**

Преглед исхода поступака јавних набавки (Табела 12, Слика 12) показује да је 91% започетих поступака успешно и окончано, док је 9% поступака обустављено од стране наручилаца.

**Табела 12**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед исхода поступака у првом полугодишту 2019. године** | | | | | | |
| **Исход поступка** | **Број поступака велике вредности** | **%** | **Број поступака мале вредности** | **%** | **Укупно** | **%** |
| **Успешно спроведени** | 16.424 | 91 | 12.070 | 92 | 28.494 | 91 |
| **Обустављени** | 1.590 | 9 | 1.074 | 8 | 2.664 | 9 |
| **Укупно** | **18.014** | **100** | **13.144** | **100** | **31.158** | **100** |

**Слика 12**

Упоредни преглед заступљености основа за обуставу поступака од стране наручилаца, у првом полугодишту 2019. у односу на исти период претходне године, показује да није дошло до значајнијих промена (Слика 13). Доминантан основ за обуставу поступка и даље представљају случајеви када није прибављена ниједна прихватљива понуда, док је други по заступљености основ када није приспела ниједна понуда. Ова два основа, посматрана збирно, били су разлог за обуставу 3/4 укупно обустављених поступака (Слика 13).

Значајан број случајева где ниједна понуда није поднета указује на потребу да се захтеви наручилаца у конкурсној документацији, захваљујући претходно спроведеном истраживању тржишта, ускладе са оним што се на тржишту нуди како би понуђачи могли да одговоре поднетом понудом, као и да се успостави дијалог са понуђачима и тиме покаже да поступци јавних набавки нису ”намештени” за неког од њих, чиме се повећава кредибилитет поступака.

**Слика 13**

1. **НАБАВКЕ ИЗУЗЕТЕ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА**

Набавке на које се није примењивао ЗЈН учествовале су у укупној уговореној вредности са 29% (Табела 13), што одговара нивоу учешћа из истог периода претходне године. Посматрано по броју уговора, међу набавкама изузетим од примене ЗЈН са 74% учешћа доминирају оне чија је вредност била испод 500.000 динара на годишњем нивоу (Табела 14).

**Табела 13**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед свих набавки у Републици Србији у првом полугодишту 2019. године** | | | | |
| **Врста набавки** | **Укупан број уговора** | **Укупна уговорена вредност\*** | **Заступљеност у свим набавкама** | |
| **По броју**  **(у %)** | **По вредности**  **(у %)** |
| **Јавне набавке** | 60.696 | 217.276.719 | 25 | 71 |
| **Набавке изузете од закона** | 182.918 | 89.918.307 | 75 | 29 |
| **Укупно** | **243.614** | **307.195.026** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

На основу структуре набавки на које се ЗЈН није примењивао приказане у Табели 14, произлази да највеће учешће у укупној вредности изузетака чине набавке наручилаца на основу члана 122. став. 1. тачка 4), односно набавке енергије или горива за производњу енергије са 25% вредности. Следе набавке које су изузете на основу члана 39. став 2. ЗЈН, односно набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности, које чине 20%. На трећем месту су набавке на основу члана 7. став 1. тачка 1) ЗЈН, односно набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и који су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке, које чине 19% вредности.

**Табела 14**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Подаци о набавкама на које се ЗЈН не примењује по основама за изузеће**  **у првом полугодишту 2019. године** | | | | |
| **Основ за изузеће**  **од примене ЗЈН** | **Број уговора** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност**  **(у %)** | **Вредносна заступљеност**  **(у %)** |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 1) ЗЈН**  Искључиво право на обављање делатности која је предмет  јавне набавке | 21.417 | 17.166.177 | 12 | 19 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 2) и 2а) ЗЈН**  Набавке из средстава страних кредита добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, односно по основу међународних споразума | 224 | 12.043.156 | 0 | 13 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 12) ЗЈН**  Заснивање радног односа и закључивање уговора о обављању привремених и повремених послова | 7.411 | 1.002.519 | 5 | 1 |
| **Чл. 7. ст. 1. тач. 6) ЗЈН**  Набавке добара и услуга ради даље продаје, ради прераде и продаје | 10.222 | 3.437.318 | 5 | 4 |
| **Члан 7а ЗЈН** набавке између повезаних лица | 574 | 11.947.025 | 1 | 13 |
| **Чл. 39. ст. 2. ЗЈН**  Набавке испод доњег лимита за јавне набавке мале вредности | 134.312 | 17.742.348 | 73 | 20 |
| **Чл. 122. ст. 1. тач. 4) ЗЈН**  Набавка енергије или горива за производњу енергије  у области енергетике | 421 | 22.681.276 | 0 | 25 |
| **Чл. 7. ст. 1 тач. 10) ЗЈН** | 4.465 | 1.585.442 | 2 | 2 |
| **Остало** | 3.872 | 2.313.046 | 2 | 3 |
| **Укупно** | **182.918** | **89.918.307** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Набавке на које се није примењивао ЗЈН биле су најзаступљеније код јавних предузећа/привредних друштава (35%), градске и општинске управе (23%) и јавних предузећа у локалној самоуправи (18%), који су збирно учествовали са 76% у укупној вредности набавки изузетих од примене ЗЈН (Табела 15).

**Табела 15**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Преглед набавки изузетих од примене Закона**  **по категоријама наручилаца у првом полугодишту 2019. године** | | | | |
| **Категорија** | **Број уговора** | **Уговорена вредност**  **без ПДВ-а\*** | **Бројчана заступљеност (у %)** | **Вредносна заступљеност (у %)** |
| **Органи државне управе** | 6.725 | 11.974.019 | 4 | 13 |
| **Правосуђе** | 2.865 | 181.832 | 2 | 0 |
| **Здравство и социјална заштита** | 17.008 | 2.945.321 | 9 | 3 |
| **Култура** | 16.290 | 887.473 | 9 | 1 |
| **Просвета и наука** | 74.711 | 5.500.041 | 40 | 7 |
| **Јавна предузећа/привредна друштва-републички ниво** | 11.861 | 31.158.464 | 6 | 35 |
| **Јавна предузећа-локална самоуправа** | 32.373 | 16.262.015 | 18 | 18 |
| **Градска и општинска управа** | 17.875 | 20.771.604 | 10 | 23 |
| **Удружења** | 3.133 | 228.963 | 2 | 0 |
| **Фондације и задужбине** | 77 | 8.575 | 0 | 0 |
| **Укупно** | **182.918** | **89.918.307** | **100** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

Јавна предузећа/привредна друштва су 87% вредности ових набавки спровела по следећа три основа:

1. набавке по основу члана 7а у случају када надзирано правно лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор (33%);
2. набавке по основу члана 122. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно у случају када наручилац који се бави делатношћу у области енергетике из члана 119. став 1. ЗЈН, набавља енергију или гориво за производњу енергије (39%);
3. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 2) подтачка 2) ЗЈН, у случају набавки, односно конкурса за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним актом о донацији (15%);

Градска и општинска управа је 90% вредности ових набавки спровела по следећа три основа:

1. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 1), у случају набавки од лица и организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет набавке (51%)
2. набавке по основу члана 39. став 2, у случају набавки чија вредност није већа од доњег лимита за јавне набавке мале вредности (27%);
3. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 2) подтачка 2) ЗЈН, у случају набавки, односно конкурса за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним актом о донацији (12%)

Јавна предузећа-локална самоуправа су 93% вредности ових набавки спровели по следећа два основа:

1. набавке по основу члана 122. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно у случају када наручилац који се бави делатношћу у области енергетике из члана 119. став 1. ЗЈН, набавља енергију или гориво за производњу енергије (64%);
2. набавке по основу члана 7. став 1. тачка 1), у случају набавки од лица и организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет набавке (20%)
3. набавке по основу члана 39. став 2, у случају набавки чија вредност није већа од доњег лимита за јавне набавке мале вредности (9%)
4. **ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ**

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

Број закључених оквирних споразума приказан је у табели 16.

**Табела 16**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Број закључених оквирних споразума** | **2014.**  **1 П** | **2015.**  **1 П** | **2016.**  **1 П** | **2017.**  **1 П** | **2018.**  **1 П** | **2019.**  **1 П** |
| 280 | 640 | 1.109 | 1.785 | 1.923 | 1.426 |

На основу оквирних споразума, у првом полугодишту 2019. године, закључено јепреко седамнаест хиљада уговора чија је укупна вредност била за 49% већа у односу на исти период претходне године (Табела 17). Истовремено, релативно учешће порасло је са 16% на 23% учешћа.

**Табела 17**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума**  **у првом полугодишту 2018. и 2019. године и њихово учешће**  **у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама** | | | | | | | |
| **2018. 1П** | | | | **2019. 1П** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 15.327 | 25 | 29.866.153 | 16 | 17.863 | 46 | 44.576.806 | 23 |

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

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

У првом полугодишту 2019. године, најзаступљенији предмети у вредности ОС били су: медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу (57%), грађевински радови (10%), нафтни деривати гориво и електрична енергија (7%), (Табела 18).

**Табела 18**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Најзаступљенији предмети набавки**  **по вредности уговора закључених на основу ОС** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 25.494.577 | 57 |
| Грађевински радови | 4.481.796 | 10 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 3.018.040 | 7 |
| Храна и пиће | 1.737.711 | 4 |
| Услуге одржавања и поправки | 1.556.622 | 3 |
| Остало | 8.288.060 | 19 |
| **Укупно** | **44.576.806** | **100** |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

1. **ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Централизација јавних набавки омогућава наручиоцима да остваре уштеде по основу укрупњавања на страни тражње. Централизација јавних набавки се остварује обједињавањем набавки које се потом спроводе преко тела за централизоване јавне набавке или спровођењем поступка јавне набавке од стране више наручилаца (заједничка јавна набавка).

Учешће централизованих јавних набавки у укупној вредности закључених уговора повећало се са 10% на 15% у односу на исти период претходне године (Табела 19).

**Табела 19**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Упоредни преглед закључених уговора**  **на основу централизованих јавних набавки** | | | | | | | |
| **2018. 1П** | | | | **2019. 1П** | | | |
| **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** | **Број уговора** | **%** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| 6.338 | 11 | 18.495.976 | 10 | 8.454 | 22 | 30.501.817 | 15 |

\* вредности су исказане у хиљадама динара

Доминантан удео у вредности централизованих јавних набавки, у првом полугодишту 2019. године, имали су медицинска опрема, фармацеутски производи и производи за личну негу (88%), а значајније учешће имали су и нафтни деривати, гориво и електрична енергија као и грађевински радови (Табела 20). То су уједно предмети набавки који су били најзаступљенији у случају закључења оквирних споразума (Табела 18). Ово подударање се објашњава тиме да се оквирни споразуми највише користе управо код централизованих јавних набавки.

**Табела 20**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Првих пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки** | **Уговорена вредност без ПДВ-а\*** | **%** |
| Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу | 26.853.279 | 88 |
| Нафтни деривати, гориво, електрична енергија | 1.899.323 | 6 |
| Грађевински радови | 446.924 | 2 |
| Канцеларијске и рачунарске машине | 358.417 | 1 |
| Опрема и помоћни производи за превоз | 273.416 | 1 |
| Остало | 670.458 | 2 |
| Укупно | 30.501.817 | 100 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

**XI. РЕЗЕРВИСАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

У спровођење поступака јавних набавки све више се интегришу социјални критеријуми који узимају у обзир питања као што су могућности за запошљавање одређених категорија становништва (млади, незапослени дужи низ година и особе са инвалидитетом), усаглашеност са радним и социјалним правима, социјално укључивање и једнаке могућности, поштовање стандарда приступачности за све кориснике.

У циљу укључивања организација и привредних субјеката који запошљавају особе са инвалидитетом, наручиоци могу, у складу са ЗЈН, спроводити поступке јавних набавки у којима ће круг потенцијалних понуђача бити ограничен само на наведене субјекте (тзв. ,,резервисане набавке“). Промоцијом и подстицањем социјалног аспекта јавних набавки даје се допринос развоју предузетништва , нарочито малих и средњих предузећа, као и социјалних предузећа а са друге стране, остварују се циљеви инклузивног развоја.

Број и вредност резервисаних јавних набавки у првим полугодиштима 2019. и 2018. године приказан је у табели 21. ,док је кретање броја и вредности резервисаних јавних набавки у претходним годинама приказано је у Табели 22.

**Табела 21**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Број и вредност резервисаних јавних набавки у првом полугодишту**  **2018. и 2019. године** | | |
| Година | **2018. 1П** | **2019. 1П** |
| Број | 35 | 47 |
| Вредност\* | 335.140 | 292.416 |

\*Вредности су изражене у хиљадама динара

**Табела 22**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Број и вредност резервисаних јавних набавки** | | | | |
| Година | **2015.** | **2016.** | **2017.** | **2018.** |
| Број | 126 | 105 | 87 | 84 |
| Вредност\* | 634.966 | 743.695 | 544.752 | 663.103 |

\* Вредности су изражене у хиљадама динара

**XII. ПРИМЕНА КРИТЕРИЈУМА ЗА ИЗБОР НАЈПОВОЉНИЈЕ ПОНУДЕ**

ЗЈН предвиђа две врсте критеријума за оцењивање понуда: 1) критеријум економски најповољније понуде (ЕНП) и 2) критеријум најниже понуђене цене. Избор између критеријума најниже цене и ЕНП наручилац врши у зависности од предмета јавне набавке.

У првом полугодишту 2019. године, критеријум ЕНП коришћен је у 10% поступака, док је критеријум најниже цене примењен у преосталих 90% случајева, што је лошији резултат него у истом периоду претходне године (Слика 14). Другачија сразмера постоји у земљама региона које су чланице ЕУ. У Хрватској је, у 2018. години, критеријум ЕНП примењен у 66% поступака, у Мађарској у 56%, у Бугарској у 16%, у Румунији у 14% поступака, док је у Словачкој наведени критеријум био заступљен у свега 4% случајева[[4]](#footnote-4).

**Слика 14**

**XIII. АКТИВНОСТИ УПРАВЕ**

**Процес придруживања ЕУ**

Стратегијом развоја јавних набавки и годишњим акционим плановима су одређени планови, активности и временски оквир у којем Република Србија планира да потпуно усагласи домаћу регулативу 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, Предлог ЗЈН усвојен је на седници Владе 23. септембра 2019. Нови ЗЈН усклађен је са коментарима Европске комисије.

Такође, Управа је израдила Предлог стратегије за развој јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023.година, у циљу дефинисања правца даљег развоја система јавних набавки и стварања модерног и ефикасног система јавних набавки. С тим у вези, организована је јавна расправа током 2019. године и наведена стратегија се налази у фази прикупљања мишљења од старне релевантних органа јавне управе ради усвајања на седници Владе.

УЈН је усвојила и нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи за јавне набавке Број: 110-00-5/2019-1 од 20. марта 2019. године, који је усклађен са новим прописима у области државних службеника и неопходним компетенцијама државних службеника, али је повећана и могућност запослења за још два државна службеника, са 36 на 38 лица, што ће омогућити даље јачање капацитета Управе. У току је конкурс за попуњавање седам радних места, за девет извршилаца.

**Упутства, модели**

У првом полугодишту 2019. године израђени су следећи аналитички документи: 1) Анализа са предлозима унапређења рада УЈН везано за комуникацију са заинтересованом јавношћу и организационе структуре Управе за јавне набавке у погледу примене новог Закона о јавним набавкама; 2) Анализа тренутног стања неправилности у јавним набавкама са препорукама за унапређење мера за њихово ефикасно препознавање и кажњавање.

Такође, извршено је унапређење општег речника набавки са циљем да се одређени изрази прилагоде корисницима.

**Сертификација службеника за јавне набавке**

У првом полугодишту 2019. године, одржано је 12 испита за службеника за јавне набавке, на којима је полагало 344 кандидата, а положило 198. 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 првих шест месеци 2019. године, организовано је 132 испита, на којима је укупно полагало 4.429 кандидата, од којих је 2.624 положило испит и стекло сертификат за службеника за јавне набавке.

**Обуке**

У оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013, заједно са СИГМА, заједничком иницијативом ОЕЦД-а и ЕУ, организована је радионица под називом „Јавно-приватна партнерства и концесије у светлу одредби и праксе Европске уније“. Радионица је одржана у Београду, 24. јануара, а у њој су учествовали представници УЈН, Комисије за јавно-приватно партнерство, Државне ревизорске институције, Привредне коморе Србије, наручилаца и давалаца концесије. Експерти су учесницима представили главне аспекте јавно-приватног партнерства - од преноса ризика на приватног партнера у области дизајнирања, управљања, финансирања и одржавања, до концепта сарадње, који је кључан за постојање овог облика партнерства између јавног и приватног сектора. Такође је било речи о јавно-приватном партнерству у Европској унији, случајевима Европског суда правде, а учесници су такође имали прилику чути о разликама између концесија и уговора о јавним набавкама.

У сарадњи са СИГМА, заједничком иницијативом ОЕЦД-а и ЕУ, у оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013, организована је радионица под називом „Поступци јавних набавки са посебним нагласком на конкуретни дијалог са преговорима и иновационим партнерствима“, која је одржана у Београду, 25. јануара. Током радионице, која је настала као комбинација презентација и студија случаја, учесници из УЈН и других институција, као и представници наручилаца имали су прилику да се упознају са историјом јавних набавки у ЕУ, тренутним моделима и најновијом праксом за спровођење партнерских односа са иновацијама. Током радионице, учесници су такође имали прилику да виде практичне случајеве како се овај нови поступак спроводи и који су његови ефекти.

Представник УЈН учествовао је на радионици под називом „Један сектор, једна прича“, коју је организовало Министарство за европске интеграције. Неке од тема биле су општа концепција стратешких оквира комуникације, акциони план и концепт интерактивних комуникацијских алата, а разговарано је и о појединим секторским стратешким оквирима. Радионица је одржана у Београду 28. јануара.

Представник УЈН учествовао је на радионици под називом „Обрада анализа и података - нацрт програма“, која је одржана у Београду од 6. до 7. фебруара. Главне теме биле су искуство „Транспарентности Србије“ у обради и анализи података путем снимања извештаја, методе прикупљања података и Ексел за анализу података.

На радионици: „Нацрти имплементираних прописа према нацрту новог Закона о јавним набавкама“, стручњаци који раде на пројекту „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013 и представници УЈН говорили су о нацртима имплементираних прописа припремљених у вези с нацртом новог Закона о јавним набавкама. Радионица је одржана у Београду, 7. фебруара.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013 организовао је обуку за запослене у УЈН. Тема обуке била је нова веб страница УЈН. Представљено је како да се управља елементима веб странице у вези са садржајем, дизајном, структуром веб локације и како се управља ажурирањем веб страница - вестима, документима, текстовима, чланцима, фотографијама итд. Обука је одржана у Београду, 11. марта.

Представник УЈН учествовао је у обуци за стицање вештина тренирања из области „Етика и интегритет у државној управи и локалној самоуправи“, која је одржана у Београду од 11. до 15. марта. Учесници су током практичног дела обуке научили како да препознају ризичне ситуације за појаву корупције и стратегију решавања проблема.

Нови портал јавних набавки којим управља УЈН, који ће модернизовати начин додељивања уговора, побољшаће транспарентност јавних набавки, повећати конкуренцију и смањити трошкове учешћа у поступцима јавних набавки, биће покренут средином 2020. године. Развој новог Портала омогућен је уз помоћ Пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013. Да би се побољшали капацитети УЈН за управљање новим порталом, пројекат је 20. и 21. марта организовао радионице под називом „Електронска јавна набавка: Нови портал јавних набавки и његове функције“. Радионице су помогле представницима УЈН да упознају нови портал, његове функционалности и динамику његовог представљања. Ово је био први од четири модула практичних радионица организованих за Управу за јавне набавке, а сваки је обухватио различит аспект Портала јавних набавки. Идеја ових радионица је и обука запослених у УЈН, јер ће УЈН бити задужена за пружање континуиране подршке крајњим корисницима новог Портала јавних набавки.

Такође, уз подршку пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013, у Београду је 4. априла одржана радионица под називом „Упутства за оквирне споразуме и моделе тендерске документације“, на којој су дискутоване и финализоване нове смернице за закључивање оквирних споразума са представницима УЈН. Поред тога, разговарано је о моделима конкурсне документације.

Представник УЈН учествовао је на радионици „Стварање замаха у екосистемима отворених података“. Циљ радионице био је повећање свести о вредности отворених података за пружање услуга, пословање и иновације у Србији међу потенцијалним корисницима и релевантним агенцијама. Такође је уведено неколико практичних метода за постизање успеха са отвореним подацима и изазовима да учесници размишљају о будућим могућностима отворених података у Србији. Радионица је одржана у Београду, 9. априла.

Представници УЈН учествовали су на радионици под називом „Оквирни споразуми у светлу одредби и праксе Европске уније“ коју је организовао Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013 у сарадњи са СИГМА, заједничком иницијативом ОЕЦД-а и ЕУ, која је одржана у Београду 11. априла. На радионици је наглашено колико је важно да се државни службеници у Републици Србији упознају са европским процедурама, посебно због новог Закона о јавним набавкама, који је израђен по највишим стандардима у овој области. Представници УЈН су имали прилику да размене искуства са експертом за јавне набавке из Пољске, који је говорио о приступу ЕУ директивама о јавним набавкама које се тичу оквирних споразума, њиховом концепту, странама у процесу, планирању, организацији и спровођењу, као и неким примерима из праксе.

Након прве практичне радионице о новом Порталу јавних набавки, пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013 је организовао још две радионице, на којима су запослени у УЈН обучени како да користе нови Портал са аспекта економских оператера, е-подношења и отварања понуда и употребу е-каталог-а. Током дводневне радионице, 13 запослених у УЈН имало је прилику да испроба девет корисних вежби. Учесници су имали прилику научити како се региструју наручиоци, како се претражују планови јавних набавки и како се може претплатити на примање информација о процесу, како би благовремено информисали понуђаче. Радионица је одржана у Ечки, од 18. до 19. априла.

Представник УЈН учествовао је на радионици под називом „Кохезиона политика Европске уније у новој финансијској перспективи 2021-2027“, одржаној у Београду 23. априла. Циљ радионице био је упознавање учесника са перспективама кохезионе политике након 2020. године (на стратешком и оперативном нивоу), унапређење разумевања кохезионе политике, посебно из угла Републике Србије и презентација лекција научених од других земље у односу на теме о којима се разговарало.

Чланови Радне групе за припрему новог Закона о јавним набавкама упознати су са новим Порталом јавних набавки и његовим функцијама током дводневне радионице, коју је организовао пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013, а која је одржана у Новом Саду од 23. до 24. априла. Експерт за е-набавку представили су учесницима општи преглед новог Портала, као и како се регистровати на Порталу и управљати корисничким налозима. Учесници су се такође упознали са специфичним аспектима Портала јавних набавки (планирање, покретање поступка јавних набвки, подношење електронских понуда, објављивање одлуке о додели уговора у поступцима јавних набавки).

Представник УЈН учествовао је у радионици о проактивном развоју случајева корупције, случајевима финансијских превара и привредног криминала, заједно са представницима тужилаштва и полицијских инспектора. Ову радионицу су организовали Министарство правде САД и ОЕЦД, у сарадњи са Министарством правде Републике Србије, Правосудном академијом Републике Србије и Тужилаштвом, у Врњачкој Бањи од 19. до 21. јуна 2019. године. Главни циљеви ове радионице били су развој вештина критичког размишљања и решавања проблема повезаних са анализом случајева и доказима, развијање вештина спровођења истрага, финансијских и тужилачких вештина, развијање вештина у групама за утицај и вештинама управљања случајем, укључујући вештине потребне за надзор, управљање и координирају истраге развијајући основно разумевање проблема везаних за истраге и кривично гоњење случајева злоупотребе у вези с јавним набавкама.

Представници УЈН учестовали су на радионици о систему јавних набавки у Републици Србији, одржаној у Шапцу од 20. до 21. јуна 2019. Главне теме биле су везане за примену Закона о јавним набавкама и подзаконских аката, најчешћи облици неправилности у јавним набавкама, како спречити неправилности у јавним набавкама и како побољшати комуникацију и координацију између Управе за јавне набавке, Државне ревизорске институције, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Министарства Финансије – Одељења буџетске инспекције, у области јавних набавки.

Представници УЈН учествовали су на радионици под називом „Учешће микро, малих и средњих предузећа (МСМЕ) у јавним набавкама“ која је одржана у Београду 28. јуна 2019. године у просторијама Палате Србија. Циљ обуке био је да пружи подршку запосленима у јавним набавкама и одговорним лицима код наручилаца како би се привукла мала и средња предузећа да учествују у поступцима јавних набавки у Републици Србији, посебно у вези са микро предузећима, кроз представљање препрека за учешће МСП у јавним набавкама, као и, посебно, давањем препорука за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама.

Представници УЈН учестовали су на радионици под називом „Метарегистар и попис службених евиденција“ 26. јуна 2019. године у просторијама Националне академије за јавну управу. Циљ радионице је успостављање једноставне и ауторизоване размене података у складу са законом где је неопходно пописати све службене евиденције које су установљене законом или другим прописом, а којима се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно за потребе вођења управних поступака.

**Мишљења и тумачења**

У складу са чланом 136. ЗЈН, у првој половини 2019. године, УЈН је дала 105 мишљења о тумачењу и примени одредаба ЗЈН. У истом периоду УЈН је дала и 1.101 мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, из члана 36. став 1. тач. 2)-6) ЗЈН, од тога 1.065 позитивних, 36 негативних, док је код 205 захтева тражено уређење.

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

**Стручна помоћ наручиоцима и понуђачима**

Поред припреме и објављивања модела конкурсних документација, давања мишљења и тумачења, УЈН је, у првом полугодишту 2019. године, сваког радног дана пружала стручну помоћ наручиоцима и понуђачима путем консултација и то: правних консултација, путем телефона, у периоду од 9-11 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, УЈН је одржавала, у просеку, два састанка дневно са представницима различититх институција и министарстава, као и других наручилаца.

**Надзор**

Управа за јавне набавке је Влади Републике Србије и одбору Народне скупштине надлежном за послове финансија у складу са одредбама ЗЈН, поднела Извештај о спроведеном надзору за претходну годину а у току је израда Извештаја о спроведеном надзору за 2019. годину који ће у складу са законском обевезом, Управа предати најкасније до дана 30. априла 2020. 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.

У вршењу надзора над применом ЗЈН, УЈН је у првом полугодишту 2019. године поступала по основу 39 захтева достављених од стране овлашћених субјеката.

Од наведеног броја, УЈН је поступала по основу 14 захтева достављених од стране надлежних тужилаштава. Такође, у наведеном периоду оставарена је сарадња са полицијским управама широм Србије и по њиховим захтевима су достављени захтевани извештаји у укупно 3 предмета. Као и код захтева тужилаштва, и полицијске управе су превасходно тражиле стручну помоћ УЈН при разматрању и разјашњењу конкретних питања из области јавних набавки, као и правилности поступања одређених наручилаца при спровођењу једне или више набавки. Захтеви су се претежно односили на поступање наручилаца, како по важећем ЗЈН, тако и по ЗЈН/2008.

Такође, у првом полугодишту 2019. године, УЈН је поступала у два захтева достављена од стране Агенције за борбу против корупције, као и два захтева поднета од стране Комисије за заштиту конкуренције.

Изузев наведеног 21 предмета у којима је поступано по захтевима наведених органа, УЈН је у првом полугодишту 2019. години поступала и у 18 случајева вршења надзора по пријављеним неправилностима од стране других заинтересованих субјеката тј. Наручилаца, понуђача и др.

За поступке јавних набавки процењене вредности преко милијарду динара, Управа је у првом полугодишту 2019. године, именовала грађанске надзорнике у укупно 44 поступка јавних набавки.

**Извештаји о јавним набавкама у РС**

Чланом 133. ЗЈН прописано је да је УЈН дужна да на основу појединачних тромесечних извештаја наручилаца припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у РС, да га достави Влади и објави на својој интернет страници. На основу тромесечних извештаја наручилаца, у марту 2019. године урађен је и достављен Влади ради информисања Извештај о јавним набавкама у РС за 2018. годину, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

**Међуинституционална сарадња**

Састанак Радне групе за отворене податке одржан је у Београду 4. марта. На састанку су представљени досадашњи резултати будућим члановима ове радне групе, а представљено је и спровођење Акционог плана иницијативе за отворено партнерство 2018-2020. године.

Представник УЈН учествовао је на састанку Међуминистарске пројектне групе за реформу јавне управе који је одржан у Шапцу од 4-5. јуна уз подршку Европске уније, СИГМА и ОЕЦД-а. Учесници су разговарали о предложеном Закључку о усвајању годишњег извештаја за 2018. годину о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018.-2020. године, резултатима Извештаја о спољној оцени резултата Стратегија реформе јавне управе, (р)еволуцији мониторинга Извештаја о реформи јавне управе, креирајући идеалан извештај о надзору.

**Међународна сарадња**

Представник УЈН учествовао је на регионалној радионици под називом „Превенција трговине људима у ланцима снабдевања путем владиних пракси и мера“. Циљ Регионалне конференције био је да се окупе релевантни актери (корпорације, невладине организације и влада) како би се разговарало о најбољим праксама државних институција, како националних тако и локалних, компанија из приватног сектора и цивилног друштва како би се осигурало да се набављене робе и услуге уговорене од стране централних и локалних власти не производе и испоручују искориштавањем жртава трговине људима. Догађај је одржан у Атини у Грчкој од 30. до 31. јануара.

Пројекат „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ ИПА 2013 је организовао студијску посету Португалији од 19. до 22. фебруара, за представнике органа државне управе Републике Србије који су надлежни за област јавнх набавки, пре свега у контексту е-набавке (Управа за јавне набавке, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу и Министарство финансија) са идејом да упознају искуства Португала у е-набавци. Заједничка служба јавне управе Португалије (еСПап) примила је српску делегацију са којом је поделила своје искуство у е-набавкама, посебно у вези са централизованом набавком. Представници органа државне управе Републике Србије сазнали су да се обавезна јавна набавка у Португалу врши на приватним електронским платформама, које лиценцира Влада, што обезбеђује поштовање законских захтева вршећи редовну ревизију платформи и њихових оператера.

Представници УЈН учествовали су у раду другог Дигиталног самита Западног Балкана у склопу панел дискусије: „Beyond digital procurement: Open contracting”. Сврха панела била је фокус на конкретне случајеве у којима су отворени подаци коришћени и њихова даља улога у унапређењу слике о јавним набавкама. Представник Управе за јавне набавке нагласио је да би нови ЗЈН и нови Портал јавних набавки требало да укључују опцију за имплементацију стандарда отворених података.

Представници УЈН учествовали су на 15. ПРИМО форуму који је одржан у Ташкенту у Узбекистану од 10. до 12. априла. Тема ПРИМО форума била је набавка и имплементација у инвестиционим пројектима. Циљеви су били пружање прилика агенцијама за јавне набавке и другим кључним актерима земаља учесница да размене своја искуства и праксе у области реформе јавних набавки, са посебним фокусом на управљање набавкама и спровођење у инвестиционим пројектима, и да промовишу, подстакну регионалну и глобалну сарадњу и умрежавање у јавним набавкама и управљање уговорима ради побољшања квалитета резултата инвестиционих пројеката ради бољег пружања услуга грађанима. Представници УЈН учествовали су на овој радионици и у панел дискусији под називом „Управљање јавним инвестицијама и јавно-приватна партнерства“. Такође, домаћин 16. ПРИМО форума биће УЈН и Републике Србија, а биће одржан током 2020. године.

Представник УЈН учествовао је на конференцији "Искуства Румуније и других држава чланица у усвајању правне тековине Европске уније у области јавних набавки - научене лекције", одржаној у Букурешту 21. маја 2019. у организацији Националне Агенција за јавне набавке (АНАП), у контексту румунског председавања ЕУ. Сврха конференције била је размена искустава и пружање подршке земљама Западног Балкана у процесу законодавних и институционалних реформи у области јавних набавки. Представници кључних институција у области јавних набавки Румуније, Пољске, Бугарске, Србије, Босне и Херцеговине и Албаније, као и представници различитих међународних институција - Европске комисије, Светске банке, СИГМА, ОЕЦД и Европске инвестиционе банке, учествовали су на конференцији.

Представници УЈН учествовали су на седници Пододбора за унутрашње тржиште и конкуренцију, одржаном у Бриселу 4. јуна 2019. године. На Пододбору за унутрашње тржиште и конкуренцију, представници надлежних органа државне управе представили су Европској комисији прилоге припремљене о следећим темама: 1) Заштита и спровођење закона о интелектуалној, индустријској и комерцијалној својини; 2) јавне набавке; 3) слобода пружања услуга; 4) банкарске, осигуравајуће и друге финансијске услуге; 5) право привредних друштава, рачуноводство и ревизија; 6) јавно здравље и заштита потрошача; 7) политика конкуренције. Представници Управе за јавне набавке активно су учествовали као излагачи везано за тему која се односи на јавне набавке, где су говорили о напретку Републике Србије у испуњавању критеријума за затварање Поглавља 5 - Јавне набавке, попут: усклађивања прописа са директивама ЕУ у области јавних набавки и јачања административних капацитета. Током састанка, УЈН представила је најновије информације о Нацрту закона о јавним набавкама и коментаре Европске комисије на Нацрт закона, најновије информације о новој Стратегији развоја јавних набавки за период 2019-2023 и информације о планираним и спроведеним мерама за јачање механизама за контролу јавних набавки, као и способност УЈН за спречавање и сузбијање корупције на централном и локалном нивоу власти и конкретне мере предузете за борбу против корупције.

**XIII. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

На основу анализе података о јавним набавкама у првом полугодишту 2019. године могу се извући следећи закључци:

Упосматраном периоду одржан је тренд скраћења дужине трајања поступака јавних набавки, док је учешће обустављених поступака у односу на исти период претходне године остало на истом нивоу.

Интензитет конкуренције је у посматраном периоду смањен са 2,5 на 2,2 понуде по поступку.

У циљу унапређења извештавања о јавним набавкама, у оквиру ЕУ пројекта подршке даљем унапређењу система јавних набавки у Србији, урађен је документ „Анализа садашњег стања и препоруке за унапређење система извештавања у јавним набавкама“. Посебно је предвиђено систематско праћење интензитета конкуренције, као и учешћа малих и средњих предузећа у структури закључених уговора о јавним набавкама од којих се очекује највећи допринос јачању конкуренције имајући у виду њихово доминантно учешће у бројчаној структури предузећа у Србији. У вези са тим потребно је радити на промоцији и олакшавању њиховог приступа на тржишту јавних набавки.

Број посета Порталу јавних набавки наставио је да расте што јасно указује на његов значај за наручиоце и понуђаче. Заједно са другим институцијама настављено је учешће у реализацији пројекта “Open data”. УЈН је приступила пројекту са циљем да јавности омогући приступ подацима којима располаже у формату који је информатички читљив и обрадив. То значи да лица која су заинтересована за податке УЈН могу да их користе уз минимум информатичког знања. Подаци се налазе у CSV формату и објављују се на Порталу јавних набавки на дневном нивоу. Општи циљ је допринос бољем систему јавних набавки у Србији, кроз унапређење интегритета, ефикасности, ефективности и правичности у процесу, употребом OCDS стандарда и кроз стимулисање употребе новонасталих скупова отворених података у јавним набавкама. Управа за јавне набавке наставиће даље активности на реализацији пројеката везаних за отворене податке и у наредном периоду.

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

У првом полугодишту 2019. године УЈН је дала 1.065 позитивних и 36 негативних мишљења за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда.

Набавке на које се ЗЈНније примењивао учествовале су у укупној уговореној вредности са 29%, што представља незнатно повећање у односу на ниво из претходне године. УЈН 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 првог полугодишта 2019. године на основу оквирних споразума закључено јепреко седамнаест хиљада уговора. Вредност ових уговора је за 49% 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, који су чинили 57% вредности уговора закључених на основу оквирних споразума.

Имајући у виду да оквирни споразуми имају низ потенцијалних позитивних ефеката, УЈН ће и у 2020. години предузимати активности у циљу свеобухватнијег упознавања наручилаца са могућностима примене оквирних споразума. На обукама које УЈН буде организовала биће обухваћена и питања која се тичу унапређења праксе примене оквирних споразума.

Примена критеријума економски најповољније понуде (ЕНП) забележила је пад у односу на исти период претходне године. У првом полугодишту 2019. године овај критеријум коришћен је у свега 10% 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, УЈН 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, имају у виду и трошкове које по том основу сноси друштво у целини, што је и у складу са приоритетима ЕУ.

1. Процена Републичког завода за статистику [↑](#footnote-ref-1)
2. Подаци са сајта Европске комисије (Single market scoreboard) за 2018.годину, <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-2)
3. Подаци са сајта Европске комисије (Single market scoreboard) за 2018. годину, <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-3)
4. На осноцу података са сајта Европске комисије за 2018. годину: <https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-4)