

ПРЕДЛОГ

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

Влада доноси

**ПРОГРАМ**  
**РАЗВОЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА**  
**ПЕРИОД 2024 - 2028. ГОДИНЕ**

## САДРЖАЈ

1. УВОД	5
2. ПЛАНСКИ И РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР РЕЛЕВАНТАН ЗА ПРОГРАМ РАЗВОЈА	8
2.1. Оквир јавне политике на Европском нивоу	8
2.2. Законодавни оквир у Републици Србији	8
2.2.1 Закон о јавним набавкама	8
2.2.2 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама	11
2.3 Институционални оквир	12
3. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА	15
3.1 Показатељи стања система јавних набавки	15
3.1.1 Учешће јавних набавки у БДП-у	15
3.1.2 Транспарентност и ефикасност поступака јавних набавки	15
3.1.3 Конкуренција у поступцима јавних набавки	16
3.1.5 Технике и инструменти у поступцима јавних набавки	16
3.1.6 Зелени и социјални аспекти у јавних набавки	16
3.1.7 Учешће критеријума за доделу уговора – економски најповољнија понуда	17
3.1.8 Јавно-приватно партнерство и концесије	17
3.1.9 Мониторинг јавних набавки	17
3.1.10 Заштита права	18
3.2 Ефекти реализације претходног планског документа	19
3.3 Кључне слабости и изазови за њихово отклањање	20
4. ДЕФИНИСАЊЕ ПЛАНИРАНЕ ПРОМЕНЕ И ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА РАЗВОЈА	22
4.1. Визија	22
4.2. Заинтересоване стране	22
4.3 Општи циљ и посебни циљеви	23
4.3.1 Општи циљ - Даљи развој и јачање одрживог и правичног система јавних набавки	24
4.3.2 Посебан циљ 1 - Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама	24
4.3.3 Посебан циљ 2 - Шира примена еколошког и социјалног аспекта и техника и инструмената у јавним набавкама	25
4.3.4 Посебан циљ 3 - Смањење ризика од нерегуларности у јавним набавкама	27
4.4 Мере за остваривање циљева	28
4.4.1 Мере за остваривање посебног циља 1 - Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама	28
4.4.2 Мере за остваривање посебног циља 2 – шири примена еколошког и социјалног аспекта и техника и инструмената у јавним набавкама	30

4.4.3 Мере за остварење посебног циља 3: Смањење ризика од нерегуларности у јавним набавкама	31
5. ПРАЋЕЊЕ ПРОГРАМА И ИЗВЕШТАВАЊЕ	34
6. ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА ПРОГРАМА	34
7. ЗАВРШНА ОДРЕДБА	36

**Листа скраћеница коришћених у документу:**

**ЗЈН** - Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23)

**ЗЈППК** - Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16)

**КЈН** - Канцеларија за јавне набавке

**РК** - Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

**ДРИ** - Државна ревизорска институција

**Комисија за ЈПП** - Републичка комисија за јавно-приватно партнерство

**Портал** - Портал јавних набавки

**ЕУ** - Европска унија

## 1. УВОД

Успостављање уређеног јединственог система јавних набавки од посебног је значаја за побољшање привредног раста и развоја, постизање ефикасног и економичног трошења јавних средстава, као и остваривање циљева слободног тржишта и обезбеђивања услова тржишног надметања.

Систем јавних набавки у Републици Србији заснива се на принципима транспарентности, једнаког третмана, слободи конкуренције и забрани дискриминације, што све заједно представља кључни предуслов за ефикасно и економично трошење јавних средстава.

Република Србија као кандидат за пуноправно чланство у Европској унији, има обавезу да, на основу препорука из документа о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом од 18. фебруара 2008. године, као и на основу потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању, између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране<sup>1</sup>, континуирано усклађује своје законодавство са правним тековинама Европске уније (тзв. *acquis communautaire*). У оквиру Кластера 1 - Основе, налази се Поглавље 5 - Јавне набавке, које је током процеса преговора о приступању Републике Србије Европској унији отворено у децембру 2016. године. Европска комисија утврдила је одређена мерила од којих зависи даљи оквир овог поглавља, односно само затварање поглавља, а то су: потпуно усклађивање прописа са правним тековинама ЕУ у области јавних набавки, укључујући и прописе о концесијама и међународне споразуме о изузимању одређених радова из правила о јавним набавкама; успостављање адекватних административних и институционалних капацитета на свим нивоима, као и предузимање одговарајућих мера како би се обезбедило правилно спровођење и примена законодавства у тој области; успостављање правичног и транспарентног система јавних набавки који обезбеђује вредност за новац.

Доношењем ЗЈН из 2019. године, као измена и допуна ЗЈН и пратећих подзаконских аката, у Републици Србији систем јавних набавки у великој мери је усклађен са правним тековинама ЕУ, односно директивама ЕУ које уређују област јавних набавки. Међутим, поред успостављања одговарајућег законодавног оквира јавних набавки, неопходно је даље јачање система јавних набавки у пракси, кроз пуну примену расположивих механизма, јачање обучености свих заинтересованих страна у примени прописа (наручилаца, понуђача, цивилног друштва...), јачање дисциплине, смањење ризика од нерегуларности, али и ефикасно санкционисање кршења прописа.

Поред ЗЈН, у оквиру Поглавља 5 – Јавне набавке, предвиђено је и усклађивање са директивама ЕУ и правила о јавно-приватном партнерству и концесијама, која у Републици Србије регулише ЗЈПК.

У циљу успостављања европских правила и стандарда у овој области, одговорна политика подразумева утврђивање јасних циљева, начина и мера за постизање утврђених циљева.

---

<sup>1</sup> Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/08, 11/13 и 12/14

У периоду 2019-2023. године, развој система јавних набавки спроводио се кроз Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године<sup>2</sup> чији је општи циљ био даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки. За реализацију наведеног општег циља утврђена су четири посебна циља:

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

Мере и активности за реализацију утврђених циљева, које су биле предвиђене наведеним Програмом развоја и пратећим акционим плановима, реализоване су у највећој мери и допринеле су напретку у оквиру свих циљева, првенствено у делу извршења мера које се тичу унапређења правног оквира у области јавних набавки и унапређења електронских јавних набавки. Активности у том делу спроведене су у потпуности на утврђени начин и у предвиђеном року.

Како се реализација наведеног Програма развоја завршава у 2023. години, ради даљег развоја система јавних набавки, постоји потреба за израдом планског документа за наредни период 2024 – 2028. године. Ова обавеза предвиђена је и Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025<sup>3</sup>. Стога, у складу са чланом 10. став 2. тачка 2) и чланом 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), припремљен је и доноси се Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028.године (у даљем тексту: Програм развоја).

У оквиру пројекта „Јавне набавке и добро управљање за већу конкурентност”, који спроводи Национална алијанса за локални економски развој - НАЛЕД уз подршку Шведске агенције за међународни развој и сарадњу - SIDA, пружена је значајна подршка за припрему овог планског документа.

Програм развоја представља наставак свеобухватног и системског приступа развоју јавних набавки у Републици Србији, са циљем стварања правичног и одрживог система јавних набавки као визије, за чије остварење су дефинисани општи и посебни циљеви, као и мере за њихово постизање, а које треба да резултирају и затварањем Поглавља 5 - Јавне набавке у приступним преговорима са Европском унијом.

Процес израде Програма развоја подразумевао је израду ex-ante и ex-post анализе ефеката јавних политика у области јавних набавки, свеобухватним сагледавањем постојећег стања у области јавних набавки и јавно-приватног партнерства, прегледом важећих докумената јавне политике и прописа који имају директни утицај на стање у овим областима и прикупљањем и обрадом релевантних квалитативних и квантитативних података од значаја, а све у складу са Законом о планском систему („Службени гласник РС“, број 30/18) и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8/19).

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, број 82/19

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, број 70/21

Поред ЗЈН и ЗЈПК, у изради Програма развоја узети су у обзир и други национални плански документи од утицаја на ове области, као што су: Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025<sup>4</sup>; Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године<sup>5</sup>, Фискална стратегија за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину<sup>6</sup>; Програм за сузбијање сиве економије 2023-2025. године<sup>7</sup>; Програм развоја циркуларне економије у Републици Србији за период 2022-2024. године<sup>8</sup>; Програм економских реформи за период од 2023. до 2025. године<sup>9</sup>; Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са акционим планом за његово спровођење<sup>10</sup>; Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика и др.

---

<sup>4</sup> Влада РС - 05 број: 400-5898/2021 од 24. јуна 2021. године

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, бр. 427/2021 и 9/2022

<sup>6</sup> Влада РС - 05 број: 400-4857/2023 од 8. јуна 2023. године

<sup>7</sup> „Службени гласник РС”, број 21/2023

<sup>8</sup> „Службени гласник РС”, број 137/22

<sup>9</sup> Влада РС - 05 Број: 4-548/2023 од 26. јануара 2023. године

<sup>10</sup> „Службени гласник РС”, број 33/2023

## **2. ПЛАНСКИ И РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР РЕЛЕВАНТАН ЗА ПРОГРАМ РАЗВОЈА**

### **2.1. Оквир јавне политике на Европском нивоу**

Оквир политике ЕУ у области јавних набавки има за циљ успостављање заједничког тржишта, стварањем услова да се јавни уговори додељују на принципима отвореног, транспарентног и правичног тржишта. Правне тековине ЕУ о јавним набавкама утемељене су на начелима која проистичу из Уговора о функционисању Европске уније, првенствено начелу слободног кретања робе, слободе пословног настањивања и слободе пружања услуга, као и начелима која из тога произлазе, као што су начела једнаког поступања, забране дискриминације, међусобног признавања, пропорционалности и транспарентности.

На темељима ових начела, на нивоу ЕУ успостављене су следеће директиве које уређују област јавних набавки и јавно-приватног партнерства и концесија:

- Директива Европског парламента и Савета 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ, која уређује доделу уговора о јавним набавкама јавних наручилаца (у даљем тексту: Директива 2014/24/ЕУ);
- Директива 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, која уређује доделу уговора о јавним набавкама секторских наручилаца (у даљем тексту: Директива 2014/25/ЕУ);
- Директива 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 (у даљем тексту: Директива 2009/81/ЕЗ)
- Директива 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, односно директива која уређује поступке заштите права и правне лекове у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Директива 2007/66/ЕЗ);
- Директива Европског парламента и Савета 2014/23/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о додели уговора о концесијама (у даљем тексту: Директива 2014/23/ЕУ).

Република Србија, како кандидат за чланство у ЕУ, дужна је да уреди систем јавних набавки и јавно-приватног партнерства и концесија у складу са горе наведеним директивама.

### **2.2. Законодавни оквир у Републици Србији**

#### **2.2.1 Закон о јавним набавкама**

Систем јавних набавки у Републици Србији уређен је ЗЈН који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а примењује се, у највећем делу, од 1. јула 2020. године. Поједине

одредбе ЗЈН примењују се до дана приступања Републике Србије Европској унији, док је примена појединих одредаба одложена тако да ће се примењивати од дана приступања Републике Србије Европској унији. Овај правни оквир је додатно унапређен усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама<sup>11</sup>, који почиње да се примењује од 1. јануара 2024. године, осим одредаба члана 183. ст. 3. и 4. ЗЈН које се примењују од дана ступања на снагу овог закона, односно 4. новембра 2023. године, а које уређују начин регистрације привредних субјеката који се први пут региструју на Порталу.

Одредбе ЗЈН регулишу читав процес набавке, почев од планирања и одређивања предмета набавке, преко спровођења поступка јавне набавке до закључења уговора о јавној набавци, измена уговора, укључујући и правила заштите права у поступцима јавних набавки, те прекршајне одговорности.

Решења ЗЈН имају за циљ повећање транспарентности, ефикасније и економичније спровођење поступака јавних набавки, као и ефикаснију заштиту права у поступцима јавних набавки, што има директан позитиван утицај на субјекте укључене у примену овог закона, односно наручиоце и привредне субјекте, али и привреду и друштво у целини.

Одредбе ЗЈН у највећој мери су усклађене са директивама Европске уније у области јавних набавки и то: Директивом 2014/24/ЕУ; Директивом 2014/25/ЕУ; Директивом 2007/66/ ЕЗ и Директивом 2009/81/ЕЗ.

ЗЈН представља значајан помак у усклађивању законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ у овој области, а потврда тога произлази и из оцене Европске комисије, која у Извештају за 2021. годину<sup>12</sup> истиче да је исти у „великој мери“ усклађен.

Увођење обавезне електронске комуникације у поступцима јавних набавки и функционалности Портала представљају велики допринос унапређењу система јавних набавки, посебно у погледу транспарентности поступка, смањењу административних трошкова за све субјекте који учествују у поступцима јавних набавки и ефикаснијим поступцима јавних набавки. Портал је креиран на начин да значајно унапређује комуникацију у свим фазама поступка јавне набавке и доступан је свима под једнаким условима и без накнаде. Планови јавних набавки објављују се на јединствен начин уз могућност ефикасног претраживања на основу различитих критеријума. Такође, успостављени су стандардни обрасци свих огласа и ефикасни механизми њихове претраге на Порталу, као и свих информација о поступцима јавних набавки, омогућено је комплетно спровођење поступака јавних набавки и електронско подношење понуда, доступни су подаци о додељеним уговорима, као и изменама уговора и заштити права у поступцима јавних набавки, те извештаји о набавкама на које се ЗЈН не примењује. Све ове функционалности Портала пружају могућност бољем и ефикаснијем мониторингу јавних набавки.

ЗЈН се у погледу наручилаца, као субјеката који су обавезни да примењују ЗЈН приликом набавки добара, услуга и радова, у складу са Директивом 2014/24/ЕУ и Директивом 2014/25/ЕУ, врши подела на јавне и секторске наручиоце и уређују јасна правила њиховог поступања. Такође, ЗЈН се одређују прагови за примену овог закона, односно уводе правила поступања у складу са европским праговима.

<sup>11</sup> „Службени гласник РС”, број 92/2023

<sup>12</sup> Извор: <https://www.mci.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

У складу са поменути директивама ЕУ прописани су одговарајући поступци, као и технике и инструменти у поступцима јавних набавки.

Начин доказивања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, путем обавезне изјаве на стандардном обрасцу, којом привредни субјект 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 у великој мери олакшава учешће привредним субјектима у поступку јавне набавке, што последично има утицај и на подстицање конкуренције.

Такође, утврђени су јасни основи за измену уговора о јавној набавци, као и правила за раскид уговора, а утврђена је и надлежност Министарства финансија за вршење надзора над извршењем уговора о јавним набавкама.

У циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени ЗЈН, предвиђено је спровођење мониторинга од стране КЈН. Даље, јасно су прописана правила заштите права у поступцима јавних набавки и надлежност РК и њен састав. Установљени су прекршаји наручилаца и понуђача и надлежност прекршајних судова за вођење прекршајних поступака, која је у претходном периоду била у надлежности РК.

У складу са одредбама ЗЈН благовремено су донета одговарајућа подзаконска акта<sup>13</sup>, чиме су се стекли услови за пуну примену овог закона.

Унапређење правног оквира у погледу прописа о јавним набавкама је у великој мери остварено кроз доношење ЗЈН, а даљи напредак је видљив и кроз измене и допуне ЗЈН у 2023. години. Ове измене и допуне ЗЈН допринеће повећању транспарентности, ефикасности и економичности поступака јавних набавки, утицају на животну средину у складу са циљевима дефинисаним Зеленом агендом за западни Балкан, јачању конкуренције на тржишту јавних набавки, смањењу ризика од нерегуларности у систему јавних набавки, односно већем степену правне заштите учесника у поступцима јавних набавки, али и појачаној контроли од стране овлашћених институција.

Нова законска решења имаће за резултат подизање нивоа свести учесника у поступцима јавних набавки о значају заштите животне средине, као и учесталију примену еколошких аспеката у јавним набавкама, односно већи број зелених јавних набавки у односу на ранији период. Установљавањем заштите животне средине кроз начела јавних набавки уводи се обавеза за наручиоце да набављају добра, услуге или радове која минимално утичу на животну средину, што је у складу са циљевима дефинисаним Програмом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године, Програмом развоја циркуларне економије у Републици Србији за период од 2022-2024. године, циљевима дефинисаним Зеленом агендом за западни Балкан, као и другим важећим документима јавних политика.

Нова законска решења дефинишу да критеријуми за доделу уговора не могу бити засновани само на цени, већ и на квалитету, за одређене категорије услуга, односно у случају доделе уговора о јавној набавци услуга развоја рачунарског програма, архитектонских услуга, инжењерских услуга, услуга превођења или саветодавних услуга. Ово решење, које је у складу са директивама ЕУ које уређују област јавних

<sup>13</sup> Подзаконска акта су доступна на интернет страници КЈН: <https://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>

набавки и које се примењује у државама чланицама ЕУ, како у региону тако и шире, допринеће набавци квалитетнијих услуга, пре свега код уговора чији су предмет услуге интелектуалне природе, код којих су квалитет стручних квалификација, знање и стручно искуство пружаоца услуге од пресудног значаја за пуно остварење циљева који се желе постићи реализацијом јавне набавке.

Нова законска решења ће допринети повећању транспарентности јавних набавки, пре свега кроз увођење обавезе објављивања података о уговорима/наруџбеницама, за набавке чија је вредност испод прагова до којих се не примењује ЗЈН и њихових измена, али и обавезе објављивања података о свим уговорима закљученим након спроведеног поступка јавне набавке и свим изменама уговора о јавним набавкама. На овај начин иде се у корак са циљем испуњења мерила за затварање Поглавља 5 - Јавне набавке и препорука Европске комисије.

### **2.2.2 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама**

Систем јавно-приватног партнерства и концесија у Републици Србији регулисан је ЗЈППК, којим се уређују: услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства; одређују субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства; права и обавезе јавних и приватних партнера; облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије и правна заштита у поступцима доделе јавних уговора; услови и начин давања концесије, предмет концесије, субјекти надлежни, односно овлашћени за поступак давања концесије, престанак концесије; заштита права учесника у поступцима доделе јавних уговора; оснивање, положај и надлежност Комисије за јавно приватно партнерство, као и друга питања од значаја за јавно-приватно партнерство, са или без елемената концесије, односно за концесије.

ЗЈППК прописује процедуре за успостављање јавно-приватног партнерства, почев од планирања, израде пројекта ЈПП који садржи анализу економске ефикасности предложеног пројекта, до поступка избора приватног партнера, те правила реализације уговора. За избор приватног партнера ЗЈППК упућује на примену прописа о јавним набавкама, уз одређена одступања, прецизира кључна питања везана за садржину уговора, као и правила измене и раскида уговора. Такође, на Порталу је успостављен Регистар јавних уговора који води Министарство финансија као јединствену електронску базу података.

Како је наведено и у Извештају Европске комисије за 2023. годину<sup>14</sup>, Република Србија треба да обезбеди потпуно усклађивање са Директивама ЕУ у наведеној области, пре свега тако што ће усвојити измене и допуне ЗЈППК.

У циљу измене и допуне законодавног оквира у области јавно-приватног партнерства и концесија образована је Радна група са задатком да изради нацрт измена и допуна тог закона који ће бити усклађен са Директивом 2014/23/ЕУ.

Програмом развоја предвиђене су мере које ће допринети уређивању законодавног оквира у области јавно приватног партнерства и концесија, као и његовом пуном спровођењу у пракси.

<sup>14</sup> Извор: <https://www.mci.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

### 2.3 Институционални оквир

Правни и институционални оквир о јавним набавкама у Републици Србији је у највећој мери усклађен са правним тековинама ЕУ, што је констатовано и у Извештају Европске комисије за 2022. годину. Кључне институције у систему јавних набавки су Министарство<sup>15</sup>, обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на јавне набавке. Такође, на основу члана 154. ЗЈН ово министарство ближе уређује начин вршења надзора и врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама. У оквиру Министарства, у Сектору за буџетску инспекцију, Одељење за буџетске инспекције врши инспекцијску контролу примене закона и пратећих прописа у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава код корисника јавних средстава. Такође, у Сектору за буџетску инспекцију, организована је Група за инспекцијски надзор по захтевима тужилаштва и надзор над извршењем уговора у јавним набавкама. Министар финансија, у децембру 2022. године, донео је Методологију за вршење надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, која је почела да се примењује 1. јануара 2023. године, као и Инструкцију о поступању буџетске инспекције у вршењу избора корисника јавних средстава код којих се врши инспекцијски надзор над извршењем уговора о јавним набавкама.

**КЈН** је посебна организација која обавља стручне послове у области јавних набавки, спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама, учествује у изради закона и других прописа у области јавних набавки и доноси подзаконске акте у области јавних набавки, даје мишљења о примени одредаба ЗЈН и других прописа у области јавних набавки, управља Порталом, прикупља статистичке и друге податке о спроведеним поступцима, закљученим уговорима о јавним набавкама и припрема посебан годишњи извештај о јавним набавкама, прописује поступак и услове за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и води води регистар службеника за јавне набавке, сарађује са домаћим и страним институцијама и стручњацима из области јавних набавки у циљу унапређења система јавних набавки, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, доприноси стварању услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава у поступку јавне набавке.

На рад и организацију КЈН примењују се прописи о државној управи, ако ЗЈН није другачије одређено. Јачање капацитета КЈН је нарочито видљиво у периоду 2019-2023. године, на начин да је број запослених значајно повећан, што представља битан предуслов за несметано обављање прописаних надлежности и унапређење система јавних набавки. С тим у вези, у Извештају Европске комисије за 2022. годину, констатовано је да је капацитет за управљање процесима јавних набавки побољшан с обзиром на то да је КЈН повећала број запослених.

**РК** је самосталан и независан орган који за свој рад одговара Народној скупштини. Обим надлежности овог органа утврђен је одредбом члана 187. ЗЈН, којим је прописано да РК одлучује о: захтеву за заштиту права; жалби против решења наручиоца; предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не задржава даље поступање у поступку јавне набавке; предлогу подносиоца захтева за заштиту права да се забрани наставак поступка јавне набавке, закључење или извршење уговора о јавној набавци; трошковима поступка заштите права и трошковима припреме понуде. Такође, КЈН прати и

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, број 128/20 и 116/22

контролише спровођење одлука које доноси; изриче новчане казне у складу са ЗЈН; поништава уговор у складу са ЗЈН; подноси захтев за покретање прекршајног поступка када поступајући у оквиру својих надлежности утврди да је учињена повреда овог закона која може да буде основ прекршајне одговорности; сарађује 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; обавља и друге послове у складу са законом. Када је реч о капацитету РК, овај орган, у складу са чланом 189. ЗЈН, има председника и осам чланова, а број запослених се није битно мењао у претходном периоду.

За област јавних набавки значајну улогу имају и ДРИ, Министарство привреде, Комисија за ЈПП, Агенција за спречавање корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд.

**ДРИ** је самостална и независна организација и за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру својих овлашћења, 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 та средства употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности и у складу са планираним циљевима. Улога ДРИ огледа се и у подношењу захтева за покретање прекршајних поступака прописаних ЗЈН-ом, а сагласно члану 211. ЗЈН има овлашћење да поднесе и захтев за заштиту права у јавном интересу, када у вршењу својих овлашћења сазна за неправилности у поступцима јавних набавки. У Извештају Европске комисије за 2022. годину, констатовано је да је ДРИ наставила да повећава како обухват и квалитет својих ревизија јавних средстава, тако и своје односе са заинтересованим странама.

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

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

**Агенција за спречавање корупције** је самосталан и независан државни орган, који одговара Народној скупштини. С обзиром да је ризик корупције препознат у области јавних набавки, улога Агенције за спречавање корупције нарочито се огледа у оквиру њених надлежности да истражује стање корупције, анализира ризике од корупције и сачињава извештаје са препорукама ради отклањања ризика.

**Комисија за заштиту конкуренције** је самостална и независна организација која за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру својих надлежности решава о правима и обавезама учесника на тржишту. Активности Комисије за заштиту конкуренције подразумевају утврђивање повреда конкуренције, одређивање мере заштите конкуренције и одређивање мере отклањања повреде конкуренције. У складу са чланом 235. ЗЈН комисија за заштиту конкуренције може привредном субјекту да изрекне меру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је привредни субјект повредио

конкуренцију у поступку јавне набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције.

**Управни суд** у оквиру својих надлежности одлучује у управним споровима покренутим против одлука РК.

Дакле, институционални оквир у систему јавних набавки је јасно успостављен, кроз адекватно утврђене надлежности у погледу спровођења политика јавних набавки, као и концесија и јавно-приватног партнерства, мониторинга над применом прописа о јавним набавкама, заштите права учесника у поступцима јавних набавки, надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, ревизије трошења јавних средстава, заштите конкуренције и спречавања корупције.

Сарадња и координација надлежних институција у систему јавних набавки је од изузетног значаја за остваривање јавне политике и правне сигурности у овој области. Протекли период обележило је организовање радионица и састанака између релевантних институција у циљу размене информација и усаглашавања ставова у вези са применом прописа из области јавних набавки. Одржане су бројне обуке и предавања, с посебним акцентом на активности усмерене на превенцију и спречавање нерегуларности. Овај тренд је неопходно наставити и у будућем периоду, што је установљено мерама у оквиру овог програма развоја.

Такође, потребно је наставити са јачањем сарадње КЈН и РК са Управним судом, као и даље ширења знања запослених у наведеним институцијама, кроз континуиране едукације о правним тековинама ЕУ и добрим праксама у примени директива о јавним набавкама у земљама ЕУ.

### 3. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

#### 3.1 Показатељи стања система јавних набавки

За потребе анализе стања система јавних набавки коришћени су показатељи који се прате у тој области кроз Извештаје КЈН и РК, посматрани кроз период 2019-2022. године. Такође, посматрана су међународна кретања и упоредна пракса у ЕУ, на основу података Европске комисије<sup>16</sup> и извештаја о јавним набавкама у одређеним земљама у региону. Узети су у обзир пре свега показатељи који се односе на транспарентност, конкуренцију, трајање и ефикасност поступака, али и учешће малих и средњих предузећа, зелене и социјалне јавне набавке, примену критеријума за доделу уговора и инструмената и техника у поступцима јавних набавки. С обзиром на то да се стање у овој области прати управо кроз наведене показатеље, како у Републици Србији, тако и на нивоу ЕУ, исти су узети као релевантни, посебно имајући у виду да и Европска комисија оцену напретка у области јавних набавки у процесу приступања Републике Србије Европској унији заснива, између осталог, и на поменутим показатељима. Напред наведено служило је за идентификовање промене коју треба постићи ради даљег развоја система јавних набавки и постизања постављеног циља за затварање Поглавља 5 - Јавне набавке.

Такође, посматрани су и подаци о јавно-приватном партнерству и концесијама кроз извештаје Комисије за ЈПП и друге јавно доступне податке.

##### 3.1.1 Учешће јавних набавки у БДП-у

Јавне набавке су након пуне две деценије примене дошле до највећег нивоа када је реч о учешћу истих у БДП-у, али је тај удео и даље нижи у односу на просек у ЕУ. Учешће јавних набавки у БДП-у представља један од показатеља потенцијала за развој националне економије кроз јавне набавке, односно привредни раст и развој у Републици Србији. Посматрајући период од 2019. до 2022. године, учешће јавних набавки у БДП-у, у 2022. години је достигло највиши ниво од 9,34%, а што је и највиши ниво у последњих 10 година<sup>17</sup>.

##### 3.1.2 Транспарентност и ефикасност поступака јавних набавки

Када је реч о квалитативним аспектима система јавних набавки у погледу транспарентности и ефикасности процедуре (електронске набавке), он је у Републици Србији на врло високом нивоу.

Успостављен је систем електронских набавки, што је поступке јавних набавки учинило једноставнијим и ефикаснијим (бржа припрема понуда, смањење могућности грешака и наручилаца и понуђача), али и изузетно транспарентним у свим фазама поступка, од планова јавних набавки, преко спровођења поступака до реализације уговора, уз најшире могућности претраживања и прикупљања података. У погледу ефикасности поступака јавних набавки, посматрано кроз време трајања отвореног поступка, евидентан је значајан напредак, с обзиром на то да је у 2022. години трајање отвореног поступка у просеку износило 47 дана, док је у 2019. години исти у просеку трајао 62 дана.

<sup>16</sup> Извор: [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en)

<sup>17</sup> <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

### **3.1.3 Конкуренција у поступцима јавних набавки**

Већа укљученост привредних субјеката у поступцима јавних набавки у протеклом периоду није забележена, али је добар показатељ када је конкуренција у питању, значајно учешће малих и средњих предузећа (било да је реч о самом учешћу у поступцима, било о додељеним уговорима). У 2022. години са малим и средњим предузећима закључено је 190.876 уговора у вредности од 399.969.173.105 динара, а посматрано по броју уговора учешће износи 76,08%, што је на веома високом нивоу.

### **3.1.4 Учешће врсте поступака јавних набавки**

Отворени поступак је дефинисан као поступак у коме сви заинтересовани привредни субјекти могу да поднесу понуду, што указује на отвореност за најширу могућу конкуренцију. Услед овакве његове природе, отворени поступак је и најзаступљенији, како у Републици Србији, тако и у земљама ЕУ. У 2022. години отворени поступак је био заступљен са 97,83%. учешћа у укупној вредности уговора.

У структури заступљености поступака јавних набавки битно је посматрање учешћа преговарачког поступка без објављивања јавног позива, који је у нешто мањој мери транспарентан и конкурентан, а који је у 2022. години био заступљен са свега 1,29% у укупној вредности закључених уговора, што је најнижа вредност у последњих 10 година.

### **3.1.5 Технике и инструменти у поступцима јавних набавки**

Примена техника и инструмената јавних набавки у константном је порасту, нарочито када је реч о оквирним споразумима којих је у 2022. години закључено укупно 15.182 што је пораст од 31,9% у односу на 2021. годину. Ипак, потребно је даље ширење свести и едукација када је реч о коришћењу свих техника и инструмената, осмишљених као „алата“ за повећање ефикасности, економичности и конкурентности у јавним набавкама, нарочито система динамичне набавке и коришћења е-каталога, чија је заступљеност у протеклом периоду била врло мала.

### **3.1.6 Зелени и социјални аспекти у јавних набавки**

Примена еколошких аспеката у јавним набавкама у ранијем периоду није праћена, тако да су доступни подаци само за 2021. и 2022. годину. У 2022. години примењени су еколошки аспекти у 1.111 поступака јавних набавки, што чини свега 0,44% од укупног броја поступака јавних набавки, док је у 2021 години, број поступака у којима су коришћени еколошки аспекти био 650, што је 0,41% од укупног броја поступака јавних набавки у тој години

Ово је област којој се у наредном периоду мора посветити већа пажња, што је већ препознато и видљиво кроз активности КЈН које је предузимала у протеклом периоду, али и нова законска решења, којима је предвиђено увођење начела заштите животне средине и обавеза наручиоца да набавља добра, услуге или радове која минимално утичу на животну средину, као и прописивање од стране КЈН врсте добара, услуга и радова за које су наручиоци у обавези да примењују еколошке аспекте приликом одређивања техничких спецификација, критеријума за избор привредног субјекта, критеријума за доделу уговора или услова за извршење уговора о јавној набавци.

Примена социјалних аспеката у јавним набавкама у оквиру техничких спецификација, критеријума за доделу уговора или посебних услова за извршење уговора, у ранијем периоду није праћена, тако да су доступни подаци само за 2021. и 2022. годину. У 2022. години социјални аспекти коришћени су у 106 поступака јавних набавки, док је тај број у 2021. години износио 86.

Социјални аспекти су најчешће коришћени у оквиру техничких спецификација у поступцима који су имали за предмет радове на изградњи, реконструкцији и доградњи објеката, паркова, пијаца и реконструкцији и одржавању улица. Посматрано кроз примену резервисаних јавних набавки<sup>18</sup>, у 2022. години спроведено је укупно 160 поступака, док је тај број у 2021. години био нешто већи и износио је 216.

### **3.1.7 Учешће критеријума за доделу уговора – економски најповољнија понуда**

Критеријум за доделу уговора економски најповољнијој понуди који се заснива само на цени примењен је у 96% поступака јавних набавки у 2022. години. Напредак ће бити видљив услед увођења обавезе да у одређеним предметима набавке цена не буде једини критеријум, али је потребно да се додатно промовишу квалитативни критеријуми како би наручиоци сами препознали значај укључивања других, пре свега квалитативних елемената у критеријум за доделу уговора.

### **3.1.8 Јавно-приватно партнерство и концесије**

Комисија за ЛПП је закључно са 2022. годином, од почетка свог рада дала позитивно мишљење на 244 предлога пројеката јавно-приватног партнерства са или без елемената концесије<sup>19</sup>. Вредност ових пројеката је већа од 6 милијарди евра, док је закључено 112 јавних уговора<sup>20</sup>.

Највећи број закључених јавних уговора односи се на замену, рационализацију и одржавање јавног осветљења применом мера уштеде енергије (CPV – 71314200 Услуге у вези са управљањем енергијом) и обављање комуналне делатности јавног градског и приградског превоза путника (CPV – 60000000 Услуге превоза)<sup>21</sup>.

### **3.1.9 Мониторинг јавних набавки**

Мониторинг над применом прописа о јавним набавкама спроводи КЈН у циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени ЗЈН.

При одређивању субјеката мониторинга код којих је извршен мониторинг над применом прописа о јавним набавкама, кроз годишњи план мониторинга, КЈН је посебно имала у виду равномерну заступљеност свих структура наручилаца, како државних органа и органа јединице локалне самоуправе, тако и јавних предузећа, било да обављају

<sup>18</sup> Јавне набавке резервисане искључиво за учешће: 1) привредних субјеката чији је основни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом који су организовани у складу са законом којим се уређује професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом; 2) привредних субјеката чији је основни циљ друштвена и професионална интеграција лица у неповољном положају који су организовани у складу са законом којим се уређује социјално предузетништво.

<sup>19</sup> Извештај о раду Комисије за јавно-приватно партнерство Владе Републике Србије за 2022. годину

<sup>20</sup> Подаци са Портала на дан 30.11.2023.

<sup>21</sup> Подаци са Портала

секторску или јавну делатност, али и установа културе, социјалне и здравствене заштите и установа спорта, над којима оснивачка права врше јединице локалне самоуправе или Република Србија, као и елемент равномерне територијалне заступљености. Процена ризика обављена је и на основу извршеног надзора у претходним буџетским годинама и анализе стања претходно спроведених активности КЈН и информација и пријава добијених од стране других државних органа, као и од стране посебних одељења за сузбијање корупције виших јавних тужилаштва, Агенције за спречавање корупције и органа Министарства унутрашњих послова.

КЈН је део својих активности посебно усмерила на проверу законитости објављених конкурсних документација односно усаглашеност наведених аката са позитивноправним прописима који уређују материју јавних набавки (критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, критеријум за доделу уговора и др.), као и ваљаност донете одлуке о исходу поступка јавне набавке; осталу комуникацију коју су наручиоци у обавези да обављају путем Портала и проверу других елемената који су могли бити од утицаја на законито спровођење поступка јавне набавке.

У току 2022. године КЈН је спровела контролни мониторинг у вези са поступањем наручилаца који су били субјекти мониторинга у 2021. години, у смислу да ли су наручиоци приликом примене прописа из области јавних набавки поступали у складу са препорукама о начину спречавања и отклањања уочених неправилности, а које су наведене у извештају о спроведеном мониторингу. Том приликом је утврђено да је већина наручилаца који су били субјекти мониторинга прихватила препоруке које су дате у извештају КЈН<sup>22</sup>.

### **3.1.10 Заштита права**

Поступак заштите права је поступак правне заштите поводом поступка јавне набавке у складу са ЗЈН, поступка за доделу уговора у складу са ЗЈППК, као и у другим случајевима у складу са законом. Заштита права се састоји од поступка: а) пред наручиоцем (претходни поступак) и б) пред РК. ЗЈН установљава и посебна начела поступка заштите права, и то: 1) законитости, 2) ефикасности, 3) приступачности, 4) контрадикторности и 5) писмености.

Захтев за заштиту права може да се поднесе у току целог поступка јавне набавке. Може да га поднесе привредни субјект који је имао или има интерес за доделу одређеног уговора, односно оквирног споразума и који указује да је због поступања наручиоца противно одредбама овог закона оштећен или би могла да настане штета услед доделе уговора. Такође, захтев за заштиту права у јавном интересу могу да поднесу КЈН, ДРИ и надлежно правобранилаштво, када у вршењу својих овлашћења сазнају за неправилности у поступцима јавних набавки.

У периоду 2020-2022. године, РК је примила или иницирала 3039 акта, од чега свакако највише захтева за заштиту права – 2266 (74,5%). Посматрани подаци у вези са исходима поступка заштите права, указују да је у готово 47% случајева захтев за заштиту права усвојен као основан од стране РК. Као последица усвојеног захтева за заштиту права, око 1/4 поступака је у целини поништена<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Извор: Извештај о мониторингу за 2022. годину.

<sup>23</sup> Подаци из годишњих извештаја РК за 2020, 2021. и 2022. годину

Ако се посматра фаза када се подноси захтев за заштиту права, у поступцима спроведеним по ЗЈН закључно са 31.12.2022. године, пре истека рока за подношења понуда (углавном захтеви за заштиту права којим се оспорава садржина конкурсне документације), поднето је 637 захтева, а након истека рока за подношење понуда (углавном захтеви за заштиту права којим се оспорава одлука о додели уговора/обустави поступка) – 1666 захтева<sup>24</sup>.

### 3.2 Ефекти реализације претходног планског документа

Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023, Влада Републике Србије донела је 13. новембра 2019. године, чији саставни део чини Акциони план за 2019. и 2020. годину. Даље су на годишњем нивоу доношени акциони планови у оквиру којих су дефинисани циљеви, мере и активности, њихови носиоци, рокови за реализацију, финансијски ресурси, као и показатеље ефекта, показатеље исхода и показатеље резултата. Овај програм трасирао је пут напретку у систему јавних набавки, а донети и достигнућа сагледани су кроз евалуацију предузетих мера и активности.

Наведеним програмом развоја утврђен је општи циљ - 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. Остварење наведеног општег циља предвиђено је кроз утврђивање четири посебна циља: повећање ефикасности и економичности поступака јавних набавки, јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, смањење ризика од нерегуларности у систему јавних набавки и промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама и иновација. Такође, планирано је и остварење значајног напретка у вези са преговорима са Европском унијом у Поглављу 5 – Јавне набавке, првенствено у односу на испуњавање мерила за затварање.

За постизање општег и посебних циљева дефинисане су следеће мере:

- унапређење правног оквира,
- јачање институционалног оквира,
- унапређење електронских јавних набавки,
- јачање административних капацитета и едукација.

На основу анализе успешности извршења наведеног програма, у оквиру свих циљева дошло је до значајног напретка, првенствено у делу извршења мера које се тичу унапређења правног оквира у области јавних набавки и унапређења електронских јавних набавки. Активности у том делу спроведене су у потпуности на утврђени начин и у предвиђеном року.

Будући да је усвојен ЗЈН и успостављен транспарентан и ефикасан електронски систем јавних набавки, створени су предуслови за даљи развој и већи напредак у овој области.

<sup>24</sup> Подаци из годишњих извештаја РК за 2020, 2021. и 2022. годину

Како је од изузетног значаја подизање свести о значају јавних набавки за друштво и познавање правила јавних набавки, реализоване су бројне активности у виду обука и радионица. Такође, израђени су бројни материјали у виду смерница, приручника, модела, анализа и др.

Сарадња и координација надлежних институција, што је од изузетног значаја за ефикасно отклањање неправилности у систему јавних набавки и успостављања правне сигурности у овој области, огледала се у низу састанака и радионица, на којима су размењивана искуства и ставови.

Иако је евидентан напредак у области јавних набавки, неопходно је интензивирати даље активности, посебно у делу који се тиче даљег унапређења конкуренције, веће примене техника и инструмената у поступцима јавних набавки, као и коришћења социјалних и еколошких аспеката у јавним набавкама, те смањења ризика од неправилности.

У том циљу потребно је наставити са јачањем кадровског потенцијала на свим нивоима, како у погледу бројности, тако и компетентности.

С друге стране, када је реч о области јавно-приватног партнерства и концесија, значајнији напредак није остварен имајући у виду да нису усвојене измене и допуне ЗЈПК, како је планирано.

### **3.3 Кључне слабости и изазови за њихово отклањање**

Поред чињенице да је у протеклом периоду систем јавних набавки унапређен, на основу претходно утврђеног стања идентификоване су и одређене слабости које је неопходно решавати у наредном периоду:

- Регулаторни оквир у области јавно-приватног партнерства и концесија није усклађен са Директивом 2014/23/ЕУ, те постоји потреба за изменама и допунама законодавног оквира у области јавно-приватног партнерства и концесија у циљу усклађивања са европским тековинама, као и промовисање добре праксе уговарања и имплементације пројеката јавно-приватног партнерства са или без елемената концесије, те јачање капацитета у овој области на свим нивоима;
- Конкуренција у јавним набавкама је испод планираног нивоа, те се повећање конкуренције намеће као потреба која ће допринети већој ефективности и економичности јавних набавки;
- Недовољна примена техника и инструмената у поступцима јавних набавки ствара потребу за већом промоцијом и ширењем њихове примене у пракси;
- Недовољна примена еколошких и социјалних аспеката у јавним набавкама као и иновација, изискује ширење свести о потреби њихове примене у пракси;
- Ризици од нерегуларности у систему јавних набавки, почев од планирања јавних набавки, преко спровођења поступака јавних набавки до извршења уговора о

јавним набавкама, морају бити смањени, како би систем јавних набавки био правичан и одржив.

Уз све наведено, даља сарадња и координација надлежних институција у систему јавних набавки у циљу јачања правне сигурности у овој области, као и јачање капацитета и ширења знања запослених у овим институцијама, кроз едукације о правним тековинама ЕУ и добрим праксама у њиховој примени у земљама ЕУ су приоритети у наредном периоду. Поред јачања капацитета надлежних институција, неопходно је континуирано ширење знања службеника за јавне набавке и лица која учествују у спровођењу поступака јавних набавки, као и њихових руководиоца, с једне стране и других субјеката који учествују у поступцима јавних набавки, односно привредних субјеката, с друге стране.

Наведене слабости представљају основу за утврђивање жељених промена и дефинисање циљева јавне политике у области јавних набавки у периоду 2024-2028. године.

За делотворан систем јавних набавки који ће довести до испуњења мерила за затварање Поглавља 5 – Јавне набавке у процесу приступања пуноправном чланству Републике Србије у ЕУ, у наредном периоду треба наставити са даљим развојем модерног и ефикасног система јавних набавки и интензивирању започетих активности на испуњењу мерила утврђених од стране Европске комисије.

У том циљу идентификован је општи циљ и три посебна циља за наредни период са предлогом мера које би допринеле постизању како општег, тако и посебних циљева.

Потенцијални ризици/изазови за отклањање идентификованих слабости и испуњење циљева, могу се свртати у две групе:

1. Недовољни кадровски капацитети. С обзиром на то да без адекватних људских ресурса није могуће спроводити политику, акценат у Програму развоја је управо стављен на едукацију и повећање капацитета у институцијама од значаја за систем јавних набавки, службеника за јавне набавке и привредних субјеката.
2. Недовољна мотивисаност службеника за јавне набавке за стицањем нових знања и вештина (нарочито у погледу шире примене критеријума квалитета за доделу уговора, зелених и социјалних набавки, те примене инструмената и техника у поступцима јавних набавки), тако да је неопходно правовремено и континуирано ширити свест о значају јавних набавки за привредни раст и развој, односно друштво у целини.

## 4. ДЕФИНИСАЊЕ ПЛАНИРАНЕ ПРОМЕНЕ И ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА РАЗВОЈА

### 4.1. Визија

Визија представља жељено стање чијем достизању доприноси постизање општег и посебних циљева, а како је дефинисано чланом 55. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика<sup>25</sup>.

Република Србија следи европске принципе јавних набавки засноване на економичности, ефикасности, ефективности, заштити животне средине, транспарентности, једнаком положају свих привредних субјеката и пропорционалности, чиме се обезбеђује ефикасно трошење јавних средстава, привредни раст и гарантује грађанима висок квалитет услуга и конкурентно пословно окружење.

Јачању одрживог и правичног система јавних набавки заснованог на поменутих принципима и даље треба тежити, а како би се истовремено испунила и мерила за затварање Поглавља 5 – Јавне набавке, у процесу приступања ЕУ.

На линији тога, а на основу показатеља стања система јавних набавки и на основу налаза у Извештају Европске комисије, сагледавајући кључне слабости система јавних набавки и изазове за њихово отклањање, утврђена је визија која се жели постићи овим програмом развоја која представља **стварање правичног и одрживог система јавних набавки**.

Правичност у поступку јавне набавке огледа се у одсуству непристрасности приликом доношења одлука и спровођења радњи, које за последицу могу имати фаворизовање појединаца или привредних субјеката. С тим у вези, све понуде треба да се разматрају на основу њихове усклађености са условима конкурсне документације, а понуда не треба да буде одбијена из других разлога осим оних који су посебно наведени у ЗЈН и конкурсној документацији. С друге стране, понуђачи морају имати ефикасне механизме да оспоравају радње и акте наручилаца кад год сматрају да су били неправедно третирани.

Одржив систем јавних набавки је систем у којем су утврђени и у пракси се спроводе механизми за постизање равнотеже између онога што је добро за друштво и привреду, остваривањем принципа најбоље вредности за уложени новац уз истовремено смањење штете по животну средину. Основни циљ одрживог система јавних набавки је одржавање равнотеже између три стуба одрживог развоја: економског, социјалног и еколошког.

Сагласно наведеној визији, утврђени су општи циљ и посебни циљеви и развијене мере и активности које су неопходне за њихово остварење у наредном петогодишњем периоду.

### 4.2. Заинтересоване стране

Наручиоци (јавни и секторски) и привредни субјекти, односно лица или групе лица, која на тржишту нуде добра, услуге или радове, као непосредни учесници у поступцима

<sup>25</sup> „Службени гласник РС“, број 8/19

јавних набавки, свакако представљају заинтересоване стране за систем јавних набавки. Међутим, с обзиром на природу јавних набавки и њихов утицај на друштво, чињеницу да се у јавним набавкама троше јавна средства, неоспорно је да и грађани, односно друштво у целини има интерес за ову област. Стога су у процесу израде овог планског документа узета у обзир њихова очекивања кроз процес е-консултација и јавне расправе, али и подаци из истраживања под називом „Истраживање опште популације, понуђача и наручилаца у поступцима јавних набавки у Србији”, које је НАЛЕД спровео у 2021. и 2022. години уз подршку SIDA, у склопу пројекта за унапређење ефикасности и транспарентности јавних набавки у Србији „Ефективне јавне набавке у служби економског раста”, а посредством Агенције IPSOS Strategic Marketing.

### 4.3 Општи циљ и посебни циљеви

Имајући у виду да су циљеви дефинисани претходним програмом развоја били релевантни и да су у великој мери допринели развоју система јавних набавки, оцењено је да у будућем периоду треба наставити у том правцу, те се циљеви нису битно мењали. Стога је **даљи развој и јачање одрживог и правичног система јавних набавки** утврђен као општи циљ политике јавних набавки. До реализације наведеног општег циља доводе следећи посебни циљеви:

1. Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама;
2. Шира примена еколошког и социјалног аспекта и техника и инструмената у јавним набавкама;
3. Смањење ризика од нерегуларности у јавним набавкама.

Реализација Програма развоја, у складу са дефинисаним циљевима требало би да омогући:

- поштовање начела на којима се темељи систем јавних набавки у Републици Србији;
- постизање најбоље вредности за уложени новац;
- побољшање конкурентности на тржишту;
- ширу примену техника и инструмената у поступцима јавних набавки;
- подршку разним аспектима јавне набавке (пре свега зелене и социјалне набавке);
- стручно оспособљавање и усавршавање у сврху побољшања знања, вештина и компетенција, како би се наставио напредак на свим нивоима;
- боље управљање уговорима о јавним набавкама;
- смањење нерегуларности у јавним набавкама;
- усклађивање правних прописа Републике Србије којима се уређује подручје јавно-приватног партнерства и концесија с правним тековинама ЕУ;
- развој јавно-приватног партнерстава и концесија.

#### **4.3.1 Општи циљ - Даљи развој и јачање одрживог и правичног система јавних набавки**

Јавне набавке представљају изузетно динамичну и сложену област, у коју је укључено много различитих субјеката, што изискује континуиран напор за успостављање алата који ће допринети стабилном систему јавних набавки.

Овако дефинисан општи циљ подразумева настојање да се систем јавних набавки даље развије и ојача на темељима прописаних начела и европских правила и оствари очекивани напредак у приступним преговорима са ЕУ.

У погледу регулаторног оквира примарно је потпуно усклађивање прописа из области јавно-приватног партнерства и концесија са правним тековинама ЕУ, као један од предуслова за даљи напредак и пуноправно чланство у Европској унији.

Транспарентност целокупног циклуса јавних набавки, од планирања до извршења уговора, основ је успостављања стабилног система јавних набавки. Иако је систем јавних набавки у Републици Србији веома транспарентан, и даље постоји простор за побољшање, нарочито у погледу набавки које не подлежу примени ЗЈН и фазе извршења уговора, чиме ће се додатно ојачати механизми за превенцију злоупотреба и нерегуларности.

Ефикаснија конкуренција уз смањење нерегуларности, а тиме и економичније трошење јавних средстава, нарочито има важну улогу у развојном потенцијалу система јавних набавки, што представља поље које треба унапређивати.

За даљи развој и јачање одрживог система јавних набавки неопходно је додатно јачање институционалних капацитета на свим нивоима, као и предузимање одговарајућих мера како би се обезбедило правилно спровођење и примена прописа из области јавних набавки у пракси. Неретко недостатак капацитета, знања и искуства, има за последицу пропусте и нерегуларности у поступцима јавних набавки који изазивају неповерење јавности у систем јавних набавки. Зато се мора уложити додатни напор да наручиоци, привредни субјекти, службеници за јавне набавке и друштво у целини верују у систем јавних набавки као користан за привреду и друштво.

Поред тога, веће коришћење техника и инструмената у јавним набавкама, као и еколошких и социјалних аспеката у јавним набавкама, доприноси даљем развоју ове области и друштва у целини. С тим у вези, дефинисани су посебни циљеви који ће допринети остварењу утврђеног општег циља.

**Показатељ ефеката** реализације овог циља је оцена Европске комисије о оствареном напретку у Поглављу 5. – Јавне набавке и испуњавање свих мерила утврђених у оквиру овог поглавља.

#### **4.3.2 Посебан циљ 1 - Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама**

У погледу регулаторног оквира, одредбама ЗЈН створени су у потпуности предуслови за остварење овог циља у јавним набавкама. Остаје да се и регулатива у области јавно-

приватног партнерства и концесија потпуно усагласи са Директивом 2014/23/ЕУ, како би регулаторни оквир у целисти био подобан за даљи развој и постизање напретка.

ЗЈН се заснива на начелима која подразумевају обавезу наручиоца да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. Применом ових начела у пракси одражавају се жељени резултати. Стога су повећање економичности и конкурентности препознати као посебни циљеви којима треба тежити у наредном периоду.

Треба истаћи да се показатељ економичности не огледа само у трошку, односно цени радова, добара и услуга које набавља наручилац, него и у њиховом квалитету, што се идентификује кроз ефективност реализације јавних набавки, с циљем да се јавна услуга у складу са потребним стандардима квалитета испоручи њеним корисницима. За остварење овог циља потребно је јачати у пракси вредновање квалитета у поступцима јавних набавки, кроз већу примену критеријума економски најповољније понуде која се не заснива само на цени. Принцип “вредност за новац”, који се примењује у јавним набавкама и поступцима јавно-приватног партнерства и концесијама видљив је кроз одређивање критеријума за доделу уговора применом приступа вредновања трошковне ефикасности, као што је трошак животног циклуса, као и односа цене и квалитета, односно трошка и квалитета који укључује квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте. У том циљу већ је изменама и допунама ЗЈН за одређене предмете јавних набавки одређена додела уговора обавезном применом критеријума економски најповољније понуде на основу критеријума трошкова применом приступа трошковне ефикасности или односа цене и квалитета, односно трошка и квалитета.

Конкуренција у поступцима јавних набавки од битног је утицаја на ефективност јавних набавки. Показатељи конкуренције у Републици Србији нису на високом нивоу. Статистика показује варијације стопе учешћа у зависности од предмета набавки и категорија добара, услуга и радова према ознакама из општег речника набавки. Код одређених предмета јавних набавки веће је учешће понуђача, што зависи од бројних фактора. Поред потенцијалних економских користи значајну улогу има и фер тржишна утакмица, која се огледа пре свега у релевантним и правичним критеријумима за квалитативни избор, критеријумима за доделу уговора и техничким спецификацијама, али и сложеност поступка јавне набавке, одговарајућа правна заштита и др.

**Показатељи исхода:** У остварењу овог посебног циља потребно је постићи следеће:

- Усклађивање регулативе у области јавно приватног партнерства и концесија са Директивом 2014/23/ЕУ, тако да Измене и допуне ЗЈПК-а буду у 2024. години у примени;
- Повећање конкуренције у поступцима јавних набавки која ће за ефекат имати смањење броја поступака са само једном понудом;
- Повећање учешћа критеријума за доделу уговора који се не заснива само на цени.

#### **4.3.3 Посебан циљ 2 - Шира примена еколошког и социјалног аспекта и техника и инструмената у јавним набавкама**

У циљу стимулисања привредног раста и друштвеног напретка, уз очување здраве и

чисте животне средине, циркуларна економија је препозната као важан стратешки концепт за зелену транзицију Републике Србије. Зелена транзиција подразумева економску, енергетску и инвестициону транзицију, које су засноване на одрживом коришћењу ресурса и енергије, смањењу негативног утицаја на животну средину, примени иновација и дигиталних алата, знању, додатној вредности и већој конкурентности привреде. Програмом развоја циркуларне економије у Републици Србији за период 2022-2024. године, који се темељи на Европском зеленом плану - Стратегији за постизање одрживости привреде ЕУ, препознато је да би већа примена зелених јавних набавки у Републици Србији имала снажан позитиван утицај на развој и примену циркуларне економије. Применом зелених јавних набавки, наручиоци, као највећи купци, подстичу развој понуде добара, услуга и радова са бољим карактеристикама по животну средину, подстиче се увођење добровољних инструмената из области животне средине, стварање нових, "зелених" послова, иновативност и креирање нових пословних модела. Применом зелених јавних набавки, ресурси се користе ефикасније и сврсисходније, уз остваривање одговарајућих уштеда и бољих карактеристика за животну средину кроз све фазе животног циклуса добара, услуга и радова.

ЗЈН су створене претпоставке за остваривање наведених циљева, а изменама и допунама ЗЈН додатно се у том смислу јача регулаторни оквир, кроз увођење примене начела заштите животне средине, као и прописивање од стране КЈН врсте добара, услуга и радова за које су наручиоци у обавези да примењују еколошке аспекте приликом одређивања техничких спецификација, критеријума за избор привредног субјекта, критеријума за доделу уговора или услова за извршење уговора о јавној набавци.

Наредни период биће усмерен на подстицање повећања удела зелених јавних набавки у укупним јавним набавкама, њиховом додатном афирмацијом и едукацијом заинтересованих страна.

Поред еколошких аспеката у јавним набавкама значајну улогу за друштвени развој имају и социјални аспекти који се могу узети у обзир у одговарајућој фази поступка набавке, као што су: могућност запошљавања лица у неповољном положају, поштовање радних и социјалних права, социјална инклузија (укључивање особа са инвалидитетом), поштовање стандарда приступачности за све кориснике и др. Уз то, куповина иновативних производа, услуга и радова од кључне су важности за унапређење ефикасности и квалитета пружања јавних услуга.

Остварење овог циља засниваће се на повећању коришћења еколошких и социјалних аспеката у јавним набавкама, као и на подстицању иновација кроз примену поступка партнерство за иновације.

Такође, користи од примене техника и инструмената у јавним набавкама су велике, како у погледу ефикасности поступка набавке, тако и економичности и веће сигурности набавке добара, радова и услуга.

Стога и Директива 2014/24/ЕУ, у својим уводним напоменама, препоручује ширу примену технике оквирног споразума у пракси. Иако је примена оквирних споразума у Републици Србији из године у годину све заступљенија, места за напредак има још много, нарочито у локалним самоуправама. С друге стране, све остале технике, које спадају у једнако корисне алате у јавним набавкама, нису још увек заживеле у пракси у довољној мери. Разлог томе је првенствено недостатак знања и свести о користима које

доносе, па наредни период мора бити посвећен подстицању шире примене ових механизма.

**Показатељи исхода:** У остварењу овог посебног циља потребно је постићи следеће:

- Повећање учешћа зелених и социјалних набавки.
- Повећање примене система динамичне набавке и других техника и инструмената у поступцима јавних набавки.

#### **4.3.4 Посебан циљ 3 - Смањење ризика од нерегуларности у јавним набавкама**

Правичан и одржив систем јавних набавки и напредак није могуће остварити без смањења нерегуларности и ризика од корупције у поступцима јавних набавки.

Неретко је основни проблем недостатак стручности и искуства учесника у јавним набавкама, што узрокује грешке у поступању које могу имати за последицу смањење поверења у систем. Стога, јачање поверења између јавног и приватног сектора и јавности у целини је поље на којем је неопходно континуирано радити.

Наведено подразумева усавршавање административних и правосудних капацитета за примену прописа и успостављање правне праксе која доказује да се прописи правилно примењују. Остварање наведеног циља базираће се на појачаном мониторингу над применом прописа, едукацијама, припреми упутстава и других алата за примену прописа у пракси и успостављању ближе сарадње институција у систему јавних набавки.

Поред тога, фаза извршења уговора о јавној набавци веома је важна у остваривању начела економичности и ефикасности. Како би се обезбедило извршење уговора у складу са условима одређеним у документацији о набавци и у складу са изабраном понудом, неопходна је адекватно успостављена контрола извршења уговора, како на нивоу наручиоца, тако и путем системског надзора од стране надлежних институција, првенствено Министарства финансија, које је сходно одредбама ЗЈН надлежно за вршење надзора над извршењем уговора о јавним набавкама.

С обзиром на то да у фази извршења уговора, иако су успостављени бројни механизми за широку транспарентност кроз обавештења о додели уговора, изменама уговора и финансијској реализацији уговора, транспарентност није, нити може бити на нивоу на којем се налази спровођење поступка јавне набавке, постоји потреба да се овај сегмент јавних набавки ојача, имајући у виду да у овој фази постоји потенцијални ризик од злоупотреба.

Изменама и допунама ЗЈН предвиђено је доношење подзаконског акта од стране Министарства финансија којим се уређује начин вршења надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, чиме је успостављена полазна основа за реализацију прописаног надзора, те ће у наредном периоду вршење надзора над реализацијом уговора о јавним набавкама системским приступом бити додатно унапређено.

С друге стране, неопходно је јачати капацитете наручилаца за добро управљање уговорима о јавним набавкама, путем организовања обука, израдом смерница и промовисањем добре праксе на други начин.

**Показатељи исхода:** У остварењу овог посебног циља потребно је постићи следеће:

- Повећање броја субјеката мониторинга.
- Повећање броја субјеката надзора над извршењем уговора.

#### **4.4 Мере за остваривање циљева**

Ради отклањања идентификованих слабости у систему јавних набавки, описаних у претходним деловима овог Програма и постизања описаних циљева, одређене су одговарајуће мере, које су у складу са чланом 24. Закона о планском систему, разврстане у регулаторне, информативно-едукативне и институционално-управљачко-организационе.

##### **4.4.1 Мере за остваривање посебног циља 1 - Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама**

###### ***Мера 1: Унапређење регулаторног оквира и јачање праксе у области ЈПП***

Као што је већ напоменуто, неопходне су измене и допуне ЗЛППК које ће деловати подстицајно на повећање економичности и конкурентности у вези са пројектима односно поступцима избора приватног партнера и концесионара у којима се додељују дугогодишњи уговори велике вредности. Потребно је унапређење појединих процедура и механизма, пре свега увођење боље контроле финансијских утицаја пројеката јавно-приватног партнерства и усклађивање са међународним стандардима и најбољом међународном праксом. Такође, неопходно је организовање и спровођење обука за наручиоце и привредне субјекте у области јавно-приватног партнерства и концесија, као и израда смерница за спровођење поступака избора приватног партнера.

###### **Показатељ резултата:**

- Донет Закон о изменама и допунама ЗЛППК.
- Организоване обуке за наручиоце и привредне субјекте.
- Израђене смернице и модели конкурсних документација за јавно-приватно партнерство и концесије.

###### ***Мера 2: Јачање институционалних капацитета***

Ефективна конкурентност је претпоставка економичном трошењу јавних средстава. Ове вредности је потребно и даље промовисати, у чему најзначајнију улогу имају кључне институције у систему јавних набавки.

КЈН и РК треба да наставе да јачају и квантитативно, повећањем број запослених, и квалитативно, константним усавршавањем запослених, који ће своја знања даље преносити свим учесницима у јавним набавкама. Такође, потребно је јачати капацитете Управног суда, надлежног за поступање по тужбама којима се покрећу управни спорови. Ради унапређења система ЈПП у Републици Србији, потребно је ојачати капацитете Комисије за ЈПП.

###### **Показатељ резултата:**

- Повећање броја запослених у институцијама од значаја за јавне набавке.
- Организоване обуке и стручна усавршавања запослених у овим институцијама.

***Мера 3: Јачање административних капацитета наручилаца и привредних субјеката***

За разумевање система јавних набавки и јачање сврсисходне примене прописа, потребно је континуирано промовисање могућности и начина имплементације законских решења, односно едукација свих актера у систему јавних набавки. У том циљу, неопходан је рад на даљој професионализацији, како путем сертификације службеника за јавне набавке, тако и континуираном едукацијом путем обука, семинара, израде смерница, модела конкурсних документација и промовисањем примера добре праксе на тему ефикасних и конкурентних набавки кроз: начине ефикасних истраживања тржишта, унапређење дијалога наручилаца и понуђача у фази истраживања тржишта и планирања набавки, остварење максиме „вредност за новац“ кроз адекватне критеријуме за доделу уговора, обезбеђивање конкуренције путем одређивања оптималних техничких спецификација и критеријума за квалитативни избор привредних субјеката и сл. Такође, неопходна је циљана едукација понуђача, нарочито малих и средњих предузећа, у намери да им се додатно приближе јавне набавке и подигне ниво њиховог поверења у исте, а како би узели веће учешће у поступцима јавних набавки. Све ове активности допринеће остварењу општег циља, па тако и повећању степена поверења у систем јавних набавки.

**Показатељ резултата:**

- Континуиране обуке у области јавних набавки.
- Повећање броја службеника за јавне набавке.
- Израђене смернице, упутства и модели конкурсних документација, са примерима добре праксе ефикасних и конкурентних јавних набавки.

***Мера 4: Унапређење електронског система јавних набавки***

Иако је Портал значајно поједноставио спровођење поступка јавне набавке и доста учинио у погледу њихове униформности и мултифункционалности, постоји простор за даље унапређење функција у циљу боље ефикасности, како би подношење понуде било још једноставније, уз смањење могућности процедуралних грешака које би јавне набавке привредним субјектима учиниле још привлачнијим и доступнијим. С тим у вези, поред нових функционалности, потребно је и наставити са обукама у вези са Порталом, као и изградом илустративних и аудиовизуелних упутстава за коришћење Портала.

**Показатељ резултата:**

- Имплементирани додатне функције Портала.
- Организоване обуке у вези са радом на Порталу.

#### **4.4.2 Мере за остваривање посебног циља 2 – шира примена еколошког и социјалног аспекта и техника и инструмената у јавним набавкама**

##### ***Мера 1: Јачање регулаторног и институционалног оквира у погледу зелених набавки***

Изменама и допунама ЗЈН које се односе на прописивање начела заштите животне средине и правног основа да Канцеларија за јавне набавке донесе подзаконски акт којим ће прописати врсте предмета јавне набавке за које су наручиоци у обавези да приликом спровођења поступка јавне набавке примењују еколошке аспекте, створена је основа за знатно ширу примену еколошких аспеката у јавним набавкама у односу на претходни период. С обзиром на то да су у претходном периоду наручиоци имали могућност, а не и обавезу да у поступцима јавних набавки примењују еколошке аспекте, те да увођење обавезе примене ових аспеката представља значајну новину у систему јавних набавки у Републици Србији, потребно је да се након протекла одређеног временског интервала од почетка примене нових законских решења сагледају резултати до сада предузетих регулаторних мера. С тим у вези потребно је утврдити колико је измена регулаторног оквира утицала на повећање броја зелених јавних набавки и у зависности од постигнутих резултата приступити даљем унапређењу регулаторног оквира у овој области, прописивањем обавезе да се еколошки аспекти примењују и приликом спровођења поступака за друге предмете јавних набавки.

Такође, потребно је да се кључне институције у систему јавних набавки континуирано стручно усавршавају како би знања о зеленим набавкама успешно преносили и на непосредне учеснике у јавним набавкама, пре свега наручиоце, а осим едукације потребна је даља израда смерница и модела конкурсних документација за зелене набавке.

##### **Показатељ резултата:**

- Одржане обуке на тему зелених набавки.
- Израђене смернице и модели конкурсних документација за зелене набавке.

##### ***Мера 2: Подстицање примене социјалног аспекта у јавним набавкама***

Путем јавних набавки може се подстицати запошљавање лица у неповољном положају, обезбедити пристојан рад и поштовање радних и социјалних права, промовисати социјална инклузија и фер трговина. Неопходно је, међутим, да сви учесници у јавним набавкама (наручиоци, привредни субјекти, институције...), али и шира јавност буду свесни и разуме социјални концепт и његов значај. Такође, потребно је израдити одговарајуће моделе конкурсних документација са применом социјалних аспеката.

##### **Показатељ резултата:**

- Организоване радионице.
- Израђени модели конкурсних документација са применом социјалних аспеката.

### ***Мера 3: Подстицање примене техника и инструмената у јавним набавкама***

Примена техника и инструмената у јавним набавкама може пре свега значајно да унапреди ефикасност јавних набавки, јер свака од њих садржи одређене механизме које поступак набавке чине бржим, извеснијим, флексибилнијим. Оквирни споразуми већ имају значајну примену, али постоји простор за још већу и квалитетнију примену ове технике. С друге стране, друге технике и инструменти су или у зачетку (систем динамичне набавке, електронска лицитација, електронски каталог) или практично без праве примене (систем квалификације).

Стога, неопходна је даља едукација и израда смерница и модела за ширу примену техника и инструмената у јавним набавкама, у циљу шире примене техника и инструмената у пракси.

#### **Показатељ резултата:**

- Организоване радионице.
- Израђене смернице и модели који укључују примену техника и инструмената у јавним набавкама.

### **4.4.3 Мере за остварење посебног циља 3: Смањење ризика од нерегуларности у јавним набавкама**

#### ***Мера 1: Јачање мониторинга и контрола набавки испод прагова на које се ЗЈН не примењује***

Мониторинг јавних набавки, као релативно нови, на систематски начин организован надзор над применом ЗЈН-а, показао је позитивне резултате у протеклом периоду, посебно кроз ефекат превентивног деловања КЈН. Даље је потребно да се број субјеката мониторинга из године у годину повећава, али и да се увећа обухват елемената мониторинга. У том циљу неопходно је јачање капацитета КЈН.

Измене и допуне ЗЈН и увођење обавезе објављивања података из појединачних уговора набављених у складу са чланом 27. ЗЈН („прагови до којих се ЗЈН не примењује) корак су ка већој транспарентности изузетих набавки.

#### **Показатељ резултата:**

- Повећани број субјеката мониторинга.
- Број извршених контрола набавки испод прагова до којих се ЗЈН не примењује

#### ***Мера 2: Јачање сарадње институција у систему јавних набавки***

За смањење нерегуларности у јавним набавкама посебан значај имају активности и сарадња надлежних институција у систему јавних набавки, како у циљу превенције, тако и санкционисања незаконитости у поступању.

Активности којима ће се постићи овај циљ обухватаће организовање консултација између кључних институција, пре свега ради усаглашавања ставова у циљу веће правне

сигурности у систему јавних набавки, али и разматрања потенцијалних проблема у примени прописа у пракси.

С друге стране, у циљу правовременог санкционисања кршења прописа, сарадња између институција и јачање њиховог знања такође представља битан предуслов. Стога, едукацију запослених у институцијама и сарадњу у циљу утврђивања случајева поступања супротно прописима треба јачати, кроз континуирану размену информација и организовање едукација. Овде посебан акценат треба ставити на едукацију запослених у КЈН, РК, Управом суду и тужилаштвима.

Не мање важна је и сарадња са невладиним сектором, те и у том смислу треба организовати округле столове, конференције, како би се јачало поверење у институције и систем, али и деловало у складу са очекивањима јавности.

#### Показатељ резултата:

- Организовани састанци, конференције и едукације.

Поред наведених мера на реализацију овог циља утицаће и мере предвиђене за реализацију осталих циљева, првенствено у погледу едукација и припреме одговарајућих материјала за примену прописа у пракси.

#### ***Мера 3: Унапређење квалитета управљања уговором***

Управљати уговором је неопходно у циљу што веће вероватноће остварења корелације између постављених и остварених циљева. Уговори су често сложени, могу укључивати више актера, трајати дуго и укључивати значајне ресурсе. Због тога је од значаја да се њима правилно и ефикасно управља.

Управљање уговором се посматра као процес систематичног и ефикасног управљања уговорним односима у сврху максимизирања финансијских и оперативних перформанси и минимизирања ризика.

За приближавање значаја управљања уговором и разумевања на који начин се уговорима управља у пракси потребно је израдити квалитетне смернице и моделе, али приступити и другим едукативним методама у том циљу.

Ова мера је усмерена на наручиоце и има у виду установљавање правила поступања у фази извршења уговора, а како би извршење уговора било и ефикасно и у складу са законом.

Функцији управљања уговором, као скупу врло значајних и често захтевних и сложених активности за функционисање одрживог и правичног система јавних набавки, неопходно је дати одговарајући простор и фокус. Ова функција обухвата више или све од следећих активности: управљање односима; администрација уговора; процена и управљање ризицима; управљање учинком; активности на изменама уговора; затварање уговора.

Зато је потребно радити на јачању функције управљања уговора, кроз јачање улоге службеника односно службе која би била задужена за управљањем уговором, односно јачање њихових капацитета у организацијама где су ови службеници именовани, односно службе успостављене.

**Показатељ резултата:**

- Израђене смернице за управљањем уговором о јавној набавци и одржане обуке на тему управљања уговором.
- Израђени модели мапираних пословних процеса и интерних аката у делу који се односе на праћење реализације уговора.

***Мера 4: Јачање институционалних капацитета буџетске инспекције Министарства финансија***

У циљу вршења надзора у складу са законским овлашћењима у вези са контролом извршења уговора о јавним набавкама, додатно разрађеном и прецизираном донетом Методологијом за вршење надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, неопходно је повећати број запослених и додатно оспособити и стручно усавршавати запослене у буџетској инспекцији Министарства финансија.

**Показатељ резултата:**

- Повећан број запослених у Буџетској инспекцији Министарства финансија и њихова едукација.

## **5. ПРАЋЕЊЕ ПРОГРАМА И ИЗВЕШТАВАЊЕ**

Праћење спровођења и извештавање о резултатима спровођења Програма развоја врши се у складу са чл. 43. и 46. Закона о планском систему Републике Србије. Праћење спровођења Програма развоја састоји се из редовног прикупљања података о остварењу циљева и спровођењу мера, о спровођењу активности дефинисаних у Акционом плану Програма развоја у односу на планирану динамику, као и поређењу остварених и циљних вредности показатеља. Праћење такође обухвата и прибављање информација о ризицима који могу одложити или угрозити спровођење Акционог плана за спровођење Програма развоја.

Одговорне институције утврђене као носиоци активности у Акционом плану за спровођење Програма развоја континуирано прате спровођење активности. Носиоци активности дужни су да наведене податке и информације редовно достављају КЈН. У случају одлагања или одустајања од планираних активности, носиоци активности о томе обавештавају КЈН, како би се предузеле неопходне активности за ублажавање препрека у спровођењу.

Спровођење Програма развоја пратиће КЈН као координативно тело, док ће се мере за остварење дефинисаних циљева спроводити у сарадњи са надлежним институцијама.

На оперативном нивоу, овај програм реализоваће се на основу акционих планова. Први Акциони план доноси се за 2024. годину и саставни је део овог програма развоја, док ће се наредни акциони планови доносити на годишњем нивоу.

Извештавање о спровођењу Програма развоја и пратећих акционих планова спроводиће се у складу са чланом 43. Закона о планском систему Републике Србије.

## **6. ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА ПРОГРАМА**

У циљу процене потребних финансијских средстава за реализацију циљева, односно мера за спровођење циљева дефинисаних овим документом, коришћени су првенствено искуствени показатељи из протеклог периода, односно подаци о трошковима за спровођење активности планираних претходним програмом развоја и акционим плановима. Реализација планираних активности углавном је финансирана из средстава обезбеђених кроз финансијску помоћ ЕУ, као и пројеката финансираних од стране међународних организација. Планирана средства потребна за реализацију наведеног програма развоја, у највећој мери су и потрошена, с обзиром на висок степен реализације активности предвиђених акционим плановима (око 90%, 95%), износила су око 200.000.000,00 динара и, како је наведено, у највећој мери су обезбеђена из средстава финансијске помоћи ЕУ и кроз пројекте финансиране од стране међународних организација.

С обзиром на то да је обим активности за реализацију циљева, односно мера за спровођење циљева дефинисаних овим програмом развоја упоредив са активностима предвиђеним претходним програмом, за спровођење овог петогодишњег планског документа потребна су средства у износу од 200.000.000,00 динара.

У оквиру финансијске помоћи ЕУ, IPA 3 – Public Financial Management (2023-2025), за повећање ефикасности, ефективности и транспарентности јавних набавки у Републици Србији, обезбеђена су средства у укупном износу од 2.200.000,00 ЕУР, а значајан износ средстава обезбеђен је и у оквиру USAID пројекта за унапређење јавних набавки (2022-2027), који спроводи Deloitte Consulting Overseas Projects, LLC.

За реализацију овог Програма развоја процењена финансијска средства биће обезбеђена у оквиру билансних могућности и редовних издвајања из буџета Републике Србије у складу са Законом о буџету РС, као и из горе наведених средстава међународне помоћи (IPA, USAID), која ће у највећој мери бити намењена спровођењу предвиђених мера и реализацији активности.

## 7. ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Овај програм објавити на интернет страници Владе, интернет страници КЈН и порталу е-Управе, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Овај програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:

У Београду,

В Л А Д А

Председник,

Ана Брнабић, с.р.