

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

Влада усваја

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

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 ЕУ, 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 стране¹, континуирано усклађује своје законодавство са правним тековинама ЕУ (тзв. *acquis communautaire*). У оквиру Кластера 1 - Основе, налази се Поглавље 5 - Јавне набавке, које је током процеса преговора о приступању Републике Србије ЕУ 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 2019. године, као и његових измена и допуна 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 и др), смањење ризика од нерегуларности, али и ефикасно кажњавање кршења прописа.

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

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.

У периоду 2019-2023. године, развој система јавних набавки спроводио се кроз Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године². Реализацијом мера из овог програма, остварен је напредак првенствено у делу који се односи на унапређење правног оквира у области јавних набавки и унапређења електронских јавних набавки.

Ради даљег развоја система јавних набавки и испуњења обавезе предвиђене Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025³, припремљен је, као документ јавне политике, Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028. године (у даљем тексту: Програм).

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 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 ЕУ.

Процес израде Програма 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 Републике Србије 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).

У поступку припреме овог планског документа, КЈН спровела је консултације о Програму у периоду од 15. до 25. децембра 2023. године, као и јавну расправу у периоду од 25. јануара до 15. фебруара 2024. године. У сарадњи са НАЛЕД, организован је округли сто у Београду, 31. јануара 2024. године, на којем је представљен текст Предлога програма. Јавној расправи су присуствовали представници Министарства заштите животне средине, Министарства науке, технолошког развоја и иновација, Управе за заједничке послове републичких органа, РК, КЗК, ПКС, Универзитетског клиничког центра Србије и друга заинтересована лица. Текст Предлога програма био је објављен на интернет страници КЈН и порталу е-Консултације, а сва заинтересована лица била су

² „Службени гласник РС”, број 82/19

³ „Службени гласник РС”, број 70/21

у могућности да примедбе, предлоге, сугестије и коментаре доставе како електронским путем, тако и путем поште. КЈН је у виду посебне табеле са примедбама, која је саставни део овог извештаја, дала одговоре на коментаре који су такође објављени на интернет страници КЈН у складу са чланом 41. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - др. пропис).

Листа скраћеница које се користе у овом програму:

ЕУ	Европска унија
КЈН	Канцеларија за јавне набавке
МФИН	Министарство финансија
РК	Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки
МП	Министарство привреде
КЈПП	Комисија за јавно-приватно партнерство
КЗК	Комисија за заштиту конкуренције
ПКС	Привредна комора Србије
ЕК	Европска комисија
ЗЈН	Закон о јавним набавкама
ЗЈППК	Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама
Портал	Портал јавних набавки
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
ЕНП	Економски најповољнија понуда
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ
МСП	Мала и средња предузећа
УНДП	Програм развоја Уједињених нација
НАЛЕД	Национална алијанса за локални економски развој
УСАИД	Агенција Сједињених Америчких Држава за међународни развој

2. ПЛАНСКИ И РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР

2.1 Правни оквир 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 ЕУ, 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 држава кандидат за чланство у ЕУ, настоји да област јавних набавки и јавно-приватног партнерства и концесија уреди у складу са наведеним директивама.

2.2 Плански оквир у Републици Србији

Поред ЗЈН и ЗЈППК, у изради Програма узети су у обзир и други национални плански документи од утицаја на област јавних набавки, као што су:

- Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2021-2025 („Службени гласник РС”, бр. 70/21 и 116/23), који у делу који се односи на посебан циљ 2 „Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима”, у оквиру мере 2.5 „Унапређење електронског система јавних набавки”, дефинише као једну од активности

„Израду и усвајање документа јавне политике за развој јавних набавки за период 2024-2028”;

- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС”, бр. 42/21 и 9/22), која препознаје документ јавне политике у области јавних набавки као један од планских докумената од значаја за област „управљања јавним финансијама”;

- Ревидирана фискална стратегија за 2024. годину са пројекцијама за 2025. и 2026. годину („Службени гласник РС”, број 86/23), која препознаје реформе у области управљања јавним набавкама као веома важне с обзиром на велики значај и вредност јавних инвестиција;

- Програм развоја циркуларне економије у Републици Србији за период 2022-2024. године („Службени гласник РС”, број 137/22), који као посебан циљ 4 дефинише „Подршку примени зелених јавних набавки и добровољних инструмената из области заштите животне средине”;

- и друга документа јавних политика: Програм за сузбијање сиве економије 2023-2025. године („Службени гласник РС”, број 21/23); Програм економских реформи за период од 2023. до 2025. године; Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2023. до 2025. године са акционим планом за његово спровођење („Службени гласник РС”, број 33/23); Зелена агенда за Западни Балкан, Оперативни план за спречавање корупције у областима од посебног ризика и др.

2.3 Законодавни оквир у Републици Србији

2.3.1 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, осим појединих одредаба, од 1. јула 2020. године. Поједине одредбе ЗЈН примењују се до дана приступања Републике Србије ЕУ, а поједине одредбе примењиваће се од дана приступања Републике Србије ЕУ. Овај правни оквир је додатно унапређен усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама⁴, који је почео 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 од 4. новембра 2023. године, којима се уређује 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, као и 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.

⁴ „Службени гласник РС”, број 92/23

Одредбе ЗЈН у највећој мери су усклађене са директивама ЕУ 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 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. годину⁵ истиче да је исти у „великој мери” усклађен.

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.

У складу са поменутиим 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 се не налази у ситуацији 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. 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 акта⁶, чиме су се стекли услови за пуну примену овог закона.

Кроз измене и допуне ЗЈН доприноси се 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, као и појачаној контроли од стране овлашћених институција.

Нова законска решења ће допринети подизању 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

⁵ Извор: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

⁶ Подзаконска акта су доступна на интернет страници КЈН: <https://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>

начела јавних набавки уводи се обавеза за наручиоце да набављају добра, услуге или радове који минимално утичу на животну средину.

Такође, нова законска решења дефинишу да критеријуми за доделу уговора за одређене категорије услуга не могу бити засновани само на цени, већ и на квалитету, 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 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.

Новим законским решењима се уводи обавеза 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.

2.3.2 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.

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, као и 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. годину⁷, Република Србија треба да обезбеди потпуно усклађивање са Директивама ЕУ у наведеној области, пре свега тако што ће усвојити измене и допуне ЗЈППК.

⁷ Извор: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

2.4 Институционални оквир

У систему јавних набавки Министарство финансија, као једна од кључних институција⁸, обавља послове државне управе на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС” бр. 128/20, 116/22, 62/23 и 92/23 - др. закон) и ЗЈН. Такође, на основу члана 154. ЗЈН ово министарство ближе уређује начин вршења надзора и врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама. У Министарству финансија - Сектор 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 се примењује од 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, повећањем броја запослених, што представља битан предуслов за несметано обављање прописаних надлежности и унапређење система јавних набавки. С тим у вези, у Извештају Европске комисије за 2023. годину, констатовано је да је капацитет за управљање процесима јавних набавки на стабилном нивоу, с обзиром да је број запослених у КЈН на приближно истом нивоу као и 2022. године.

РК је самосталан и независан орган који за свој рад одговара Народној скупштини. Надлежности овог органа утврђене су 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 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

⁸ „Службени гласник РС”, број 128/20 и 116/22

законa 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. РК 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 Министарство привреде, ДРИ, КЈПП, Агенција за спречавање корупције, Комисија за заштиту конкуренције, Управни суд и прекршајни судови.

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

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. ДРИ подноси захтеве 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 2023. годину, констатовано је да је ДРИ повећала утицај свог ревизорског рада праћењем спровођења својих препорука и сарадњом са заинтересованим странама, побољшањем свеукупне транспарентности у свом раду и комуникације са медијима.

КЈПП је међуресорно јавно тело које је оперативно независно у свом раду. У складу са ЗЈПК, КЈПП пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства и концесија, помаже у припреми предлога за јавно-приватно 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.

Прекршајни судови су судови посебне надлежности који суде у првостепеним поступцима по захтевима за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане одредбама ЗЈН.

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.

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 2019-2023. године. Такође, посматрана су међународна кретања и упоредна пракса у ЕУ, на основу података Европске комисије⁹ 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 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 ЕУ заснива, између осталог, и на поменутим показатељима. Све 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 (око 14%). 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. Учешће јавних набавки у БДП-у у 2023. години је достигло највиши ниво од 10,5%, што је и највиши ниво у последњих десет година када је износио 7,63%¹⁰ (2014. година). Посматрајући само период од 2019. до 2023. године, може се приметити тенденција раста имајући у виду да је 2019. године учешће износило 8,14%. Дакле, од

⁹ Извор: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

¹⁰ <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

2014. године до 2023. године дошло је до повећања учешћа јавних набавки у БДП-у за 2,87%, што указује на веома значајно повећање.

3.1.2 Транспарентност и ефикасност поступака јавних набавки

Квалитативни аспекти система јавних набавки у погледу транспарентности и ефикасности процедуре (електронске набавке) су на врло високом нивоу.

Успостављен је систем електронских набавки, што је поступке јавних набавки учинило једноставнијим, ефикаснијим и транспарентним у свим фазама поступка, са могућношћу 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 2023. години трајање отвореног поступка у просеку износило 44 дана, док је у 2019. години исти у просеку трајао 62 дана и имајући у виду просечно трајање отвореног поступка 2014. године које је било 77 дана.

3.1.3 Конкуренција у поступцима јавних набавки

Већа укљученост привредних субјеката у поступцима јавних набавки у протеклом периоду није забележена. У 2023. години интензитет конкуренције је на приближно истом нивоу као и претходних година и број понуда по поступку износи 2,4, док је 2019. године износио 2,5. У 2014. години број понуда по поступку је износио 2,6. На основу ових података може се закључити да од 2014. године до 2023. године није дошло до значајних промена када је у питању овај показатељ. Број понуда по поступку је на приближно истом нивоу. У погледу врсте предмета јавне набавке, у 2023. години, највећи број понуда поднет је у поступцима јавних набавки добара (просечан број понуда 2,7), затим у поступцима јавних набавки радова (просечан број понуда 2,6) и у поступцима јавних набавки услуга (просечан број понуда 1,9).

У 51% поступака јавних набавки поднета је само једна понуда, што представља помак у односу на претходне године када је био изнад 52%. Када се узму у обзир подаци из 2014. године, када је у 42,6% поступака поднета само једна понуда, може се закључити да овај показатељ бележи погоршање у односу на претходни период, али да се и даље ради о податку који је у оквиру просека које бележе земље ЕУ. Наиме, када је реч о нивоу ЕУ држава чланица, проценат поступака јавних набавки поднета са само једном понудом варира од 13% до 52%.

Добар показатељ када је конкуренција у питању, јесте значајно учешће малих и средњих предузећа (било да је реч о самом учешћу у поступцима, било о додељеним уговорима). У 2023. години са малим и средњим предузећима закључено је 266.908 уговора у вредности од 583.611.664.499 динара. Посматрано по броју уговора учешће износи 79%, а по вредности уговора 68%. Када се узму у обзир подаци из 2020. године, када је први пут урађена ова врста анализе, може се закључити да је дошло до значајног побољшања овог показатеља. Наиме, у 2020. години учешће ових уговора у укупном броју уговора износило је 69,3%, а у вредности уговора 79,2%. Дакле, у периоду од 2014. године до 2023. године дошло је до значајног повећања учешћа ове врсте уговора у укупном броју уговора, али до смањења учешћа у укупној вредности уговора.

Један од главних узрока ових статистичких података јесте у томе што у више од 14% од укупног броја поступака јавних набавки понуде су подносиле и групе привредних субјеката, од чега је у 7% поступака јавних набавки група привредних субјеката била једини понуђач. Група понуђача подразумева да је у поступку јавне набавке учешће узео

већи број привредних субјеката, што значи да је ипак број привредних субјеката који учествују у поступку јавне набавке много већи од броја поднетих понуда.

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 2023. години отворени поступак је био заступљен са 97% учешћа у укупној вредности уговора, док је 2019. године заступљеност била 93%. С друге стране, 2014. године, учешће отвореног поступка износило је 85%, што говори о значајном побољшању овог показатеља у 2023. години у односу на претходни период.

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 2023. години био заступљен са свега 2%. Када се узму у обзир подаци из 2014. године, када је учешће ове врсте поступка износило 5%, може се закључити да је дошло до значајног смањења примене ове врсте поступка, тј. до значајног побољшања овог показатеља.

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 2023. години закључено укупно 17.233 што је пораст од 13,5% у односу на 2022. годину. Посматрајући 2019. годину када је било 2.869 закључених оквирних споразума видимо да је помак огроман у коришћењу ове технике у поступцима јавних набавки. Посебно се уочава значајан помак у односу на 2016. годину, када је први пут урађена анализа ове врсте, када је закључено свега 2.199 оквирних споразума. Овај податак говори да је од 2014. године до 2023. године дошло до веома значајног повећања броја закључених оквирних споразума. И поред наведеног, 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 јавних набавки

На основу података објављених на Порталу јавних набавки, утврђено је да је у 2023. години покренуто 1.592 поступка јавних набавки и да је закључено укупно 27.695 уговора у којима су наручиоци применили еколошке аспекте. Учешће поступака јавних набавки који садрже еколошке аспекте у укупном броју поступака јавних набавки износи 3,32%, док учешће уговора о јавној набавци у којима су примењени еколошки аспекти у укупном броју закључених уговора износи 8,24%.

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 који 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.

У 2023. години социјални аспекти коришћени су у 140 поступака јавних набавки, док је тај број у 2022. години износио 106.

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 набавки¹¹, у 2023. години спроведено је укупно 169 поступака, док је тај број у 2022. години износио 106.

До 2021. године нису праћени ови показатељи путем Портала. У 2021. години Портал је унапређен новим функционалностима и започело се са праћењем ових поступака јавних набавки. Имајући у виду статистику за 2023. годину, као и број поступака јавних набавки са применом еколошког аспекта у 2021. години (650), односно број поступака јавних набавки са применом социјалног аспекта у 2021. години (86), можемо закључити да је значајан напредак остварен.

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 97% поступака јавних набавки у 2023. години, што представља пад у односу на 2019. годину када је износио 90%. Када се узму у обзир подаци из 2015. године, када је први пут урађена анализа ове врсте, уочава се значајно погоршање овог показатеља, односно значајно већи број поступака јавних набавки у којима се критеријум за доделу уговора заснива само на цени. Наиме, у 2015. години критеријум за доделу уговора заснован на цени примењен је у 81% поступака јавних набавки. Напредак ће бити видљив увођењем обавезе да у одређеним предметима набавке (услуге развоја рачунарског програма, архитектонске услуге, инжењерске услуге, услуге превођења или саветодавне услуге) 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

КЈПП је закључно са 2023. годином, од почетка свог рада дала позитивно мишљење на 276 предлога пројеката јавно-приватног партнерства са или без елемената концесије. Вредност ових пројеката је већа од осам милијарди евра, док је закључено око 150 јавних уговора.

¹¹ 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.

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).

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 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 тужилаштава, 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 2023. године КЈН је спровела контролни мониторинг у вези са поступањем наручилаца који су били субјекти мониторинга у 2022. 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 КЈН¹².

Посматрајући период од 2019. до 2023. године, видљив је раст активности по питању мониторинга. Од 2021. године за праћење посебног циља 3. „Смањење ризика од нерегуларности у систему јавних набавки” у претходном Програму је као показатељ дефинисано да се прати „број поступака над којима је спроведен мониторинг” и у 2021. години је укупно било 258 поступака, док је у 2023. години било 782, што представља значајно повећање обима активности мониторинга над поступцима јавних набавки.

¹² Извор: Извештај о мониторингу за 2023. годину.

3.1.10 Заштита права

Поступак заштите права је поступак правне заштите у поступку јавне набавке у складу са ЗЈН и поступку за доделу уговора у складу са ЗЈППК, као и у другим случајевима у складу са законом. Заштита права остварује се у поступку који спроводи: а) наручилац (претходни поступак) и б) 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 поднесе привредни субјект у току целог поступка јавне набавке, 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 од 1. јануара 2023. године закључно са 31. децембром 2023. године РК је решила укупно 975 предмета. У укупно 908 предмета одлучивано је поводом покренутих поступака заштите права, при чему је у 714 предмета одлучивано на основу захтева за заштиту права, у 59 предмета је одлучивано поводом жалби на одлуку наручиоца, у 70 предмета је одлучивано поводом захтева за накнаду трошкова поступка заштите права, у 50 предмета је одлучивано поводом предлога за наставак активности, у једном предмету је одлучивано по предлогу за понављање поступка и у 14 предмета је одлучивано у поступцима заштите права који су понављани због поступања по одлукама Управног суда.

3.2 Ефекти реализације претходног планског документа

Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023, Влада је донела 13. новембра 2019. године, чији је саставни део чинио Акциони план за 2019. и 2020. годину. У наредним годинама, на годишњем нивоу, донети су акциони планови (за 2021, 2022. и 2023. годину) у оквиру којих су дефинисани циљеви, мере и активности, њихови носиоци, рокови за реализацију, финансијски ресурси, као и показатељи ефекта, показатељи исхода и показатељи резултата. Овај програм одредио је пут напретку у систему јавних набавки, а донети и достигнућа сагледани су кроз евалуацију предузетих мера и активности.

Наведеним програмом 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 ЕУ 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.

У погледу унапређења електронских јавних набавки, активности су спроведене 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. 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 унапредио 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 образци 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 и извештаји о набавкама на које се ЗЈН не примењује. Све ове функционалности Портала пружају могућност бољем и ефикаснијем мониторингу јавних набавки.

Ово је област у којој је остварен најзначајнији напредак у односу на претходни период, имајући у виду начин спровођења поступака јавних набавки пре почетка примене ЗЈН 2019. године, као и претходне функционалности Портала јавних набавки. Према претходним законским решењима наручиоци су били у обавези да објављују огласе о јавној набавци, као и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки. Дакле, овај портал јавних набавки је представљао неку врсту огласне табле за објављивање појединих докумената, али без могућности спровођења целокупног поступка јавне набавке електронским путем, што се мења успостављањем Портала.

Дакле, Портал, са свим својим функционалностима израђеним у периоду важења претходног документа јавне политике, омогућио је спровођење јавних набавки на транспарентан и ефикасан начин. Овим програмом предвиђа се даљи наставак унапређења електронског система јавних набавки.

У погледу унапређења правног оквира у области јавних набавки, напредак је видљив кроз измене и допуне ЗЈН у 2023. години. Измене и допуне ЗЈН доприносе 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, као и појачаној контроли од стране овлашћених институција.

Кључне новине донете изменама и допунама ЗЈН су:

- 1) увођење начела заштите животне средине;
- 2) службеник за јавне набавке, односно лице које је стекло сертификат за службеника за јавне набавке је обавезан члан комисије за јавне набавке у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност већа од 3.000.000 динара;
- 3) прописивање рока од 30 дана у којем је наручилац у обавези да поднесе предлог за покретање прекршајног поступка КЈН, уколико привредни субјект не достави доказ и изјаву подизвођача, у законом прописаном року;
- 4) примена критеријума за доделу уговора који није заснован само на цени, већ и квалитету, за тачно одређене категорије услуга;
- 5) основ за доношење подзаконског акта КЈН којим ће бити прописане 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;
- 6) увођење одредбе којом је прописан рок у којем је наручилац дужан да донесе одлуку о обустави поступка јавне набавке;
- 7) обавеза вршења поновне стручне оцене понуда и доношење одлуке о додели уговора за наручиоце, у случају када изабрани понуђач одбије да закључи уговор;
- 8) формирање базе података која поред информација о свим уговорима закљученим након спроведеног поступка јавне набавке и изменама истих, садржи и податке о уговорима/наручбеницама закљученим односно издатим у складу са чланом 27. Закона о јавним набавкама, којим су прописани прагови до који се одредбе овог закона не примењују;
- 9) основ за доношење подзаконског акта министарства надлежног за послове финансија којим се уређује вршење надзора над извршењем уговора;
- 10) КЗК се омогућава приступ бази података за потребе обављања послова из своје надлежности;
- 11) начин регистрације привредних субјеката који се региструју на Порталу;
- 12) измена и брисање појединих прекршаја наручилаца, као и увођење нових;
- 13) основ за све државне органе надлежне за контролу законитости трошења јавних средстава да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка када поступајући у оквиру својих надлежности утврде да је учињена повреда овог закона која може да буде основ прекршајне одговорности.

Применом појединих нових законских решења стварају се услови за остварење одређених показатеља предвиђених Програмом.

С обзиром на то да су измене и допуне ЗЈН усвојене током периода важења претходног документа јавних политика, Програмом је предвиђено унапређење регулаторног оквира су погледу усаглашавања прописа из области ЈППП и концесија са директивама ЕУ.

Како је од изузетног значаја подизање свести о значају јавних набавки за друштво и познавање правила јавних набавки, настављено је са организовањем обука и радионица. Само у 2023. години организовано је 12 обука за представнике наручиоца и понуђаче које се односе на примену законодавног оквира и коришћење Портала. У односу на претходне године, знатно је повећан број организованих обука и радионица. Наиме, у 2022. години, организовано је осам обука, исто као и 2021. године, док је 2020.

године организовано свега шест обука. Програмом је предвиђен наставак организације обука и радионица, имајући у виду да се овај вид пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима показао веома ефикасним.

Такође, настављено је са јачањем административних капацитета и едукацијом у виду израђених и објављених модела, смерница и др.¹³У периоду 2019-2023. године израђено је и објављено 11 модела конкурсне документације, две смернице и један модел посебног акта. Добра пракса израде ових докумената је постојала и у претходном периоду и са истом ће бити настављено и у наредном периоду.

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. 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. У просеку две радионице ради усклађивања ставова КЈН, РК, МФИН у вези са ЗЈН су организоване у периоду 2019-2023. године. Одржане су и 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. Такође, потребно је наставити са јачањем сарадње КЈН и РК са Управним судом, као и даље унапређењем знања запослених у кључним институцијама, кроз континуиране едукације о правним тековинама ЕУ и добрим праксама у примени директива о јавним набавкама у земљама ЕУ.

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, напредак није остварен имајући у виду да нису усвојене измене и допуне ЗЈППК, како је планирано.

3.2.1 Преглед показатеља за период 2019-2023. године

С обзиром на то да су циљне вредности показатеља резултата на нивоу мера дефинисане закључно са 2020. годином, оне су мерене кроз Извештај о спровођењу Акционог плана за 2020. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. годину.

Период 2019-2020. године:

- У оквиру мере „Унапређење правног оквира” дефинисан је један показатељ резултата „Нови ЗЈН у примени” и с тим у вези циљна вредност показатеља резултата у

¹³ https://www.ujn.gov.rs/?page_id=1195

2020. години је испуњена у потпуности, с обзиром да је ЗЈН у примени од 1. јула 2020. године.

- У оквиру мере „Јачање институционалног оквира” дефинисана су три показатеља резултата, и то: 1. нови ЗЈН у примени (циљна вредност показатеља резултата у 2020. години је испуњена у потпуности, с обзиром да је ЗЈН у примени од 1. јула 2020. године); 2. број запослених у КЈН (циљна вредност показатеља резултата је испуњена у потпуности, имајући у виду да је систематизацијом максималан број државних службеника са којима може да се заснује радни однос 55 у односу на максималан број од 38 државних службеника према претходном правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији); 3. број сертификованих службеника (циљна вредност показатеља резултата није испуњена у потпуности, имајући у виду да током 2020. године није било организовања испита за службеника за јавне набавке, али је и поред тога број сертификованих службеника за јавне набавке повећан; током 2019. године одржано је 25 испита за службеника за јавне набавке, на којима је полагало 759 кандидата, а укупно је закључно са 2020. годином 4727 лица стекло сертификат службеника за јавне набавке).

- У оквиру мере „Унапређење електронских јавних набавки” дефинисана су два показатеља резултата, и то: 1. нови ЗЈН у примени (циљна вредност показатеља резултата у 2020. години је испуњена у потпуности, с обзиром да је ЗЈН у примени од 1. јула 2020. године); 2. број поднесених електронских понуда (циљна вредност показатеља резултата је испуњена у потпуности, имајући у виду да број поднетих електронских понуда закључно са 31. децембром 2020. године износио 14.631 што вишеструко превазилази циљану вредност за 2020. годину).

- У оквиру мере „Јачање административних капацитета и едукација” дефинисана су два показатеља резултата, и то: 1. нови ЗЈН у примени (циљна вредност показатеља резултата у 2020. години је испуњена у потпуности, с обзиром да је ЗЈН у примени од 1. јула 2020. године); 2. број организованих обука у току године (циљна вредност показатеља резултата је испуњена у потпуности, имајући у виду да током 2020. године организовано шест обука за наручиоце и понуђаче који се односе на примену новог законодавног оквира).

Период 2021. године:

- Акционим планом за 2021. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. годину, у оквиру мере „Унапређење правног оквира” дефинисан је један показатељ резултата „Предлагање измена и допуна ЗЈПК” чија циљна вредност у 2021. години није испуњена, с обзиром да измене и допуне ЗЈПК нису усвојене.

- У оквиру мере „Јачање институционалног оквира“ дефинисана су два показатеља резултата, и то: 1. број запослених у КЈН (циљна вредност показатеља резултата у 2021. години је испуњена у потпуности, имајући у виду да је систематизацијом радних места максималан број државних службеника са којима може да се заснује радни однос 55 у односу на максималан број од 38 државних службеника према претходном правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији); 2. број сертификованих службеника (циљна вредност показатеља резултата је испуњена у потпуности, имајући у виду да је циљна вредност од укупно 4800 сертификованих службеника за јавне набавке, по старом и новом ЗЈН, достигнута и износи 4845).

- У оквиру мере „Унапређење електронских јавних набавки” дефинисан је један показатељ „Број поднетих електронских понуда” чија циљна вредност у 2021. години је

испуњена у потпуности, с обзиром да превазилази циљну вредност од 45000 и износи 89717.

- У оквиру мере „Јачање административних капацитета и едукација” дефинисан је један показатељ „Број организованих обука у току године” чија циљна вредност у 2021. години је испуњена у потпуности, имајући у виду да је током 2021. године организовано осам обука за наручиоце и понуђаче који се односе на примену новог законодавног оквира, што представља две обуке више у односу на 2020. годину.

Период 2022. године:

- Акционим планом за 2022. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. годину, у оквиру мере „Унапређење правног оквира” дефинисан је један показатељ резултата „Предлагање измена и допуна ЗЈПК” чија циљна вредност у 2021. години није испуњена, с обзиром да измене и допуне ЗЈПК нису усвојене.

- У оквиру мере „Јачање институционалног оквира” дефинисана су два показатеља резултата, и то: 1. број радно ангажованих лица у КЈН (циљна вредност показатеља резултата у 2022. години од 46 лица је делимично испуњена, имајући у виду да структура запослених показује да је на дан 31. децембар 2022. године укупан број запослених у радном односу на неодређено и одређено време 33, од којих је 29 запослених на неодређено време и четири државна службеника на положају, док је укупан број ангажованих лица ван радног односа по основу уговора о обављању привремених и повремених послова на дан 31. децембар 2022. године девет, што је укупно 42 радно ангажована лица); 2. број сертификованих службеника (циљна вредност показатеља резултата је испуњена у потпуности, имајући у виду да је циљна вредност од укупно 4950 сертификованих службеника за јавне набавке, по старом и новом ЗЈН, достигнута и износи 5026).

- У оквиру мере „Унапређење електронских јавних набавки” дефинисан је један показатељ „Повећан број нових функционалности на Порталу јавних набавки” чија циљна вредност у 2022. години је испуњена у потпуности, с обзиром да је циљна вредност од 13 верзија Портала остварена.

- У оквиру мере „Јачање административних капацитета и едукација” дефинисан је један показатељ „Број организованих обука у току године” чија циљна вредност у 2022. години је испуњена у потпуности, имајући у виду да је током 2022. године организовано осам обука за наручиоце и понуђаче који се односе на примену новог законодавног оквира.

Период 2023. године:

- Акционим планом за 2023. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године, у оквиру мере „Унапређење правног оквира” дефинисана су три показатеља резултата, и то: 1. усвојене измене и допуне ЗЈН; 2. усвојене измене и допуне ЗЈПК; 3. донети подзаконски акти у складу са изменама и допунама ЗЈН. Циљне вредности показатеља резултата у 2023. години делимично су испуњене, с обзиром да су измене и допуне ЗЈН и подзаконски акти усвојени, док измене и допуне ЗЈПК нису усвојене.

- У оквиру мере „Јачање институционалног оквира” дефинисана су два показатеља резултата, и то: 1. број сертификованих службеника (испуњен показатељ у

потпуности, имајући у виду да је циљна вредност од укупно 5100 сертификованих службеника за јавне набавке, по старом и новом ЗЈН, достигнута и износи 5231); 2. број обука за полицију, тужилаштва и судове (испуњен показатељ је у потпуности, имајући у виду да је циљана вредност од три обуке достигнута и организовано је укупно пет обука).

- У оквиру мере „Унапређење електронских јавних набавки” дефинисан је један показатељ „Повећан број нових функционалности на Порталу јавних набавки” чија циљна вредност у 2023. години је испуњена у потпуности, с обзиром да је циљна вредност од 15 верзија Портала остварена.

- У оквиру мере „Јачање административних капацитета и едукација” дефинисан је један показатељ „Број организованих обука” чија циљна вредност у 2023. години је испуњена у потпуности, имајући у виду да је током 2023. године организовано 17 обука за наручиоце и понуђаче који се односе на примену законодавног оквира и коришћење Портала јавних набавки.

3.2.2 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, тако да 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, као и јачање капацитета у овој области на свим нивоима;

- конкуренција у јавним набавкама је испод планираног нивоа имајући у виду циљане вредности дефинисане кроз годишње акционе планове, тако да се повећање конкуренције намеће као потреба која ће допринети већој ефективности и економичности јавних набавки;

- недовољна примена техника и инструмената у поступцима јавних набавки разлог је потребе 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 унапређење 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 унапређење 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 сврстати у две групе:

1. Недовољни кадровски капацитети. Имајући у виду да без адекватних људских ресурса није могуће остварити жељене резултате, у Програму инсистира се на едукацији и повећању капацитета, како запослених у институцијама од значаја за систем јавних набавки, тако и 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 и 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. ЦИЉЕВИ ПРОГРАМА

4.1. Визија

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 поменутиим принципима и даље треба тежити како би се истовремено испунила и мерила за затварање Поглавља 5 – Јавне набавке, у процесу приступања ЕУ.

На основу показатеља стања система јавних набавки у Републици Србији и на основу налаза у извештају Европске комисије, сагледавајући кључне слабости система јавних набавки и изазове за њихово отклањање, визија је транспарентан и ефикасан систем јавних набавки који обезбеђује висок ниво конкуренције.

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.

Овај програм представља даљу надоградњу резултата постигнутих у периоду 2019-2023. године, а процес његове припреме коришћен је за поновно разматрање будућих праваца и изазова за област јавних набавки.

Жељена промена коју треба постићи у периоду 2024-2028. године представља даље унапређење међусобно повезаних посебних циљева Програма, које ће последично да допринесу укупном напретку у овој области.

До дефиниције жељене промене дошло се на основу анализе постојећег стања и уочених проблема у спровођењу претходног програма.

Реализација Програма, 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;
- унапређење управљања 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.

Спровођење дефинисаног општег циља и посебних циљева, као и реализација утврђених мера и активности утицаће на даљи развој и модернизацију система јавних набавки у Републици Србији.

4.1.1 Општи циљ и посебни циљеви

Општи циљ је даљи развој и јачање одрживог и правичног система јавних набавки утврђен као општи циљ политике 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 потребно је разматрати на основу њихове усклађености са условима конкурсне документације, а понуду не одбити из других разлога осим оних који су посебно наведени у ЗЈН и конкурсној документацији. С друге стране, потребно је додатно едуковати понуђаче како би правилно користили средства заштите својих интереса. 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.

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.

4.1.2 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 развија и јача на темељима прописаних начела, одредаба ЗЈН и европских правила, како би се остварио 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 ЕУ.

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, учесталије коришћење техника и инструмената у јавним набавкама, као и еколошких и социјалних аспеката у јавним набавкама, доприноси даљем развоју ове области. 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.

4.1.3 Посебан циљ 1 - Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама

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.

Потребно је имати у виду 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. 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:

- учешће МСП у поступцима јавних набавки;
- учешће критеријума за доделу уговора који се не заснива само на цени.

4.1.4 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 унапређује 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.

Овај циљ оствариће се повећањем 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 огледају се у већој ефикасности поступка набавке и у економичности набављених добара, радова и услуга.

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:

- број поступака јавних набавки са еколошким критеријумима;
- број поступака јавних набавки са социјалним критеријумима;
- број техника и инструмената у поступцима јавних набавки.

4.1.5 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. Остварење наведеног циља базираће се на појачаном мониторингу над применом прописа, едукацијама, припреми упутстава и других алата за примену прописа у пракси и наставку 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.

Током 2023. године донет је подзаконски акт од стране министра финансија којим је уређен начин вршења надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, чиме је успостављена полазна основа за реализацију прописаног надзора, па 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 и промовисањем добре праксе на други начин.

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

- број поступака над којима је спроведен мониторинг;
- број субјеката редовног надзора над извршењем уговора.

4.2 Мере за остваривање циљева

4.2.1 Мере за остваривање посебног циља 1 - Повећање економичности и конкурентности у јавним набавкама

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

Регулативу у области ЈПП и концесија неопходно је ускладити са директивама ЕУ, што ће подстицајно деловати 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 ЗЈППК.

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 запослених у Управном суду, надлежном за поступање по тужбама којима се покрећу управни спорови, Комисији за заштиту конкуренције, као и КЈПП.

Показатељ резултата:

- број запослених у КЈН.

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 учесника у систему јавних набавки. У том циљу, неопходан је рад на даљој професионализацији и сертификација службеника за јавне набавке. Ова мера ће се постићи 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 МСП, 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:

- број сертификованих службеника за јавне набавке.

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 у циљу боље ефикасности и смањење могућности процедуралних грешака које би јавне набавке привредним субјектима учиниле још доступнијим. С тим у вези, потребно је наставити са обукама за рад на Порталу, као и израдом илустративних и аудиовизуелних упутстава за коришћење Портала.

Показатељ резултата:

- имплементиране нове верзије Портала.

4.2.2 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 КЈН 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 протеча 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, водича и модела конкурских документација за зелене набавке.

Показатељ резултата:

- број организованих обука на тему поступака јавних набавки са еколошким аспектима;
- израђени практични алати (водичи или смернице или модели конкурсных 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 и др), као и шира јавност имају свест о значају социјалног концепта. Такође, потребно је израдити одговарајуће моделе конкурсных документације са применом социјалних аспеката.

Показатељ резултата:

- број организованих обука на тему поступака јавних набавки са социјалним аспектима;
- израђени практични алати (водичи, или смернице или модели конкурсных документација) са применом социјалног концепта.

Мера 3: Подстицање примене техника и инструмената у јавним набавкама

Примена техника и инструмената у јавним набавкама може 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 квалитетнију примену ове технике. С друге стране, друге технике и инструменти (систем динамичне набавке, електронска лицитација, електронски каталог, систем квалификације) се не користе довољно, те је неопходна даља едукација и израда смерница и модела за ширу примену ових техника и инструмената у јавним набавкама.

Показатељ резултата:

- број организованих обука у вези са применом техника и инструмената у јавним набавкама;
- израђени практични алати (смернице, или водичи или модели конкурсных документација) који укључују примену техника и инструмената у јавним набавкама.

4.2.3 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 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, као и да се у том циљу јачају капацитети КЈН.

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

Показатељ резултата:

- број субјеката мониторинга код којих су контролисане набавке испод прагова на које 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 кажњавања 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 кажњавања 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, КЗК, Управном суду, Полицији и тужилаштвима.

Показатељ резултата:

- број организованих састанака, конференција и едукација.

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

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, водиче и применити друге едукативне методе у том циљу.

Ова мера се односи на наручиоце и подразумева установљавање правила поступања у фази извршења уговора, а како би извршење уговора било и ефикасно и у складу са ЗЈН.

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.

Зато је потребно радити на јачању капацитета наручилаца потребних за реализацију ових активности.

Показатељ резултата:

- број организованих обука на тему унапређења квалитета управљања уговором.

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 Министарству финансија – буџетској инспекцији.

Показатељ резултата:

- број запослених у Министарству финансија - буџетској инспекцији.

5. АНАЛИЗА ЕФЕКТА МЕРА

Мере предвиђене Програмом допринеће повећању конкуренције на тржишту јавних набавки, нарочито МСП, кроз циљану едукацију понуђача како би им се додатно приближиле јавне набавке, подизањем нивоа поверења у јавне набавке, како би се подстакли да узму веће учешће у поступцима јавних набавки.

Предложене мере ће имати за резултат већи степен запошљавања лица у неповољном положају, уз обезбеђивање поштовања њихових социјалних и радних права. Применом социјалних аспеката у поступцима јавних набавки стварају се услови за запошљавање младих, али и промоцију једнакости полова и могућности запошљавања дугорочно незапослених и старијих особа. Такође, стварају се услови за запошљавање особа из осетљивих група (етничке мањине, особе које нису довољно образоване) и особа са инвалидитетом. Ове промене свакако неће утицати на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања.

Шира примена еколошких аспеката у јавним набавкама ће се позитивно одразити на стање животне средине. Јавна набавка у коју су укључени еколошки аспекти подразумева набавку добара, услуга и радова који минимално утичу на животну средину. Кроз ширу примену еколошких аспеката у јавним набавкама јавни сектор истовремено утиче и на подизање свести привредних субјеката, али и грађана о значају и потреби очувања и заштите животне средине.

Спровођење овог програма неће проузроковати додатне трошкове грађанима и привреди, док ће са друге стране његова имплементација допринети заштити животне средине кроз промовисање „зелених јавних набавки” и ширењу свести о многобројним користима истих. Користећи своју куповну моћ да бирају добра, услуге и радове са смањеним утицајем на животну средину, наручиоци би могли дати важан допринос локалним, регионалним, националним и међународним циљевима одрживости. Зелене јавне набавке могу бити главни покретач иновација, пружајући индустрији реалне подстицаје за развој зелених производа и услуга. Зелене јавне набавке такође могу да

обезбеде финансијску уштеду за органе јавне власти – нарочито ако се узму у обзир трошкови целокупног животног циклуса уговора, а не само почетна, куповна цена.

Мере предвиђене Програмом имаће за резултат подизање нивоа капацитета кључних институција у систему јавних набавки, пре свега КЈН и Министарства финансија – буџетске инспекције. Повећање броја запослених у овим органима допринеће јачању владавине права, кроз ефикасно вршење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама и контролу извршења уговора о јавним набавкама у складу са важећим прописима.

Даљи ефекти спровођења Програма у периоду 2024-2028. године ће се огледати кроз даље јачање капацитета КЈН и РК у виду повећања броја запослених (квантитативно) и кроз стално усавршавање запослених (квалитативно), који ће своја знања даље преносити свим учесницима у јавним набавкама. Наведене мере не обухватају организационе, управљачке нити институционалне промене, нити реструктурирање постојећих државних органа. Очекује се да ће јачање капацитета бити спроведено и на нивоу целокупног тржишта јавних набавки кроз даљу континуирану едукацију привредних субјеката путем обука, семинара, израду смерница, модела конкурсних документација и промовисање примера добре праксе на тему ефикасних и конкурентних набавки. Посебни ефекти примене Програма огледаће се у јачању капацитета запослених у Управном суду, надлежном за поступање по тужбама којима се покрећу управни спорови, КЗК, као и КЈПП. Спровођењем посебних обука за запослене у наведеним институцијама, подиже се ниво квалитета запослених и омогућава лакше разумевање и примена прописа из области јавних набавки. Спровођење Програма, кроз имплементацију активности које ће се односити на даље унапређење функционалности Портала јавних набавки имаће за циљ већу ефикасност у спровођењу јавних набавки, као и смањење могућности процедуралних грешака, а све како би се јавне набавке привредним субјектима учиниле још доступнијим.

Предложени циљеви и мере имају непосредан и позитиван ефекат на све субјекте који представљају део система јавних набавки (наручиоце, понуђаче, друге привредне субјекте и заинтересована лица), како субјекте у јавном тако и у приватном сектору. Позитиван утицај огледа се, пре свега, у дефинисању мера и активности чија реализација ће допринети ефикаснијем спровођењу поступака јавних набавки и ефикаснијој заштити права у поступцима јавних набавки, стварању бољег окружења за спровођење поступака јавних набавки који укључују еколошке или социјалне аспекте, као и коришћењу у већој мери техника и инструмената у поступцима јавних набавки, затим обезбеђивању конкуренције у поступцима јавних набавки, смањењу нерегуларности у јавним набавкама, као и унапређењу квалитета управљања уговором.

Спровођење овог програма у наредном петогодишњем периоду допринеће даљем испуњавању мерила за затварање Поглавља 5 – Јавне набавке у процесу приступања пуноправном чланству Републике Србије у ЕУ, као даљем развоју модерног и ефикасног система јавних набавки. У наредном периоду очекује се да ће реализацијом мера и активности предвиђених овим програмом регулатива у области ЈППП се ускладити са директивама ЕУ, што ће утицати на повећање економичности и конкурентности у вези са пројектима односно поступцима избора приватног партнера и концесионара у којима се додељују дугогодишњи уговори велике вредности.

Приликом израде овог документа јавне политике, обезбеђена је подршка свих заинтересованих страна и циљних група.

Све мере предложене Програмом су у складу са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

За спровођење мера предвиђених Програмом у првој години примене није потребно обезбедити додатна средства у буџету или из других извора финансирања, јер су иста обезбеђена Законом о буџету Републике Србије за 2024. годину („Службени гласник РС”, број 92/23), као и из средстава помоћи од стране међународних организација, кроз пројекте који су у фази уговарања или у фази имплементације. Спровођење мера предвиђених Програмом неће утицати на повећање расхода других институција.

6. ПРАЋЕЊЕ ПРОГРАМА И ИЗВЕШТАВАЊЕ

Праћење спровођења и извештавање о резултатима спровођења Програма врши се у складу са чл. 43. и 46. Закона о планском систему Републике Србије. Праћење спровођења Програма састоји се из редовног прикупљања података о остварењу циљева и спровођењу мера, о спровођењу активности дефинисаних у Акционом плану Програма 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.

Одговорне институције утврђене као носиоци активности у Акционом плану за спровођење Програма 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 пратиће КЈН као координационо тело, а мере за остварење дефинисаних циљева спроводиће се 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, а наредни акциони планови доносиће се на годишњем нивоу.

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

7. ТРОШКОВИ СПРОВОЂЕЊА ПРОГРАМА И АКЦИОНОГ ПЛАНА

Средства неопходна за спровођење активности планираних овим програмом обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2024. годину, на Разделу 52 - Канцеларија за јавне набавке (шифра корисника јавних средстава 41200), Програм 0612 - Развој система и заштита права у поступцима јавних набавки, Функција 410 - Општи економски и комерцијални послови и послови по питању рада, Програмска активности 0001 - Развој и праћење система јавних набавки, на извору финансирања 01 - Општи приходи и примања буџета у виду редовног издвајања за плате запослених из буџета Републике Србије.

Средства у укупном износу од 22.560.000,00 динара предвиђена су као помоћ од стране међународних организација кроз пројекте који су тренутно у фази уговарања или у фази имплементације.

Средства неопходна за спровођење активности планираних овим програмом за активности у којима је носилац Министарство привреде, обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2024. годину, на Разделу 21 – Министарство привреде у оквиру Програма/Програмска активност 1508/0002 - за плате запослених.

Средства неопходна за спровођење активности планираних овим програмом за активности у којима је носилац Министарство финансија, предвиђена су као помоћ од стране међународних организација.

8. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Акциони план за 2024. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2024-2028. године, одштампан је уз овај програм и чини његов саставни део.

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

Овај програм објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 404-6974/20204
У Београду, 1. августа 2024. године

В Л А Д А

ПОТПРЕДСЕДНИК ВЛАДЕ

Ивица Дачић