

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14),

Влада доноси

## СТРАТЕГИЈУ РАЗВОЈА ЈАВНИХ НАБАВКИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2014 - 2018. ГОДИНЕ

### I. УВОД

Добро уређен и јединствен систем јавних набавки обезбеђује услове за слободно деловање конкуренције међу понуђачима. Слободна конкуренција омогућава држави да, под најповољнијим условима, набавља добра, услуге и радове потребног квалитета и да тиме, на најекономичнији начин, користи новац пореских обвезника („вредност за новац”). На тај начин стварају се значајне уштеде и омогућава да се уштеђена средства употребе за повећање квантитета и квалитета услуга које држава пружа грађанима чиме се унапређује животни стандард. Већа транспарентност, заједно са отвореном и снажном конкуренцијом у области јавних набавки доприноси јачању конкурентности домаћих предузећа, што представља кључни чинилац за убрзање економског развоја, раста запослености и животног стандарда грађана.

Полазећи од напред наведеног, Влада је одлучна у намери да настави са реформом система јавних набавки.

Стратешки циљеви реформе јавних набавки су:

- 1) изградња и развој јединственог система јавних набавки у Републици Србији;
- 2) јачање конкуренције на тржишту јавних набавки;
- 3) смањивање нерегуларности у систему јавних набавки;
- 4) повећање економичности и ефикасности јавних набавки;
- 5) промовисање и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама, учешћа малих и средњих предузећа и иновација;
- 6) потпуно усаглашавање домаћих прописа са директивама и другим актима Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у области јавних набавки и њихово пуно спровођење у пракси.

Имајући у виду да се Република Србија налази у процесу приступања ЕУ, усклађивање домаће регулативе у области јавних набавки са директивама и другим релевантним актима ЕУ одвијаће се постепено и у складу са реалним могућностима наручилаца и понуђача да их ефективно примене у пракси, тако да ће до пријема у чланство ЕУ национални прописи бити потпуно усклађени са *acquis communautaire* (правном тековином ЕУ). Напредак реформе система јавних набавки и усклађеност са директивама оцењиваће се са аспекта примене регулативе, односно колико је пракса на свим нивоима (од републичког до локалног) усклађена са директивама, уместо парцијалног праћења формалне усаглашености прописа са директивама ЕУ. Упоредо са тим, један од приоритета Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године (у даљем тексту: Стратегија), биће јачање капацитета

наручилаца и понуђача како би се што брже оспособљавали за пуну примену прописа усклађених са директивама и „добром праксом” ЕУ.

Стратегија произлази и повезана је са Националном стратегијом за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 - исправка), Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 61/09 и 23/13) и Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ (НРАА).

Стратегија се доноси за период 2014-2018. године. Стратегијом се утврђују приоритетне области које су систематизоване у следећа поглавља:

1. Унапређење регулаторног оквира;
2. Јачање институционалног оквира;
3. Унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки;
4. Сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки.

Стратегија садржи:

- 1) део I. - Увод;
- 2) део II. - Развојни оквир;
- 3) део III. - Акциони план;
- 4) део IV. - Завршна одредба.

## II. РАЗВОЈНИ ОКВИР

### 1. УНАПРЕЂЕЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА

#### 1.1. Регулаторни оквир система јавних набавки у Републици Србији

##### 1.1.1. Јавне набавке

Постојећи законодавни оквир система јавних набавки у Републици Србији заснива се на Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 124/12 - у даљем тексту: Закон), који је почео да се примењује од 1. априла 2013. године, као и донетим подзаконским актима.

За систем јавних набавки од значаја су и други закони којима се уређују питања битна за област јавних набавки, и то: закон којим се уређује буџетски систем, закон којим се уређује правни положај јавних предузећа, закон којим се уређују комуналне делатности и други закони којима се уређују област водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, закони којима се уређују област одбране и безбедности, закон којим се уређује општи управни поступак, закон којим се уређују облигациони односи, закон којим се уређују прекршаји и кривични законик.

У складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 71/11), Законом је прописана већа транспарентност у поступцима јавних набавки, уређено планирање набавки, поједностављен начин доказивања обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке и предвиђено успостављање јединственог регистра понуђача, смањене могућности одбијања понуда из формалних разлога, предвиђена обавеза евидентирања и праћења извршења и измена уговора о јавним набавкама, уређено спровођење централизованих јавних набавки и уведена

могућност закључења оквирних споразума. Такође, значајно су проширене надлежности Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, са циљем ефикасније примене Закона. Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, уређене су у посебном поглављу Закона, а по први пут уређене су и набавке у области одбране и безбедности у Републици Србији.

### 1.1.2. Концесије и јавно-приватно партнерство

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, број 88/11, у даљем тексту: Закон о ЈППК), чини значајан део законодавног оквира у области јавних набавки у Републици Србији, а што је у складу са правилима ЕУ којима су јавно-приватно партнерство и концесије одређени као јавни уговори.

У складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији из 2011. године, Законом о ЈППК уређена је предметна област на јединствен и свеобухватан начин. Законом о ЈППК прописана су начела у овој области, утврђен је ограничен број изузетака, дефинисан је концепт јавно - приватног партнерства и одређени његови битни елементи. Јавна тела имају обавезу спровођења транспарентне тендерске процедуре, обезбеђивања правне сигурности и извесности за учеснике, као и обезбеђивање конкуренције. Закон о ЈППК је изричито искључио примену одредаба Закона о преференцијалном положају домаћих понуђача у односу на стране понуђаче. Заштита права омогућена је пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. На детаљан начин уређена су и питања у вези са јавним уговорима, као и вршење надзора.

## 1.2. Правне тековине ЕУ у области јавних набавки

Важеће директиве ЕУ у области јавних набавки су:

- Директива 2004/18/ЕЗ из 2004. године, којом се утврђују поступци за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавним набавкама добара, као и уговора о јавним услугама у класичном сектору;
- Директива 2004/17/ЕЗ из 2004. године, којом се уређују поступци набавки наручилаца из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга;
- Директива 2007/66/ЕЗ из 2007. године, којом су регулисани правни лекови у области јавних набавки и унапређена ефикасност заштите права у поступцима јавних набавки;
- Директива 2009/81/ЕЗ из 2009. године, којом се уређују набавке у области одбране и безбедности.

У фебруару 2014. године донете су три нове директиве, које су ступиле на снагу 17. априла 2014. године, са којима државе чланице морају да се ускладе у року од 24 месеца (осим за електронске набавке код којих је рок 54 месеца):

- Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама;
- Директива 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга;
- Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији.

### 1.3. Планиране активности у предстојећем периоду

#### 1.3.1. Процес усклађивања националног законодавства са правном тековином ЕУ и усаглашавање секторских закона на националном нивоу

У оквиру процеса приступања Републике Србије Европској унији, усклађивање са правном тековином ЕУ у области јавних набавки обухваћено је у преговарачком поглављу 5 - Јавне набавке.

Република Србија је, као држава кандидат, обавезна да у потпуности усклади своје законодавство у области јавних набавки са правним тековинама ЕУ, као и да обезбеди његову пуну примену на свим нивоима, од републичког до локалног. У процесу усклађивања са правном тековином ЕУ, Република Србија ће посветити посебну пажњу анализи начина на које ће државе чланице ЕУ, у предстојећем двогодишњем периоду, преузимати одредбе нових директива. Анализа ће обухватити искуства две „старе” и две „нове” чланице ЕУ, кроз програме EU IPA, TAIEХ, SIGMA. Ова анализа ће омогућити Републици Србији да одреди најбољи начин за увођење нових механизма из директива у домаћи правни оквир.

Период прилагођавања је важан за све субјекте у систему јавних набавки, а нарочито за мале наручиоце, као и мала и средња предузећа који учествују у поступцима јавних набавки, због ограничења која постоје у односу на њихове административне капацитете. Постепеност прилагођавања обезбедиће довољно времена за припрему пре увођења нових законодавних одредби усклађених са поменутиим директивама, првенствено кроз интензивну обуку и друге облике саветодавних активности. На тај начин ће се обезбедити пуна примена свих нових одредаба и механизма, који ће бити уведени у законодавни оквир као резултат усклађивања, а што је и један од основних предуслова процеса преговора у Поглављу 5 - Јавне набавке.

Искуства Републике Србије, као и држава чланица ЕУ, показују да се непотребни административни захтеви негативно одражавају на ефикасност поступка јавне набавке. То је у директној супротности са начелом економичности и ефикасности, које прописује да се јавна набавка спроведе са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. Реч је о захтевима који немају емпиријски потврђену вредност са аспекта смањивања неправилности у јавним набавкама или ризика од корупције, већ често имају супротан ефекат, као што је случај у делу начина доказивања испуњености обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Важно је истаћи да непотребни административни захтеви имају негативан утицај и на наручиоце и на привредне субјекте, односно понуђаче.

### 1.3.2. Динамика усклађивања

Процес постепеног усклађивања са правном тековином ЕУ одвијаће се у две фазе.

#### *Фаза А – Делимично усклађивање*

Ова фаза обухватиће:

- 1) Анализу важећег Закона о јавним набавкама са аспекта:
  - примене у пракси ради идентификовања даљих могућих побољшања како би се обезбедило што боље спровођење начела јавних набавки;
  - усклађености са правном тековином ЕУ, посебно са новим директивама 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ, као и директивама 2009/81/ЕЗ и 2007/66/ЕЗ, са посебним освртом на поступке и посебне технике јавних набавки (нпр. оквирни споразум);
  - оправданости да се набавке у области одбране и безбедности, као и набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга (тзв. секторске набавке) и заштита права, уреде посебним законима.
- 2) Измену и допуну Закона, на основу урађених анализа, до краја 2015. године.
- 3) Анализу законског оквира којим се уређују концесије и јавно - приватно партнерство и која ће обухватити следећа два корака:
  - идентификацију неусаглашености Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама са правном тековином ЕУ, нарочито са новом директивом 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији;
  - идентификовање других закона којима се уређују области, као што су: саобраћај, енергетика и други који су од значаја за концесије и јавно-приватно партнерство у смислу директиве 2014/23/ЕУ, као и утврђивање њихове усклађености са одредбама директиве.

Фаза А ће трајати до краја 2015. године.

#### *Фаза Б – Пуна усклађеност прописа Републике Србије у области јавних набавки са *acquis communautaire**

На основу претходно спроведених анализа у периоду до приступања Републике Србије ЕУ, спровешће се потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ, при чему ће највећи напори бити потребни за потпуно усклађивање у односу на:

- дефинисање поступака јавних набавки у складу са одредбама директива;
- електронске набавке;
- детаљније дефинисање одредби везаних за поступке јавних набавки које спроводе наручиоци у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга;
- набавке у области одбране и безбедности;
- измене секторских закона, ако се анализом утврди да су потребне, у односу на одредбе правне тековине везане за концесије.

У 2017. години, на основу претходно извршених анализа, извршиће се измене Закона о јавним набавкама, у циљу потпуног усклађивања са *acquis communautaire*.

У 2017. години, такође на основу претходно спроведених анализа, извршиће се и измене Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, и овим ће се омогућити пуна хармонизација овог важног дела законодавства са *acquis communautaire*.

Фаза Б ће трајати до краја 2017. године.

У процесу усклађивања Закона са правним тековинама ЕУ, као и при хармонизацији осталих закона од значаја за област јавних набавки, посебно ће се водити рачуна о њиховој међусобној усаглашености.

## 2. ЈАЧАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА

### 2.1. Институције и њихове надлежности

Основне институције у систему јавних набавки, чији су послови, начин рада и облик организовања уређени Законом, су: Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

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

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија) је самосталан и независан орган, који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки и за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру прописаних надлежности одлучује о захтеву за заштиту права у свим поступцима јавних набавки, прати извршење одлука које је донела, поништава уговор о јавној набавци, изриче новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца и подноси предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца, изриче новчану казну подносиоцу захтева у случају злоупотребе подношења захтева за заштиту права, води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје прописане Законом, покреће поступак за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци и обавља друге послове у складу са законом.

За област јавних набавки значајну улогу имају и Државна ревизорска институција, Министарство финансија, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Комисија за јавно-приватно партнерство, Агенција за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд. Такође, Законом је Управа за заједничке послове републичких органа одређена као тело за централизоване јавне набавке.

Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. У оквиру својих овлашћења, Државна ревизорска институција 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 ради извештавања да ли су употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

Министарство финансија на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 44/14), обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на јавне набавке. Према Закону Министарство финансија надлежно је за доношење одређених подзаконских аката. Одељење за буџетску инспекцију обавља послове који се односе на контролу примене закона и пратећих прописа у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава код свих корисника средстава наведених у закону којим се уређује буџетски систем.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација, на основу Закона о министарствима, обавља послове државне управе који се односе на концесије и јавно-приватно партнерство, а надлежно је и за прописе који су од значаја у области електронских јавних набавки.

Комисија за јавно-приватно партнерство у складу са Законом о ЈППК пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства и концесија, као међуресорно јавно тело оперативно независно у свом раду.

Агенција за борбу против корупције је самосталан и независан државни орган, који за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру својих законских овлашћења, Агенција надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије, чији се посебан део односи на јавне набавке.

Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација, која за свој рад одговара Народној скупштини. Надлежна је да решава о правима и обавезама учесника на тржишту. Према том овлашћењу, активност Комисије подразумева откривање повреда конкуренције, њихово санкционисање и отклањање последица повреде конкуренције.

Управни суд је суд посебне надлежности који суди у управним споровима, односно у управном спору одлучује о законитости коначних управних аката. Закон прописује да се против одлуке Републичке комисије не може изјавити жалба, али да се може покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке, као и када Републичка комисија није донела и доставила одлуку у роковима предвиђеним Законом.

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

## 2.2. Јачање капацитета институција

Република Србија има за циљ да успостави институционални оквир који ће обезбедити спровођење јединствене политике у свим областима везаним за јавне набавке, укључујући области концесија, јавно-приватног партнерства и одбране. Имајући у виду да су одређена питања јавних набавки повезана са бројним другим тзв. секторским областима, посебна пажња ће се посветити координацији рада институција, нарочито при доношењу прописа, како би се отклониле међусобне неусклађености тзв. секторских закона и како би се избегло да промене других закона дерогирају Закон.

Влада ће пружити пуну подршку институцијама у спровођењу Стратегије. Управа за јавне набавке, као кључна институција за координацију већине активности и реформе у области јавних набавки, како на регулаторном, тако и на оперативном нивоу, тренутно не располаже потребним кадровским, техничким и просторним капацитетима, који су неопходни за обављање свих надлежности.

Приоритети Управе за јавне набавке у наредном периоду биће усмерени на:

- вршење надзора над применом Закона;
- припрему и усклађивање прописа у области јавних набавки;
- пружање стручне помоћи наручиоцима и понуђачима;
- објављивање мишљења и објашњења у вези примене Закона на интернет страници;
- сертификацију службеника за јавне набавке;
- израду и спровођење обука за учеснике система јавних набавки;
- подношење захтева за покретање прекршајног поступка;
- даљи развој Портала;
- унапређење система за анализу и праћење јавних набавки у Републици Србији;
- координацију свих кључних институција за успешно одвијање преговора у оквиру Поглавља 5 - Јавне набавке.

Да би се наведени циљеви ефикасно спровели, Управи за јавне набавке ће се обезбедити радно ангажовање потребног броја запослених, као и одговарајући технички и просторни капацитети, који су неопходни за обављање свих надлежности.

Управи за заједничке послове републичких органа, која обавља послове тела за централизоване јавне набавке, у циљу пуне примене централизације јавних набавки, обезбедиће се одговарајући кадровски, технички и просторни капацитети.

## 2.3. Координација и подизање ефикасности рада институција

Координација и сарадња између институција у систему јавних набавки је значајно побољшана у току 2013. и 2014. године у односу на претходни период. Успостављен је систем редовног организовања састанака и радионица у циљу



усаглашавања ставова у вези са применом Закона, размене информација, предавања и обука, као и унапређења мера контроле законитог и наменског трошења јавних средстава у јавним набавкама.

У априлу 2014. године, Управа за јавне набавке, Министарство финансија, Министарство привреде, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Републичка комисија, потписали су Меморандум о сарадњи, којим је предвиђена континуирана координација активности у борби против корупције у систему јавних набавки кроз размену информација, искустава и стручних знања. Меморандумом је такође предвиђено и формирање заједничке базе података о поднетим пријавама којима се указује на постојање корупције у јавним набавкама, предузетим мерама, као и о исходу спроведених поступака по тим пријавама. Између Управе за јавне набавке и Републичког јавног тужилаштва, у априлу 2014. године, закључен је Споразум о сарадњи и координацији активности у области откривања кривичних дела у јавним набавкама.

Један од кључних циљева Стратегије је даље јачање сарадње између релевантних институција у циљу унапређивања њиховог рада и максимизирања резултата њихових активности посматраних у целини.

Овај циљ ће се остварити на следеће начине:

(а) надлежности институција од значаја за јавне набавке одредиће се тако да се избегну преклапања и неусаглашености у погледу њихових послова, тако што ће се анализом утврдити да ли постоји позитиван, односно негативан сукоб надлежности у области јавних набавки, што ће бити решено одговарајућом корекцијом надлежности путем измене закона;

(б) кроз заједничке активности и ефикасну размену података и информација.

Управа за јавне набавке биће задужена за координацију поменутих активности.

#### 2.4. Унапређење институционалног оквира у области концесија и јавно-приватног партнерства

Пројекти јавно-приватног партнерства и концесија имају за циљ привлачење приватних инвестиција у Републику Србију, како би се омогућила изградња нове јавне инфраструктуре, обезбедила улагања у добра од општег интереса и ефикасније пружале услуге од јавног значаја. Имајући у виду да су послови државне управе који се односе на припрему и предлагање прописа у области концесија и јавно-приватног партнерства тренутно поверени министарству надлежном за послове спољне и унутрашње трговине, а да су послови државне управе који се тичу инвестиција и координације послова који се односе на инвестиције поверени министарству надлежном за послове привреде, потребно је да се у наредном периоду створе законски предуслови да се послови државне управе који се односе на припрему, предлагање и спровођење прописа и мера у области концесија и јавно-приватног партнерства, повере министарству надлежном за послове привреде.

У циљу обезбеђења ефикаснијег пружања стручне помоћи при реализацији пројеката јавно-приватног партнерства ојачаће се кадровски капацитети Комисије за јавно-приватно партнерство. Поред тога, унапредиће се сарадња и координација Комисије за јавно-приватно партнерство са другим регулаторним институцијама у области јавних набавки. Успоставиће се блиска сарадња између Комисије за јавно-приватно партнерство и Управе за јавне набавке тако што ће се размењивати информације и пружати међусобна стручна помоћ како у фази одобравања пројекта, тако и у фази реализације пројекта. Комисија за јавно-приватно партнерство и Управа за јавне набавке ће заједнички спроводити едукацију потенцијалних корисника о јавно-приватном партнерству, а пре свега оних на нивоу локалне самоуправе, где је раскорак између постојеће експертизе и очекиваног броја потенцијалних пројеката највећи.

У предстојећем периоду ће се, у циљу имплементације одредаба Закона о ЈППК и подзаконског акта који се односи на вођење Регистра јавних уговора, приступити унапређењу Портала, на којем ће се водити и објављивати Регистар јавних уговора као јединствена електронска база о закљученим јавним уговорима.

### 3. УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ И ОДРЖИВОСТИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

#### 3.1. Модернизација

Један од приоритета Стратегије јесте подизање ефикасности јавних набавки на оперативном нивоу. Овај циљ ће се остварити путем спровођења електронских јавних набавки, централизованих набавки и оквирних споразума.

Модернизација система јавних набавки обухвата и израду смерница за унапређење економских форми јавних набавки.

##### 3.1.1. Електронске набавке

###### 3.1.1.1. Регулатива и стање у пракси

Законом је прописано да се огласи о јавној набавци, као и конкурсна документација објављују на Порталу од стране свих наручилаца, у свим врстама поступака, укључујући и поступак јавне набавке мале вредности. Такође, Законом је уведено и обавезно коришћење назива и ознака из општег речника набавки, као и објављивање других битних информација, као што су: подаци о изменама и извршењу уговора, мишљење Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка, негативне референце, објављивање обавештења о поднетом захтеву за заштиту права од стране наручиоца, објављивање одлуке Републичке комисије, квартални извештаји наручилаца о закљученим уговорима и спроведеним поступцима итд. Приступ постављеним садржајима на Порталу и њихово преузимање је слободно и без накнаде, чиме се остварују значајне уштеде јавних средстава и повећава транспарентност и информисаност. У складу са Законом, управљање Порталом је у надлежности Управе за јавне набавке и представља једну од њених кључних активности.

Поред Портала, Закон уређује и могућност достављања понуде у електронском облику, као и увођење посебних техника електронских набавки као што су електронска лицитација и систем динамичне набавке. У погледу примене електронских набавки, Закон предвиђа да је Управа за заједничке послове републичких органа, као тело за централизоване јавне набавке за потребе државних органа и организација, дужна да успостави информациони систем и примењује систем динамичне набавке и електронску лицитацију, у ситуацији када је то могуће. Међутим, за примену наведених система Закон не прописује конкретне рокове који се морају поштовати од стране наручилаца који су у обавези да их уведу.

Захваљујући објављивању свих наведених садржаја, а посебно оних нових, предвиђених Законом, постигнут је значајан напредак у примени Портала у пракси. Наиме, у првој години примене Закона, дневна посећеност новог Портала износи око 5.000, што представља значајан пораст, за више од 600% у односу на стари Портал, док дневно објављен број поступака јавних набавки износи око 130, што је пораст за око 200% у односу на период примене претходног закона о јавним набавкама. Међутим, када је реч о подношењу понуда електронским путем, електронској лицитацији и систему динамичне набавке, може се рећи да за сада нема практичног искуства у њиховој примени у Републици Србији.

Нове директиве ЕУ предвиђају постепено увођење е-набавки, при чему су е-објављивање, е-тендерска документација и е-подношење понуда обавезни елементи за све наручиоце, док се ниво обавезности за примену е-стручне оцене понуда и е-доделе уговора препушта на процену државама чланицама ЕУ. Међутим, с обзиром на захтевност примене наведених елемената, а посебно имајући у виду технички и функционални аспект, државама чланицама ЕУ је дозвољен дужи период усклађивања са директивама од уобичајеног, а најдуже 54 месеца, изузев када је реч о телима за централизоване јавне набавке. Такође, нове директиве, за разлику од старих, захтевају обавезно увођење законских одредби за примену одређених техника е-набавки од стране држава чланица (е-аукција, систем динамичне набавке и е-каталог), при чему су наручиоци слободни да одлуче да ли ће их и примењивати.

### 3.1.1.2. Даљи правци развоја

У предстојећем периоду континуирано ће се радити на даљем развоју транспарентности и информисаности коју омогућава Портал, пре свега кроз увођење опција за објаву нових садржаја и унапређење система претраге, као што су:

- могућност објављивања планова набавки наручилаца, измена планова и извештаја о извршењу планова;
- објављивање набавки које се спроводе по посебним поступцима међународних организација и финансијских институција;
- постављање регистра јавних уговора;
- увођење јединственог система регистрације понуђача за одређене шифре из општег речника набавки и њихово аутоматско обавештавање о предметима набавки за које су заинтересовани;
- унапређење претраге;

- израда енглеске верзије Портала;
- унапређење call-центра за пружање помоћи приликом коришћења Портала;
- унапређење обука свих корисника Портала (наручиоци, понуђачи, цивилно друштво итд.).

Поред наведеног, будуће активности ће највећим делом бити усмерене ка развоју система за електронско подношење понуда, и то кроз следеће фазе:

- анализу потребних измена законодавног оквира везаног за примену електронских набавки;
- анализу постојећег институционалног оквира у Републици Србији;
- анализу техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ;
- одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела прикладног за примену у Републици Србији;
- припрему техничких решења, у складу са одабраним оптималним моделом;
- развој и пуштање у рад нове платформе електронских јавних набавки.

Све наведене активности обухватиће и припрему за увођење одређених техника електронских набавки које предвиђају нове директиве ЕУ, а које је неопходно што више практично приближити наручиоцима и понуђачима, као што су: е-аукције, е-динамични систем набавки и е-каталози.

Крајњи циљ биће успостављање и функционисање јединствене, свеобухватне платформе електронских јавних набавки која би садржала све наведене кључне функционалности (е-оглашавање, е-комуникацију и подношење понуда, е-каталог, е-аукцију и е-систем динамичне набавке). Формирање наведене платформе би се одвијало постепено, почевши са увођењем пилот пројекта до успостављања потпуно оперативног система. Међутим, приликом спровођења свих наведених анализа и дефинисања оптималних решења, посебно је важно узети у обзир све специфичности националног окружења, а нарочито степен развијености информационих и комуникационих технологија, односно степен специфичности сервиса е-управе у Републици Србији. С тим у вези, потребно је дефинисати и благовремено спровести свеобухватан и интензиван програм обуке потенцијалних корисника за рад са новим електронским системима, али се мора континуирано радити и на информисању јавности о свим предностима и потенцијалним ризицима увођења е-набавки. Такође, битно је нагласити да се приликом увођења електронских набавки морају користити искључиво такви информациони системи и технологије који су широко доступни свим заинтересованим лицима, и да при томе не сме постојати ограничење конкуренције, односно било који вид дискриминације учесника.

За успостављање, а посебно за развој и одрживост овако комплексног и свеобухватног система као што је систем е-набавки, од кључног значаја је подршка државе, како на стратешком, тако и на оперативном нивоу.

### 3.1.2. Централизоване набавке и оквирни споразumi

Законом је уређена централизација јавних набавки на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Тело за централизоване јавне набавке за потребе републичких органа и организација је Управа за заједничке послове републичких органа. Поред тога, централизоване набавке одређених лекова и медицинских средстава врше се од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

У наредном периоду, процес централизације јавних набавки одвијаће се постепено како би се избегли потенцијални негативни ефекти централизације, а пре свега стварање олигополских и монополских структура на страни понуде. Избору предмета набавки који ће се централизовано набављати претходиће испитивање тржишта како би се избегло да обједињавање на страни тражње доведе до концентрације на страни понуде и ограничавања конкуренције. Приликом обликовања централизованих јавних набавки посебно ће се водити рачуна о смањивању ризика од негативних ефеката на учешће малих и средњих предузећа.

Централизација ће се примењивати у случајевима у којима се анализом утврди да има предност у односу на више појединачних поступака набавки у погледу укупних очекиваних ефеката. Телима за централизоване набавке обезбедиће се кадровски, технички, пре свега информатички и просторни капацитети да би могли успешно да спроводе набавке за друге наручиоце.

Закон предвиђа и заједничке набавке више наручилаца као облик централизације. Заједничка набавка се може спроводити на два начина. Први случај је да више наручилаца заједнички спроводи један поступак набавке, јер сви наручиоци имају потребу за истим предметом набавке. Други случај је да се једном наручиоцу повери спровођење поступка јавне набавке у име других наручилаца.

Оквирни споразуми су један од кључних инструмената за унапређење ефикасности јавних набавки зато што смањују административно оптерећење и омогућавају временске уштеде наручиоцу код оних набавки код којих је извесно да ће се понављати из године у годину. На основу података из кварталних извештаја о закљученим уговорима наручилаца, у првих годину дана примене Закона, закључено је 142 уговора о јавној набавци кроз оквирне споразуме и 204 уговора у поступцима централизованих јавних набавки.

У циљу подстицања коришћења оквирних споразума, Управа за јавне набавке ће, у наредном периоду, припремити моделе конкурсних документација са моделима оквирних споразума за конкретне предмете јавних набавки код којих постоји највише оправдања за коришћење овог инструмента. Такође, унапредиће се праћење спровођења и извршења централизованих јавних набавки и оквирних споразума.

### 3.2. Одрживост

Међу приоритетима документа: „Стратегија Европа 2020 – европска стратегија паметног, одрживог и инклузивног развоја” налазе се: „зелене” јавне набавке, инклузивни развој који подразумева повећање социјалне кохезије и смањење сиромаштва, олакшавање учествовања малим и средњим предузећима у поступцима јавних набавки и куповина иновативних производа, услуга и радова.

### 3.2.1. Зелене набавке

Заштита животне средине је важан елемент владиних политика у земљама ЕУ, као и у Републици Србији. Поред директних мера којима се спроводе циљеви политике заштите животне средине, држава може и индиректно, преко јавних набавки, да допринесе реализацији тих циљева. Због тога еколошке или „зелене набавке” добијају све више на значају. Њихово основно обележје је да се куповна моћ државе користи за остваривање циљева заштите животне средине, као и за реализацију политике енергетске уштеде.

У складу са тим, Закон је предвидео као једно од основних начела јавних набавки начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности. Према томе, предвиђена је могућност куповине добара, услуга и радова који обухватају еколошке и енергетске спецификације и ознаке, те одређивање елемената критеријума за доделу уговора који се односе на еколошке предности, заштиту животне средине, енергетску ефикасност и укупне трошкове животног циклуса предмета набавке. Закон прописује забрану учествовања у поступку јавне набавке понуђачима и њиховим законским заступницима осуђиваним за кривична дела против животне средине.

Стратешки циљ Републике Србије је да се даље промовишу „зелене набавке”. Да би се постигао овај циљ, планиране су следеће активности:

— промовисање енергетске уштеде у сектору јавног саобраћаја и зграда којима располаже држава у циљу остваривања две групе циљева: економичности која се постиже по основу мање потрошње енергије и еколошког циља који се огледа у смањењу емисије гасова и мање емисије угљен-диоксида;

- израда смерница за наручиоце и понуђаче;
- израда метода израчунавања трошкова животног циклуса предмета набавке;
- израда модела стандардних „еколошких” техничких спецификација за одређене производе.

### 3.2.2. Социјални аспекти јавних набавки

У земљама ЕУ, у спровођење поступака јавних набавки све више се интегришу социјални критеријуми. Социјални аспект јавних набавки подразумева активности које узимају у обзир следећа питања: могућности за запошљавање одређених категорија као што су: млади, незапослени дужи низ година и особе са инвалидитетом, затим усаглашеност са радним и социјалним правима, социјално укључивање и једнаке могућности, поштовање стандарда приступачности за све кориснике, као и критеријуме одрживог развоја, попут етичке трговине.

У циљу укључивања организација и привредних субјеката који запошљавају особе са инвалидитетом, наручиоци могу, у складу са Законом, спроводити поступке јавних набавки у којима учествују само ти субјекти (тзв. „резервисане набавке”). Поред тога, постоји обавеза наручиоца да, приликом одређивања техничких спецификација, предвиди обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да техничко решење буде приступачно за све кориснике.

Промоција социјалних критеријума при доношењу одлука о јавним набавкама значи нове моделе сарадње приватног, јавног и цивилног сектора, као и допринос развоју предузетништва, нарочито малих и средњих предузећа, као и социјалних предузећа. Такође, укључивањем социјалног аспекта јавних набавки остварују се циљеви инклузивног развоја и њихово комбиновање са еколошким критеријумима представља интегрисани приступ одрживом систему јавних набавки.

У циљу успешне примене социјалног аспекта јавних набавки предузеће се следећи кораци:

- израда смерница за спровођење јавних набавки са предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, односно социјалним предузећима;
- подизање свести наручилаца и других заинтересованих страна о користима и могућностима оваквих набавки;
- јачање капацитета учесника у поступку;
- промоција добрих пракси примене социјалног аспекта у поступцима јавних набавки (нпр. могућност укључивања и других особа које су у неповољнијем положају: млади, незапослени дужи низ година, старије особе и други);
- успостављање система за евалуацију и праћење.

### 3.2.3. Мала и средња предузећа

Приликом увођења централизације јавних набавки на свим нивоима посебно треба водити рачуна о могућим последицама на учешће малих и средњих предузећа. Закон предвиђа да је тело за централизоване набавке дужно да обликује јавне набавке на начин да омогући учешће малих и средњих предузећа. Даље је прописано да наручиоци који закључују оквирне споразуме или који спроводе набавке велике вредности, могу да затраже од понуђача да одређени део јавне набавке, по вредности или предмету, изврши преко подизвођача који је предузетник или мало правно лице.

У наредном периоду омогућиће се бољи приступ малим и средњим предузећима на следећи начин:

- предвиђањем обавезе за наручиоце да, када год је могуће, предмет набавке обликују у партије у квалитативном и квантитативном смислу;
- смањивањем административних ограничења, нарочито у поступцима јавне набавке мале вредности;
- предвиђањем лакших финансијских услова за учествовање;
- подстицањем заједничког учествовања у поступцима јавних набавки.

### 3.2.4. Иновације

Развој и истраживање су у документу: „Стратегија Европа 2020 – европска стратегија паметног, одрживог и инклузивног развоја” препознати као приоритети из разлога што је куповина иновативних производа, услуга и радова од кључне важности за унапређење ефикасности и квалитета пружања јавних услуга. Ако потребу за

развојем иновативног производа, услуге или иновативних радова, те потребу за накнадном куповином тих производа, услуга и радова није могуће задовољити решењима која су већ доступна на тржишту, наручиоцима би требало омогућити посебан поступак јавне набавке у циљу закључења иновативног партнерства. У том смислу, Директива 2014/24/ЕУ предвиђа посебан поступак - иновативно партнерство.

Имајући у виду напред наведено, један од стратешких циљева биће подстицање иновација путем:

- мера за увођење иновативног партнерства у складу са Директивом 2014/24/ЕУ и
- израде приручника о иновативним набавкама.

### 3.3. Професионализација

#### 3.3.1. Едукација службеника за јавне набавке

Закон предвиђа обавезу за сваког наручиоца да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Службенике за јавне набавке, као лица која су обучена за обављање послова јавних набавки, морају да имају сви наручиоци чија је укупна процењена вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од лимита прописаног Законом. Како би се обезбедило учешће службеника за јавне набавке у обављању послова јавних набавки, неопходно је да наручилац има потребан број службеника за јавне набавке.

У периоду од 2010. до 2013. године, 1810 лица је стекло сертификат за службеника за јавне набавке, која обављају послове јавних набавки на свим нивоима (републичком, регионалном, локалном). У предстојећем периоду неопходно је наставити са процесом сертификације у складу са новим подзаконским актом.

Циљ даље професионализације службеника за јавне набавке је да се преко оспособљавања, стручности и ефикасности оних који обављају послове јавних набавки унапреди спровођење Закона на свим нивоима, као и да се обезбеди стварање и јачање капацитета за примену нових директива. Резултати који се очекују су ефикасније и економичније набавке, смањивање нерегуларности и ризика од корупције, као и благовремено јачање капацитета наручилаца за примену нових закона које ће бити резултат усклађивања са *acquis communautaire*.

Развој професионализације ће се одвијати кроз следеће кораке:

- наставак процеса сертификације (основни ниво);
- увођење вишег нивоа сертификације, којим би службеници за јавне набавке стекли сложенија и шира знања у области јавних набавки која укључују и упознавање са „добром праксом” у земљама ЕУ;
- унапређење статуса службеника за јавне набавке како би се на овим пословима ангажовали и задржали високо квалитетни кадрови што је од кључног значаја за остварење ефикасних и регуларних јавних набавки и примену одредби усклађених са *acquis communautaire*;



- побољшавање информисаности (успостављањем форума о јавним набавкама, унапређивањем е-билтена и сл.) у циљу решавања питања практичне примене Закона и других прописа у области јавних набавки;
- усвајање етичког кодекса у области јавних набавки са циљем успостављања стандарда етичког понашања, јачања етике јавних служби и јачања поверења грађана у јавне службе;
- подстицање рада професионалних удружења у јавним набавкама у циљу јачања професионализма и етичких стандарда у јавним набавкама и омогућавање да лица која спроводе поступке јавних набавки дају допринос у доношењу и примени прописа у области јавних набавки.

### 3.3.2. Јачање кадровских капацитета путем стручног усавршавања

Стручно усавршавање је један од најзначајнијих облика јачања кадровских капацитета свих учесника у систему јавних набавки. За запослене у институцијама које обављају послове припреме прописа, праћења и надзора над њиховом применом и заштите права неопходно је континуирано стручно усавршавање. Запосленима у овим институцијама мора се омогућити да се упознају са тековинама ЕУ у области јавних набавки, „добром праксом” која је успостављена у земљама ЕУ у примени *acquis communautaire*, као и са одлукама Европског суда правде.

Правилна примена прописа од стране наручилаца није могућа без континуираног стручног усавршавања службеника за јавне набавке и осталих лица која учествују у јавним набавкама на нивоу наручилаца. Кључну улогу у стручном усавршавању имаће запослени у институцијама јавних набавки који треба да преносе нова знања лицима која спроводе јавне набавке код наручилаца. Од интензитета и квалитета процеса преношења знања у највећој мери ће зависити колико ће нова решења, укључујући и *acquis communautaire*, бити исправно схваћена и правилно примењена у пракси. Имајући у виду да је крајњи циљ Стратегије успешна примена закона и *acquis communautaire* у пракси, овом виду стручног усавршавања посветиће се посебна пажња.

Поред општих програма обуке, неопходно је предвидети и посебне, специјализоване програме који ће бити намењени циљним групама, као што су: руководиоци, службеници за јавне набавке, као и лица која посредно учествују у поступку набавке код наручиоца, попут техничких лица. Специјализовани програми обуке могу бити намењени посебним областима, као што су: енергетика, здравство и други или појединим питањима од интереса за више наручилаца, као што је набавка услуга осигурања, лекова, авио карата и др.

Обука понуђача је од великог значаја за њихово оспособљавање да могу ефикасно да заштите своја права и за подстицање њиховог већег учешћа у поступцима јавних набавки што има непосредан ефекат на јачање конкуренције на тржишту јавних набавки. Обука је посебно потребна малим и средњим предузећима која најчешће не располажу довољним знањима и информацијама што представља препреку за њихово веће учешће у поступцима јавних набавки.

У наредном периоду, институције за јавне набавке, а пре свега Управа за јавне набавке, омогућиће стручно усавршавање својих запослених у циљу бољег упознавања са *acquis communautaire*, добром праксом земаља ЕУ, као и са одлукама Европског суда правде. Институције из области јавних набавки ће осмислити и организовати радионице ради заједничког стручног усавршавања по појединим областима релевантним за примену Закона, а на основу меморандума о сарадњи који су потписале. Поред тога, организоваће се радионице на којима ће учествовати представници институција за јавне набавке и представници правосудних органа како би се, кроз разматрање питања из области примене Закона, унапредио ниво знања и повећала ефикасност процесуирања случајева кршења прописа којим се уређују јавне набавке.

Наручиоцима ће се обезбедити континуирана обука на основу анализе потреба обуке, дефинисања циљних група и ажурирања плана за сваку циљну групу у складу са потребама и новим захтевима.

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

Управа за јавне набавке ће наставити да припрема моделе, упутства, смернице и друге алате намењене лицима која се баве спровођењем поступака јавних набавки.

## 4. СУЗБИЈАЊЕ НЕРЕГУЛАРНОСТИ

### 4.1. Заштита права

Републичка комисија образована је као самосталан и независан орган Републике Србије, чије чланове бира Народна скупштина после спроведеног јавног конкурса, чиме јој је омогућена самосталност и независност у раду, што је један од основних захтева ЕУ садржан у директивама које уређују правне лекове у области јавних набавки. Републичка комисија је одредбама Закона поред одлучивања о заштити права добила осам посебних овлашћења међу којима се посебно издвајају: изрицање новчаних казни, поништавање уговора о јавној набавци, вођење првостепеног прекршајног поступка и подношење тужби за утврђивање ништавости уговора.

Републичку комисију чине председник и шест чланова, а услови за избор председника и четири од укупно шест чланова су једнаки условима за избор представника судске власти, а што је у складу са директивама ЕУ.

Републичка комисија одлучује у већима од по три члана, док на општој седници учествују председник и сви чланови. На општој седници доносе се начелни правни ставови који треба да омогуће једнаку примену закона и уједначавање праксе међу већима Републичке комисије. Републичка комисија је надлежна и за спровођење правне заштите у поступку доделе концесија и јавно-приватног партнерства.

Због значаја одлука које се доносе у поступку заштите права у јавним набавкама, потребно је унапредити начин претраге одлука Републичке комисије на званичној интернет страници тог органа, како би сва заинтересована лица могла да претражују одлуке према одређеним додатним критеријумима, као што су одредбе прописа које су

биле основ за доношење одлука, затим, предмет набавке, број јавне набавке, кључне речи које дефинишу правни проблем на који се односе одлуке и сл. што би допринело повећању степена доступности и транспарентности рада. Такође, требало би развити метод упознавања што већег броја корисника са значајном правном праксом Републичке комисије и то ажурним достављањем релевантних информација путем електронске поште свим заинтересованим лицима. Од значаја за даље побољшање степена информисаности јавности о раду Републичке комисије свакако би било и објављивање збирки карактеристичних одлука и начелних правних ставова Републичке комисије. На поменуте начине омогућило би се да се стручна и шира јавност упозна са начином рада и процесом одлучивања Републичке комисије, као и о значају постојања ове институције која има улогу и задатак да спречава незаконито спровођење поступка јавних набавки и да утиче на уштеду јавних средстава.

У складу са наведеним, Републичка комисија ће предузети следеће конкретне кораке:

— Републичка комисија ће до краја трећег квартала 2015. године успоставити систем за континуирано обавештавање субјеката у систему јавних набавки (понуђача, наручилаца, представника стручне јавности и удружења и релевантних међународних организација) о правној пракси Републичке комисије, њеним карактеристичним одлукама и усвојеним начелним правним ставовима. Наведена активност ће се реализовати организовањем „мејлинг листе” путем које би се широки круг заинтересованих најмање једном месечно обавештавао о значајним новинама у правној пракси Републичке комисије, што ће у великој мери допринети јачању принципа правне сигурности у систему јавних набавки;

— Републичка комисија ће до краја трећег квартала 2015. године на својој интернет страници омогућити претрагу донетих одлука по критеријуму правног основа што ће заинтересованим лицима олакшати да у оквиру широке правне праксе Републичке комисије идентификују уже целине које су од значаја за њихов рад. Такође, наведена активност ће повећати транспарентност рада Републичке комисије, јер ће омогућити преглед донетих одлука у идентичним правним ситуацијама;

— остварујући међународну сарадњу, Републичка комисија ће заједно са институцијама надлежним за заштиту права у поступцима јавних набавки из региона до краја трећег квартала 2015. године објавити збирку одлука која ће садржати упоредно-правни преглед добре праксе Републичке комисије и регионалних институција по карактеристичним правним питањима. Такође, у наведеном року је предвиђено и закључивање меморандума о сарадњи између Републичке комисије и институција надлежних за заштиту права у поступцима јавних набавки из региона који ће се односити на размену правне праксе и стручних мишљења.

Анализом рада Републичке комисије у претходном периоду (2009 - 2013. година), утврђен је значајан пораст броја примљених предмета, а та тенденција се очекује и у будућности. С тим у вези, потребно је посветити додатну пажњу даљем повећању ефикасности рада, наставити јачање капацитета запослених и преузимање искустава добре праксе од других сличних органа из земаља ЕУ и земаља у окружењу. Такође, врло је важно утврдити реалне потребе у погледу потребних кадровских и техничких капацитета како би се благовремено обављали сви послови из надлежности

Републичке комисије, а у том смислу и сагледати потребу за изменом појединих одредаба Закона како би се даље унапредио поступак заштите права у јавним набавкама.

#### 4.2. Унапређење мера за сузбијање нерегуларности и мере за борбу против корупције

У складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији из 2011. године, Законом је прописана већа транспарентност у поступцима јавних набавки обавезом објављивања позива за подношење понуда и конкурсне документације у свим поступцима јавних набавки, објављивањем одлуке о измени уговора о јавној набавци и објављивањем обавештења о поднетом захтеву за заштиту права. Законом је, такође на свеобухватан начин, уређено планирање набавки прописивањем обавезне садржине плана набавки која укључује и набавке на које се Закон не примењује, са образложењем оправданости и процене вредности сваке планиране набавке.

Такође, прописан је дужи рок застарелости прекршаја у јавним набавкама од три године од дана учињеног прекршаја, као и нове надлежности Управе за јавне набавке и Републичке комисије као што су: покретање прекршајног поступка, односно вођење прекршајног поступка у првом степену, покретање поступка за утврђивање ништавости уговора и изрицање новчаних казни.

Законом је прописано посебно поглавље које обухвата мере које се односе на спречавање корупције и сукоба интереса у јавним набавкама, и то:

- обавезу сваког наручиоца да донесе интерни акт којим се ближе уређује начин планирања јавне набавке, спровођење поступка, извршење уговора и контрола јавних набавки;

- заштиту интегритета поступка кроз забрану да лица која су учествовала у припреми јавне набавке учествују као понуђачи и дужност наручиоца да одбије понуду у таквим случајевима;

- пријављивање корупције Управи за јавне набавке, Агенцији за борбу против корупције и надлежном тужилаштву и заштиту лица која пријаве корупцију;

- обавезу понуђача да поднесу изјаву о независној понуди и дужност пријављивања повреде конкуренције Комисији за заштиту конкуренције, као и заштиту лица која на то указују;

- именовање грађанског надзорника за јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара.

Сузбијање нерегуларности у јавним набавкама спроводиће се кроз различите мере које прожимају све фазе процеса јавне набавке: планирање, спровођење поступка јавне набавке и извршење уговора. Због тога се питање сузбијања нерегуларности и борбе против корупције не може сматрати искључиво питањем спровођења неких посебних антикорупцијских мера, већ као циљ који се остварује кроз различите аспекте реформе система јавних набавки, као што је, на пример, повећање транспарентности.

У наредном периоду предузимаће се следеће мере:

- објављивање планова набавки и комплетних уговора о јавним набавкама, а не само кључних података из уговора, као што је то сада случај;
- израда смерница за правилно и благовремено планирање и реалну процену потреба и тржишне цене набавке;
- израда смерница за стандардизовање потреба за набавкама;
- припрема упутстава за наручиоце за правилан избор врсте поступка јавне набавке;
- припрема смерница за ефикасно управљање уговором;
- израда модела интерних аката и процедура наручилаца;
- обука руководилаца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу интерних аката и процедура;
- едукација лица укључених у поступак јавне набавке о начину за утврђивање, пријављивање и ефикасно решавање сукоба интереса;
- припрема упутства за процену коруптивних ризика у јавним набавкама;
- усвајање етичког кодекса јавних набавки;
- обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага кривичних дела;
- обуке у области система интерне контроле и ревизије;
- јачање механизма за спровођење препорука служби за контролу јавних набавки, интерних и екстерних ревизора;
- јачање система кажњавања у случају кршења прописа у области јавних набавки;
- развој и унапређивање интернет страница институција у систему јавних набавки, како би се обезбедила доступност информација, алата и упутстава који се користе у практичном спровођењу поступака јавних набавки.

#### 4.3. Подизање свести

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

У наредном периоду, организоваће се тренинг-семинари и радионице са циљем да се новинари и представници организација грађанског друштва упознају са законским решењима у области јавних набавки и добром праксом у примени тих решења. Такође ће се организовати и специјализовани семинари намењени развоју истраживачког новинарства у циљу објективног извештавања у области јавних набавки, као и семинари намењени младима који су исказали интерес за јавне набавке и сузбијање корупције у овој области.

### III. АКЦИОНИ ПЛАН

Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2015. године (у даљем тексту: Акциони план), доноси се са циљем примене Стратегије и представља њен саставни део. У Акционом плану су наведене: активности, носиоци активности, рокови и показатељи за праћење извршења активности Стратегије.

Акциони план се доноси за период до краја 2015. године, након чега ће се доносити годишњи акциони планови. Предлоге годишњих акционих планова за Владу припремаће Управа за јавне набавке, која ће вршити и праћење извршења акционих планова и о томе извештавати Владу, по следећем временском распореду:

Септембар-октобар: припрема нацрта акционог плана за наредну годину што ће координирати Управа за јавне набавке, а у коме ће учествовати све релевантне стране;

Децембар: Влада усваја акциони план и о њему се обавештавају све релевантне стране;

Јануар: Управа за јавне набавке прикупља информације о извршењу плана за претходну годину од свих релевантних страна задужених за имплементацију акционог плана;

Фебруар: Управа за јавне набавке припрема извештај о спровођењу акционог плана и подноси га Влади.

### IV. ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:  
У Београду, 30. октобра 2014. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Александар Вучић

## АКЦИОНИ ПЛАН

за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици  
Србији

за период 2014 – 2015. године

АКТИВНОСТИ		НОСИЛАЦ АКТИВНОСТИ	РОК	ПОКАЗАТЕЉ
УНАПРЕЂЕЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА				
1.	Анализа ефеката примене ЗЈН у пракси	УЈН	Q2/2015	Припремљена анализа ефеката примене ЗЈН у пракси
2.	Анализа оправданости да се набавке у области одбране и безбедности, тзв. секторске набавке и заштита права регулишу посебним законима	УЈН/МО/МУП/МРЕ/МТТ/МГС И	Q2/2015	Припремљена анализа оправданости да се набавке у области одбране и безбедности, секторске набавке и заштита права регулишу посебним законима
3.	Анализа усаглашености ЗЈН са новим директивама ЕУ	УЈН	Q2/2015	Припремљена анализа усаглашености ЗЈН у односу на нове директиве
4.	Анализа осталих прописа од значаја за јавне набавке, концесије и јавно-приватно партнерство	УЈН/МФИН/МТТ/МГСИ/МРЕ/ МО/ МУП/ МЗ/МПН/ МПОЉ/ МП/МР/МК/ДРИ	Q3/2015	Припремљена анализа усаглашености осталих прописа релевантних за јавне набавке, концесије и јавно-приватно партнерство

5.	Измене и допуне ЗЈН	УЈН/МФИН/ВРС/НС	Q4/2015	Одржана јавна расправа; Влада усвојила предлог измене и допуне ЗЈН
<b>УНАПРЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОСТИ И ОДРЖИВОСТИ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ</b>				
1.	Унапређење Портала јавних набавки увођењем нових опција: могућност објављивања планова набавки наручилаца, објављивање набавки које се спроводе по међународним процедурама, енглеска верзија Портала, унапређење претраге одлука РКЈН, постављање регистра јавних уговора, израда система за извештавање за УЈН	УЈН	Q3/2015	Унапређен Портал јавних набавки стављањем у функцију свих наведених опција
2.	Унапређење call-центра за пружање стручне помоћи корисницима Портала јавних набавки	УЈН	Континуирано	Повећање броја дневно пружених консултација корисницима Портала јавних набавки за 30 %
3.	Обука корисника Портала јавних	УЈН	Континуирано	Број одржаних обука - две годишње



	набавки			
4.	Анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози)	УЈН/УЗЗПРО/МТТ	Q3/2015	Припремљена анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији
5.	Анализа техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ у области е-набавки (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози и др.)	УЈН/УЗЗПРО/МТТ	Q3/2015	Припремљена анализа техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ у области е-набавки
6.	Израда анализе централизованих јавних набавки: тела, предмети јавних набавки, организациона и функционална структура	УЈН	Q3/2015	Припремљена анализа централизованих јавних набавки са препорукама у погледу избора предмета централизације, наручилаца за које се набавља и

				организационих облика тела за централизоване јавне набавке
7.	Израда смерница за унапређење економских форми јавних набавки	УЈН	Q3/2015	Припремљене смернице за унапређење економских перформанси јавних набавки
8.	Израда смерница за „зелене” набавке	УЈН	Q3/2015	Припремљене смернице за „зелене” набавке
9.	Израда смерница за спровођење јавних набавки са предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, односно социјалним предузећима	УЈН/МР	Q3/2015	Припремљене смернице за спровођење јавних набавки са предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, односно социјалним предузећима
10.	Промоција добрих пракси примене социјалног аспекта у поступцима јавних набавки	УЈН/МР	Q4/2015	Промовисање добре праксе примене социјалног аспекта у поступцима јавних набавки
11.	Обука малих и средњих предузећа	УЈН	Континуирано	Број одржаних обука - две годишње
12.	Почетак реализације испита за службеника за јавне набавке	УЈН	Q4/2014	Организовани испити за службеника за јавне набавке – минимално

				један у месецу
13	Организовање обука за наручиоце	УЈН	Континуирано	Број организованих обука - две годишње
14	Организовање обука за понуђаче	УЈН/ПКС	Континуирано	Број организованих обука - две годишње
<b>СУЗБИЈАЊЕ НЕРЕГУЛАРНОСТИ У ЈАВНИМ НАБАВКАМА</b>				
1.	Унапређење софтвера за планирање набавки и квартално извештавање	УЈН/ДРИ	Q1/2015	Унапређен софтвер и стављен у функцију корисника
2.	Обука полиције и тужилаштва у области јавних набавки	УЈН/РК/ДРИ	Континуирано	Број радионица за полицију и тужиоце - две годишње
3.	Обука за руководиоце наручилаца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу интерних процедура	УЈН/МФИН-СИКР/ДРИ	Континуирано	Број организованих обука - две годишње
4.	Развој и унапређивање интернет страница институција јавних набавки	УЈН/РК	Континуирано	Унапређене интернет странице институција за јавне набавке
5.	Кажњавање у случају кршења ЗЈН	УЈН/РК/ДРИ	Континуирано	Број прекршајних пресуда за кршење ЗЈН

## Скраћенице

---

НС	Народна скупштина
ВРС	Влада
ЗЈН	Закон о јавним набавкама
ЗЈППК	Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама
УЈН	Управа за јавне набавке
РК	Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки
ДРИ	Државна ревизорска институција
КЈПП	Комисија за јавно-приватно партнерство
МФИН	Министарство финансија
МУП	Министарство унутрашњих послова
МТТ	Министарство трговине, туризма и телекомуникација
МП	Министарство привреде
МГСИ	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
МРЕ	Министарство рударства и енергетике
МО	Министарство одбране
МЗ	Министарство здравља
МПН	Министарство просвете, науке и технолошког развоја
МР	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
МПОЉ	Министарство пољопривреде и заштите животне средине
МК	Министарство културе и информисања
СИКР	Сектор за интерну контролу и интерну ревизију (у оквиру Министарства финансија)
УЗПРО	Управа за заједничке послове републичких органа
ПКС	Привредна комора Србије
ЕУ	Европска унија
Q	Квартал