



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ  
ЗА ПЕРИОД 1.1.2020 – 31.12.2020. ГОДИНЕ**

**Београд  
31. март 2021. године**

## УВОД

Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15; у даљем тексту ЗЈН/2015), који се примењивао до 1. јула 2020. године, прописано је да су наручиоци дужни да прикупљају и евидентирају податке о јавним набавкама и да своје кварталне извештаје достављају Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.

Кључни елементи тромесечних извештаја о јавним набавкама предвиђени су самим ЗЈН/2015, док су садржина извештаја и начин вођења евиденције детаљније уређени Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 29/13).

Конкретно, прописано је да наручиоци достављају Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама, о спроведеним поступцима набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН/2015, о обустављеним, поништеним поступцима јавне набавке, као и извршењу уговора.

Подаци о уговорима закљученим у поступку јавне набавке мале вредности, као и подаци о набавкама на које се ЗЈН/2015 не примењује у извештајима се наводе збирно, за разлику од осталих врста поступака где су наручиоци дужни да евидентирају сваки закључени уговор појединачно. У складу са наведеном методологијом прикупљања података, генеришу се збирни статистички показатељи.

Имајући у виду да је током 2020. године, Канцеларије за јавне набавке (у даљем тексту: КЈН), до дана ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19, у даљем тексту: ЗЈН/2019), односно до 01. јула 2020. године, поступала и по ЗЈН/2015, вршено је прикупљање и генерисање статистичких показатеља према наведеном Закону.

Нови ЗЈН/2019 ступио је на снагу 01. јануара 2020. године, а почео је да се примењује 01. јула 2020. године.

У складу са одредбама ЗЈН/2019, КЈН евидентира податке о поступцима јавних набавки и уговорима о јавним набавкама путем аутоматског прикупљања са Портала јавних набавки.

КЈН је дужна да припреми посебан годишњи извештај о јавним набавкама који садржи нарочито: 1) податке о најчешћим узроцима неправилне примене овог закона, укључујући могуће структурне проблеме или проблеме који се понављају у примени овог закона и подзаконских аката донетих на основу овог закона; 2) податке о степену учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки; 3) статистичке податке о јавним набавкама у Републици Србији, на основу података из члана 181. ЗЈН/2019; 4) податке о мерама које су предузете у спречавању, откривању и пријављивању корупције, сукоба интереса и других неправилности у примени овог закона; 5) предлог мера за сузбијање нерегуларности и корупције у јавним набавкама, јачање ефикасности система јавних набавки и повећање конкуренције у поступцима јавних набавки; 6) друге податке од значаја за систем јавних набавки и да га након достављања Влади Републике Србије објави на Порталу јавних набавки.

## ОПШТИ ПОКАЗАТЕЉИ

У 2020. години регистрована вредност јавних набавки износила је 376,1 милијарди динара, док је број регистрованих уговора износио 135.022. Кретање вредности регистрованих јавних набавки, као и просечне вредности уговора о јавној набавци по годинама, приказане су у Табели 1.

Табела 1

<b>Упоредни преглед закључених уговора о јавним набавкама</b>			
<b>Година</b>	<b>Укупан број уговора</b>	<b>Укупна вредност (у хиљадама динара)</b>	<b>Просечна вредност (у хиљадама динара)</b>
<b>2003</b>	231.661	98.777.652	426
<b>2004</b>	215.815	109.282.212	506
<b>2005</b>	148.758	124.753.207	838
<b>2006</b>	152.485	168.914.947	1.108
<b>2007</b>	122.587	187.559.752	1.530
<b>2008</b>	109.910	234.028.744	2.129
<b>2009</b>	91.992	190.655.028	2.073
<b>2010</b>	83.693	273.055.306	3.263
<b>2011</b>	111.249	293.324.810	2.637
<b>2012</b>	92.710	303.694.136	3.276
<b>2013</b>	83.121	262.938.735	3.163
<b>2014</b>	87.712	298.374.363	3.401
<b>2015</b>	104.527	354.982.753	3.396
<b>2016</b>	104.370	335.268.082	3.212
<b>2017</b>	107.248	342.911.451	3.197
<b>2018</b>	125.619	403.963.400	3.216
<b>2019</b>	122.066	440.522.211	3.609
<b>2020</b>	135.022	376.124.289	2.858

Табела 2

<b>Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу</b>			
<b>Година</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ-а (у милионима динара)</b>	<b>Вредност БДП-а (у милионима динара)</b>	<b>%</b>
<b>2003</b>	98.778	1.220.160,0	8,10
<b>2004</b>	109.282	1.451.448,2	7,53
<b>2005</b>	124.753	1.751.371,2	7,12
<b>2006</b>	168.915	2.055.198,1	8,22
<b>2007</b>	187.560	2.355.065,6	7,96
<b>2008</b>	234.029	2.744.913,2	8,53
<b>2009</b>	190.655	2.880.059,0	6,62
<b>2010</b>	273.055	3.067.210,2	8,90
<b>2011</b>	293.325	3.407.536,2	8,61
<b>2012</b>	303.694	3.584.235,8	8,47
<b>2013</b>	262.939	3.876.403,4	6,78
<b>2014</b>	298.374	3.908.469,6	7,63
<b>2015</b>	354.983	4.043.467,8	8,77
<b>2016</b>	335.268	4.261.927,4	7,86
<b>2017</b>	342.911	4.464.629,0	7,68
<b>2018</b>	403.963	5.059.480,9	7,98
<b>2019</b>	440.522	5.410.794,3	8,14
<b>2020</b>	376.124	5.463.542,3	6,88

Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу износило је 6,88% (Табела 2). Пад учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу резултат је повећања вредности набавки које су изузете од примене Закона, као и поремећаја на тржишту јавних набавки услед епидемиолошке ситуације.

Отворени поступак је у 2020. години у просеку трајао 52 дана. Просечан број понуда по поступку износио је 2,6.

Учешће обустављених поступака у укупном броју спроведених поступака јавних набавки износило је 9%, док је 91% покренутих поступака успешно окончан, закључењем уговора, односно оквирног споразума.

## АНАЛИЗА ПРЕМА ЕВИДЕНТИРАНИМ УГОВОРИМА

Уговори који су закључени према одредбама ЗЈН/2015 евидентирани су путем кварталних извештаја, које су наручиоци достављали КЈН. У складу са ЗЈН/2015, наручиоци су извештаје о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама, о спроведеним поступцима набавки на које се не примењују одредбе ЗЈН/2015, о обустављеним, поништеним поступцима јавне набавке, као и извршењу уговора, достављали КЈН тромесечно, најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.

Укупан број регистрованих наручилаца на старом Порталу износио је 4.556, док је број наручилаца који су доставили кварталне извештаје износио је 3.668 у првом кварталу, 3.458 у другом, 2.274 у трећем и 1.500 у четвртном кварталу (Табела 3).

Табела 3

<b>Број наручилаца који су доставили кварталне извештаје</b>			
1. квартал	2. квартал	3. квартал	4. квартал
3.668	3.458	2.274	1.500

Имајући у виду да кварталне извештаје нису доставили сви регистровани наручиоци, као и да је број достављених извештаја опадао из квартала у квартал, анализа статистичких података у погледу евидентираних уговора који су закључени према одредбама ЗЈН/2015 извршена је на основу расположивих података.

Подаци о уговорима који су закључени према одредбама ЗЈН/2019 евидентирани су аутоматски путем новог Портала јавних набавки.

Узимајући у обзир разлике у прикупљању података о спроведеним поступцима јавних набавки, као и битне измене које је ЗЈН/2019 донео, извршена је засебна анализа података за поступке јавних набавки који су спроведени уз примену одредаба ЗЈН/2015 и поступака јавних набавки које су спроведени применом одредаба ЗЈН/2019.

- **КАТЕГОРИЈЕ И ДЕЛАТНОСТИ НАРУЧИОЦА**

У 2020. години укупна регистрована вредност јавних набавки износила је 376.124.289.589 динара, док је број регистрованих уговора износио 135.022. Применом одредаба ЗЈН/2015 наручиоци су закључили 124.281 уговора о јавним набавкама у вредности од 337.442.284.000 динара, док је применом одредаба ЗЈН/2019 закључено 10.741 уговора у вредности од 38.682.005.589 динара.

Велики број наручилаца је пре 1. јула 2020. године, покренуо поступке за јавне набавке предвиђене планом јавних набавки за 2020. годину, како би ти поступци били спроведени по одредбама ЗЈН/2015. Наиме, прелазним и завршним одредбама ЗЈН/2019 прописано да ће се поступци јавних набавки који су започети до дана почетка примене

овог закона окончати по прописима по којима су започети. Овакво поступање наручилаца било је очекивано, с обзиром на ранију праксу у ситуацијама када се мењала законска регулатива у области јавних набавки, што објашњава разлику у броју уговора закључених применом одредаба ЗЈН/2015 и ЗЈН/2019 у току 2020. године.

Највеће учешће у укупној вредности уговора који су закључени према одредбама ЗЈН/2015 имала су државна јавна предузећа (26,98%), здравство и социјална заштита (24,79%), јавна предузећа-локална самоуправа (18,63%), органи државне управе (13,75%) и градска и општинска управа (11,62%) који заједно чине 97% укупне вредности набавки (Табела 4).

Табела 4

<b>Структура броја и вредности јавних набавки по категорији наручилаца закључених применом ЗЈН/2015</b>				
<b>Категорија</b>	<b>Број уговора</b>	<b>%</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ-а*</b>	<b>%</b>
<b>Органи државне управе</b>	7.017	5,65	46.400.515.000	13,75
<b>Правосуђе</b>	1.392	1,12	1.426.540.000	0,42
<b>Здравство и социјална заштита</b>	48.322	38,88	83.663.754.000	24,79
<b>Култура</b>	1.056	0,85	1.657.776.000	0,49
<b>Просвета и наука</b>	9.135	7,35	10.414.566.000	3,09
<b>Јавна предузећа/привредна друштва-републички ниво</b>	9.630	7,75	91.034.451.000	26,98
<b>Јавна предузећа-локална самоуправа</b>	41.624	33,49	62.851.156.000	18,63
<b>Градска и општинска управа</b>	5.795	4,66	39.197.541.000	11,62
<b>Удружења</b>	304	0,24	779.298.000	0,23
<b>Фондације и задужбине</b>	6	0,00	16.687.000	0,00
<b>Укупно</b>	<b>124.281</b>	<b>100</b>	<b>337.442.284.000</b>	<b>100</b>

Применом одредаба ЗЈН/2019 закључено је 10.741 уговора у вредности од 38.682.005.589 динара.

Јавни наручиоци закључили су 9.635 уговора у вредности од 34.665.950.443 динара, а секторски наручиоци 1.106 уговора у вредности од 4.016.055.147 динара (Табела 5, Графикон 1)

Табела 5

<b>Број и вредност јавних набавки закључених од стране јавних и секторских наручилаца</b>				
	<b>Број набавки</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Јавни наручиоци</b>	9.635	90	34.665.950.443	90
<b>Секторски наручиоци</b>	1.106	10	4.106.055.147	10
<b>Укупно</b>	<b>10.741</b>	<b>100</b>	<b>38.682.005.589</b>	<b>10</b>

Графикон 1



Посматрано по врсти јавног наручиоца, највеће учешће у укупној вредности уговора који су закључени према одредбама ЗЈН/2019, имали су републички органи са 45.36% учешћа (Табела 6).

Табела 6

<b>Структура јавних набавки према врсти јавног наручиоца</b>				
<b>Врста јавног наручиоца</b>	<b>Број набавки</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Републички органи</b>	1.335	13,85	15.725.179.447	45,36
<b>Органи аутономне покрајине или органи јединице локалне самоуправе</b>	1.168	12,12	6.041.849.913	17,43
<b>Правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу</b>	3.562	36,97	6.033.046.957	17,40
<b>Друго</b>	3.570	37,05	6.865.874.126	19,81
<b>Укупно</b>	<b>9.635</b>	<b>100</b>	<b>34.665.950.443</b>	<b>100</b>

Промена назива категорија јавних наручилаца приказаних у Табели 6 у односу на називе категорија наручилаца из Табеле 4 резултат је усаглашавања прописа о јавним набавкама у Републици Србији са директивама ЕУ у области јавних набавки.

Према делатности<sup>1</sup> јавног наручиоца највећа вредност уговора, према одредбама ЗЈН/2019, додељена је у области привреде и финансија (26,15%), потом следе здравство (14,73%), одбрана (14,57%) и опште јавне услуге (14,13%). (Табела 7)

Табела 7

<b>Структура јавних набавки према делатности јавног наручиоца</b>				
<b>Делатност јавног наручиоца</b>	<b>Број набавки</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Одбрана</b>	382	3,96	5.051.317.159	14,57
<b>Опште јавне услуге</b>	1.132	11,75	4.896.730.033	14,13
<b>Привреда и финансије</b>	104	1,08	9.065.008.472	26,15
<b>Просвета</b>	2.379	24,69	2.482.677.625	7,16
<b>Рекреација, култура и религија</b>	291	3,02	661.068.388	1,91
<b>Социјална заштита</b>	185	1,92	501.278.071	1,45
<b>Стамбене и комуналне делатности</b>	250	2,59	847.054.068	2,44
<b>Заштита животне средине</b>	56	0,58	115.702.206	0,33
<b>Здравство</b>	3.186	33,07	5.105.592.184	14,73
<b>Јавни ред и мир</b>	21	0,22	58.452.415	0,17
<b>Друго</b>	1.649	17,11	5.881.069.822	16,96
<b>Укупно</b>	<b>9.635</b>	<b>100</b>	<b>34.665.950.443</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Списак делатности које су јавни наручиоци уписали приликом регистрације је изведен из списка делатности који се налазе на обрасцима огласа о јавним набавкама који су усклађени са ЕУ обрасцима



Секторски наручиоци су највеће учешће у вредности закључених уговора забележили у делатности железничких услуга (26,08%), услуга градске железнице, трамваја, тролејбуса и аутобуса (25,36%), водоснабдевања (23,24%) и производње, преноса и дистрибуције гаса и топлотне енергије (12,62%) (Табела 8).

Табела 8

<b>Структура јавних набавки према делатности секторског наручиоца</b>				
<b>Секторски наручиоци</b>	<b>Број набавки</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Делатности повезане са аеродромима</b>	18	1,63	187.123.174	4,66
<b>Електрична енергија</b>	36	3,25	229.210.331	5,71
<b>Поштанске услуге</b>	5	0,45	49.717.335	1,24
<b>Производња, пренос и дистрибуција гаса и топлотне енергије</b>	138	12,48	506.640.635	12,62
<b>Услуге градске железнице, трамваја, тролејбуса и аутобуса</b>	392	35,44	1.018.552.653	25,36
<b>Водоснабдевање</b>	470	42,50	933.183.380	23,24
<b>Железничке услуге</b>	23	2,08	1.047.536.421	26,08
<b>Друга делатност</b>	24	2,17	44.091.217	1,10
<b>Укупно</b>	<b>1.106</b>	<b>100</b>	<b>4.016.055.147</b>	<b>100</b>

Десет највећих наручилаца, према укупно уговореној вредности у 2020. години, приказано је у Табели 9.

Табела 9

<b>Највећи наручиоци по вредности закључених уговора у 2020. години</b>	
<b>Назив наручиоца</b>	<b>Вредност уговора</b>
ЈАВНО ПРЕДУЗЕЋЕ "ЕЛЕКТРОПРИВРЕДА СРБИЈЕ" БЕОГРАД	51.418.940.078
УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР СРБИЈЕ	17.088.534.034
ЈКП ГРАДСКО САОБРАЋАЈНО ПРЕДУЗЕЋЕ „БЕОГРАД“	12.586.953.195
ЈКП ДИРЕКЦИЈА ЗА ЈАВНИ ПРЕВОЗ ГРАДА НИША	10.433.130.000
ОПЕРАТОР ДИСТРИБУТИВНОГ СИСТЕМА "ЕПС ДИСТРИБУЦИЈА"	8.222.115.186
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ УЛАГАЊИМА	8.008.754.740
АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО „ЕЛЕКТРОМРЕЖА СРБИЈЕ” БЕОГРАД	5.850.948.691
УНИВЕРЗИТЕТСКИ КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР ВОЈВОДИНЕ	5.289.142.686
УПРАВА ЗА РЕЗЕРВЕ ЕНЕРГЕНАТА	4.957.750.000
КЛИНИЧКИ ЦЕНТАР НИШ	4.454.157.635

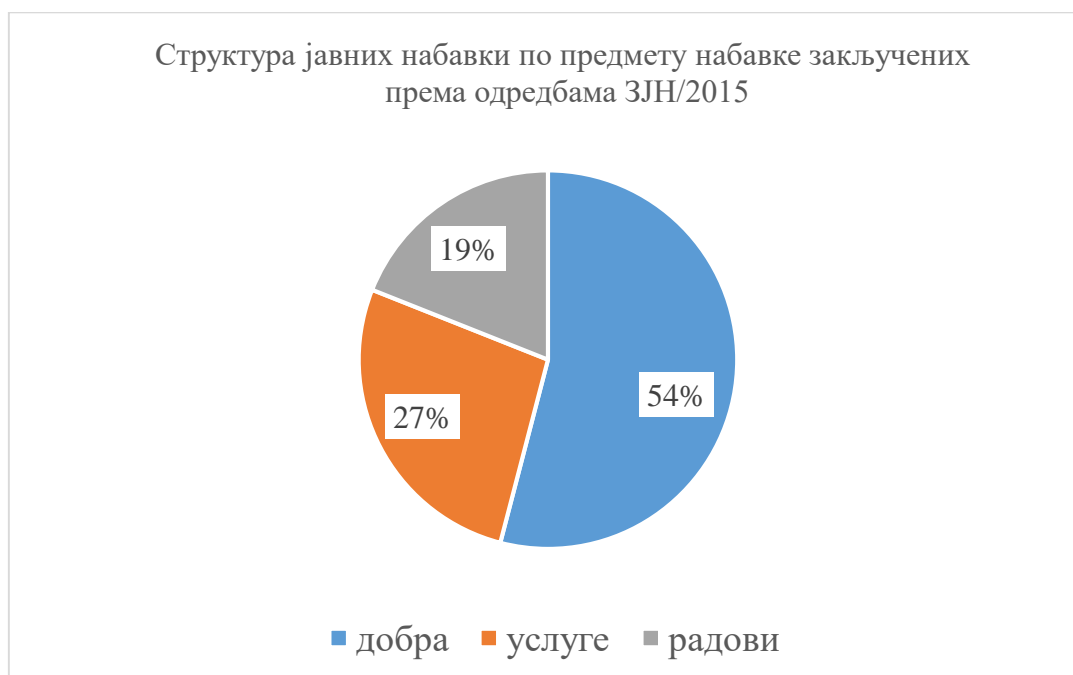
- ПРЕДМЕТ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Посматрано према предмету јавне набавке, у уговорима који су закључени применом одредаба ЗЈН/2015, највеће је учешће добара са 54%, потом следе услуге са 27% и радови са 19% (Табела 10, Графикон 2).

Табела 10

Структура јавних набавки по предмету набавке закључених према одредбама ЗЈН/2015 о јавним набавкама				
Врста предмета	Број набавки	Учешће (%)	Вредност набавки	Учешће (%)
<b>Добра</b>	76.330	61	182.409.672.000	54
<b>Услуге</b>	44.535	36	90.981.604.000	27
<b>Радови</b>	3.416	3	64.051.008.000	19
<b>Укупно</b>	<b>124.281</b>	<b>100</b>	<b>337.442.284.000</b>	<b>100</b>

Графикон 2



У вредности уговора који су закључени применом одредаба ЗЈН/2019, добра и услуге су заступљени са по 41%, док учешће радова износи 18% (Табела 11, Графикон 3).

Табела 11

Структура јавних набавки по предмету набавке закључених према одредбама ЗЈН/2019				
Предмет	Број набавки	Учешће (%)	Вредност	Учешће (%)
Добра	8.245	77	15.866.405.856	41
Услуге	520	5	15.924.071.254	41
Радови	1.976	18	6.891.528.480	18
<b>Укупно</b>	<b>10.741</b>	<b>100</b>	<b>38.682.005.589</b>	<b>100</b>

Графикон 3



- ВРСТА ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Учешће јавних набавки мале вредности у укупној вредности јавних набавки спроведених применом одредаба ЗЈН/2015 у 2020. години, износило је 7%. (Табела 12).

Табела 12

Кретање учешћа јавних набавки велике и мале вредности у периоду 2013 – 2020								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Набавке велике вредности	83%	92%	92%	90%	89%	90%	91%	93%
Набавке мале вредности	17%	8%	8%	10%	11%	10%	9%	7%

Вредност уговора закључених применом отвореног поступка износило је 94,29% од укупне вредности свих закључених уговора, док је вредност уговора који су закључени применом преговарачког поступка без објављивања износила 2,57% од укупне вредности свих уговора закључених применом одредаба ЗЈН/2015 (Табела 13).

Табела 13

<b>Структура закључених уговора велике вредности према врсти поступка спроведених применом ЗЈН/2015</b>				
<b>Врста поступка</b>	<b>Број</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>отворени поступак</b>	60.598	96,36	294.333.129.000	94,29
<b>рестриктивни поступак</b>	26	0,04	47.913.000	0,02
<b>квалификациони поступак</b>	690	1,10	1.756.555.000	0,56
<b>преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда</b>	405	0,64	7.988.440.000	2,56
<b>преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда</b>	1.161	1,85	8.027.846.000	2,57
<b>конкурс за дизајн</b>	4	0	9.880.000	0,00
<b>Укупно за период</b>	<b>62.884</b>	<b>100</b>	<b>312.163.763.000</b>	<b>100,00</b>

Најчешће коришћен основ за примену преговарачког поступка без објављивања према одредбама ЗЈН/2015, био је члан 36. став 1. тачка 2), када због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права набавку може извршити само одређени понуђач (76,07%), док је основ предвиђен чланом 36. став 1. тачка 3) који се примењује у случајевима изузетне хитности проузроковане ванредним околностима био заступљен са 11,63% (Табела 14).

Табела 14

<b>Правни основ за примену преговарачког поступка без објављивања јавног позива према одредбама ЗЈН/2015</b>				
<b>Основ</b>	<b>Број</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Члан 36. став 1. тачка 1)</b>	122	10,5	227.525.000	2,83
<b>Члан 36. став 1. тачка 2)</b>	787	67,8	6.106.810.000	76,07
<b>Члан 36. став 1. тачка 3)</b>	184	15,8	933.942.000	11,63
<b>Члан 36. став 1. тачка 4)</b>	1	0,09	1.750.000	0,02
<b>Члан 36. став 1. тачка 5) подтачка (1)</b>	60	5,17	379.299.000	4,72
<b>Члан 36. став 1. тачка 5) подтачка (2)</b>	3	0,26	22.756.000	0,28
<b>Члан 36. став 1. тачка 6)</b>	1	0,09	15.000.000	0,19
<b>Члан 36. став 1. тачка 7)</b>	1	0,09	23.114.000	0,29
<b>Члан 127. став 1. тачка 2)</b>	2	0,17	317.650.000	3,96
<b>Укупно</b>	<b>1.161</b>	<b>100</b>	<b>8.027.846.000</b>	<b>100</b>

Заступљеност врста поступака у укупној вредности јавних набавки закључених применом ЗЈН/2019 приказана је у Табели 15.

Табела 15

<b>Структура закључених уговора према врсти поступка спроведених применом одредаба ЗЈН/2019</b>				
<b>Врста поступка</b>	<b>Број</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Конкурентни поступак са преговарањем</b>	2	0,02	3.009.291.676	7,78
<b>Отворени поступак</b>	9.940	92,54	26.667.859.356	68,94
<b>Преговарачки поступак без објављивања јавног позива</b>	379	3,53	3.047.818.306	7,88
<b>Преговарачки поступак без објављивања јавног позива (члан 62. став 9. ЗЈН)</b>	418	3,89	5.957.036.252	15,40
<b>Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива</b>	2	0,02	0	0
<b>Укупно</b>	<b>10.741</b>	<b>100</b>	<b>38.682.005.589</b>	<b>100</b>

Најчешће коришћен основ за примену преговарачког поступка без објављивања јавног позива, према одредбама ЗЈН/2019, био је члан 61. став 1. тачка 2), када због изузетне хитности проузроковане догађајима које наручилац није могао да предвиди, није могуће поступити у роковима одређеним за отворени поступак или рестриктивни поступак или конкурентни поступак са преговарањем или преговарачки поступак са објављивањем. У укупној вредности уговора закључених у преговарачком поступку без објављивања јавног позива учешће овог основа износи од 75,31%, (Табела 16), од чега 66,15% чине уговори закључени по основу члана 62. став 9. ЗЈН/2019, у поступцима у којима Канцеларија за јавне набавке није давала мишљења о основаности примене ове врсте поступка. Наиме, у складу са чланом 62. став 9. ЗЈН/2019 наручилац није дужан да Канцеларији за јавне набавке достави образложење и документацију у вези са разлозима који оправдавају примену овог поступка, у случају спровођења поступка из члана 61. став 1. тачка 2) овог закона, у циљу набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају безбедност, здравље и животе људи, материјална добра или животну средину, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације. Имајући у виду да је од почетка примене ЗЈН/2019 дошло до знатног погоршања епидемиолошке ситуације проузроковане корона вирусом, услед чега је дошло до проглашења ванредне ситуације на највећем делу територије Републике Србије, наручиоци су за набавке повезане са потребом отклањања последица епидемије спроводили ову врсту поступка примењујући основ из члана 62. став 9. ЗЈН/2019.

Табела 16

<b>Правни основ за примену преговарачког поступка без објављивања јавног позива према одредбама ЗЈН/2019</b>				
<b>Основ</b>	<b>Број</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
<b>Члан 61. став 1. тачка 1) подтачка (1)</b>	37	4,64	72.452.774	0,80
<b>Члан 61. став 1. тачка 1) подтачка (2)</b>	80	10,04	1.138.126.474	12,64
<b>Члан 61. став 1. тачка 1) подтачка (3)</b>	79	9,91	507.446.355	5,64
<b>Члан 61. став 1. тачка 2)</b>	157	19,70	824.464.113	9,16
<b>Члан 61. став 1. тачка 2) (члан 62. став 9. ЗЈН)</b>	418	52,45	5.957.036.252	66,15
<b>Члан 61. став 7.</b>	15	1,88	33.092.384	0,37
<b>Члан 9. став 1. тачка 1) подтачка (1) Уредбе о јавним набавкама у области одбране и безбедности</b>	1	0,13	3.249.990	0,04
<b>Члан 9. став 1. тачка 1) подтачка (2) Уредбе о јавним набавкама у области одбране и безбедности</b>	1	0,13	124.985.765	1,39
<b>Члан 9. став 1. тачка 1) подтачка (3) Уредбе о јавним набавкама у области одбране и безбедности</b>	5	0,63	344.000.447	3,82
<b>Члан 9. став 2. тачка 4) Уредбе о јавним набавкама у области одбране и безбедности</b>	4	0,50	4	0,00
<b>Укупно</b>	<b>797</b>	<b>100</b>	<b>9.004.854.558</b>	<b>100</b>

- **ТЕРИТОРИЈАЛНА РАСПРОСТРАЋЕНОСТ ЗАКЉУЧЕНИХ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА**

Сходно одредбама ЗЈН/2019, приликом објављивања јавног позива на Порталу јавних набавки, наручиоци су у обавези да унесу НСТЈ (номенклатура статистичких територијалних јединица) извршења уговора. НСТЈ је статистички стандард који се користи за прикупљање, уписивање, обраду и анализу података за регионалну статистику према нивоима просторне поделе. Према областима највећа вредност извршења уговора односи се на београдску област (36%), потом следе мачванска област (16,75%) и јужнобачка област (6,31). У случају када се извршење односи на више области тада наручиоци могу да унесу виши ниво НСТЈ кода, као што су региони, или да унесу први ниво као што су „Србија – север“ и „Србија – југ“. Вредност набавки код којих се извршење односило на целокупну територију Републике износило је 10,76%, а закључена су и два уговора чије је НСТЈ извршења била Република Црна Гора у вредности 26.765.204 динара. (Табела 17).

Табела 17

<b>Структура набавки по НСТЈ извршења уговора</b>		
<b>Регион извршења</b>	<b>вредност</b>	<b>Учешће(%)</b>
Србија	4.160.519.143	10,76
Србија - север	80.538.611	0,21
Србија - југ	7.953.122	0,02
Регион Војводине	376.392.244	0,97
Регион Шумадије и Западне Србије	624.544.738	1,61
Регион Косово и Метохија	42.695.549	0,11
Регион Јужне и Источне Србије	7.627.277	0,02
Београдска област	13.936.485.067	36,03
Мачванска област	6.478.507.679	16,75
Јужнобачка област	2.439.033.837	6,31
Шумадијска област	2.050.135.276	5,3
Златиборска област	622.736.243	1,61
Рашка област	602.925.812	1,56
Нишавска област	593.369.947	1,53
Сремска област	561.933.866	1,45
Зајечарска област	536.809.575	1,39
Јужнобанатска област	518.606.680	1,34
Моравичка област	478.362.158	1,24
Борска област	455.565.685	1,18
Пиротска област	446.508.667	1,15
Браничевска област	436.589.688	1,13
Расинска област	397.916.653	1,03
Средњобанатска област	365.264.726	0,94
Колубарска област	342.527.863	0,89
Пчињска област	293.656.613	0,76
Поморавска област	284.378.204	0,74
Подунавска област	280.419.547	0,72
Јабланичка област	249.141.421	0,64
Западнобачка област	238.446.217	0,62
Севернобачка област	228.726.280	0,59
Топличка област	155.435.414	0,4
Севернобанатска област	145.313.938	0,38
Косовско-митровачка област	214.262.844	0,55
Косовска област	1.909.800	0
Црна Гора	26.765.204	0,07
<b>Укупно</b>	<b>38.682.005.589</b>	<b>100</b>

- ОКВИРНИ СПОРАЗУМИ

У 2020. години закључено је укупно 2.779 оквирних споразума што је за 3% мање него у 2019. години (Табела 18). Применом ЗЈН/2015 закључено је 1.965 оквирних споразума, док је применом ЗЈН/2019 закључено 814 оквирних споразума.

Табела 18

Број закључених оквирних споразума	2016	2017	2018	2019	2020
	2.199	2.055	2.530	2.869	2.779

По основу оквирних споразума закључено је укупно 34.579 уговора у укупној вредности од 81.354.653.310 динара. Користећи одредбе ЗЈН/2015 закључено је 33.974 уговора по основу оквирних споразума, а вредност уговора износила је 79.810.803.000 динара, а према одредбама ЗЈН/2019 по основу оквирних споразума закључено је 605 уговора у вредности од 1.543.850.310 динара. Учешће вредности уговора закључених по основу оквирних споразума у укупној вредности уговора повећало се у 2020. години у односу на 2019. годину са 19% на 22% (Табела 19).

Табела 19

Упоредни преглед закључених уговора на основу оквирних споразума у 2019. и 2020. години и њихово учешће у укупном броју и вредности уговора о јавним набавкама							
2019. година				2020. година			
Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%	Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%
37.149	30	84.158.880.000	19	34.579	26	81.354.653.310	22

Доминантно учешће у уговорима закљученим по основу оквирних споразумима, у 2020. години, имали су медицинска опрема и фармацеутски производи са више од 50% учешћа (Табела 20).



Табела 20

Пет најзаступљенијих категорија према општем речнику набавки код оквирних споразума	Уговорена вредност без ПДВ-а*	%
Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	43.854.175.589	53,90
Грађевински радови	10.037.951.971	12,34
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	6.278.246.551	7,72
Услуге одржавања и поправки	3.557.054.880	4,37
Храна и пиће	2.124.176.575	2,61

- ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Вредност уговора закључених у поступцима централизованих јавних набавки износила је у 2020. години 70.197.042.000 динара. Учешће вредности уговора закључених у поступцима централизованих набавки у укупној вредности уговора повећало се у 2020. години у односу на 2019. годину са 12% на 19% (Табела 21).

Табела 21

Упоредни преглед закључених уговора на основу централизованих јавних набавки у 2019. и 2020. години							
2019. година				2020. година			
Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а	%	Број уговора	%	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
18.905	15	51.058.509.000	12	22.740	17	70.197.042.000	19

Доминантно учешће у централизованим јавним набавкама у 2020. години, имали су медицинска опрема и фармацеутски производи (Табела 22).

Табела 22

Пет најзаступљенијих категорија према општем речнику набавки код централизованих набавки	Уговорена вредност без ПДВ-а	%
Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	46.526.733.000	66
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	16.134.450.000	23
Финансијске услуге и услуге осигурања	3.918.402.000	6
Храна и пиће	828.449.000	1
Пословне услуге	713.712.000	1

- ПОНУЂАЧИ

Према структури понуђача којима су додељени уговори од значаја је извршити анализу учешћа микро, малих и средњих предузећа. Према одредбама ЗЈН/2015 наручиоци су закључили 49.299 уговора са микро, малим и средњим предузећима у вредности од 216.331.441.000 динара. Учешће микро малих и средњих предузећа у укупном броју уговора износило је 69,3% , а у укупној вредности уговора 79,2% (Табела 23).

Табела 23

<b>Учешће малих и средњих предузећа према одредбама ЗЈН/2015</b>				
	<b>Број уговора</b>	<b>учешће (%)</b>	<b>вредност</b>	<b>учешће (%)</b>
<b>Мала и средња предузећа</b>	49.299	69,3	216.331.441.000	79,2

Према одредбама ЗЈН/2019, са малим и средњим предузећима, закључено је 8.156 уговора у вредности од 18.489.277.833. Посматрано по броју уговора то је учешће у износу од 89,46%, а у укупној вредности набавки то учешће износи 49,78% (Табела 24).

Табела 24

<b>Учешће малих и средњих предузећа према одредбама ЗЈН/2019</b>				
	<b>Број уговора</b>	<b>учешће (%)</b>	<b>вредност</b>	<b>учешће (%)</b>
<b>Мала и средња предузећа</b>	8.156	89,46	18.489.277.833	49,78

Од почетка примене ЗЈН/2019, привредни субјекти приликом регистрације уносе податке о полу привредног субјекта. Дефиниција женског привредног субјекта (предузећа) коју је развила организација „UN Women, Агенција Уједињених нација за родну равноправност и оснаживање жена“, а која подразумева минималне захтеве попут власништва, контроле и независности гласи:

Женски привредни субјект је онај у којем:

1. најмање 51% власништва има једна или више жена;
2. жена/е управљају пословним операцијама предузећа на дневној основи и доносе дугорочне пословне одлуке;
3. независне су у односу на предузећа која нису у власништву жена.

Учешће уговора који су закључени са женским привредним субјектима износи 22,58% у укупном броју уговора и 7,92% у вредности закључених уговора (Табела 25).

Табела 25

Учешће женских привредних субјеката				
	Број уговора	учешће (%)	вредност	учешће (%)
Женски привредни субјект	2.289	22,58	2.940.350.638	7,92

У 2020. години учешће уговора додељених страним понуђачима у укупној вредности уговора износило је 2% (Графикон 4).

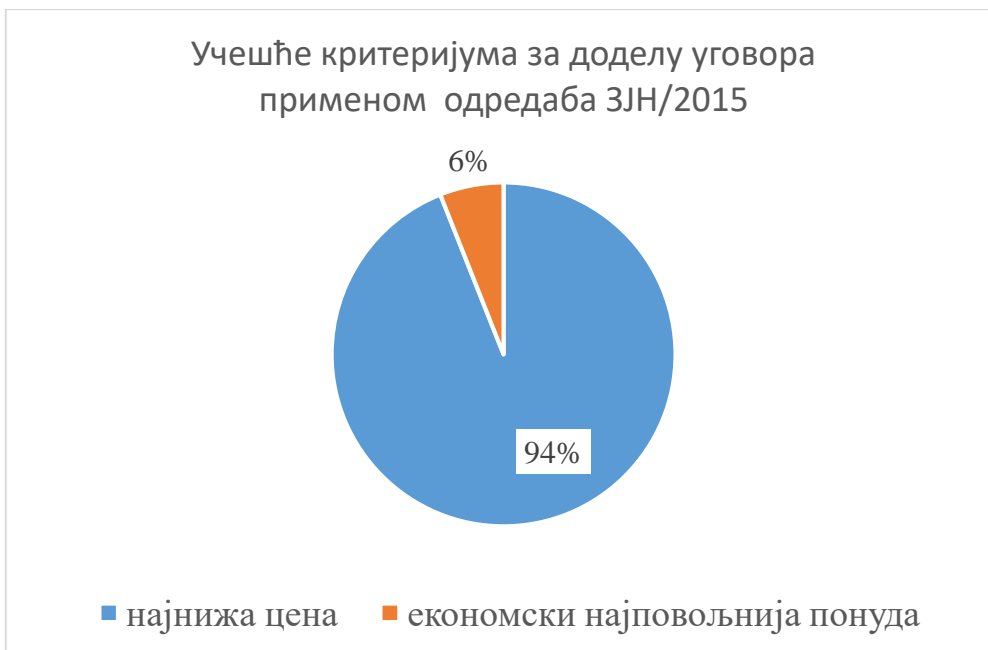
Графикон 4



- КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА

Учешће врсте критеријума за доделу уговора у укупном броју закључених уговора, према одредбама ЗЈН/2015, приказано је у Графикону 5. Доминантно је учешће критеријума „најнижа понуђена цена“ са 94%, док је учешће критеријума „економски најповољнија понуда“ износило 6%.

Графикон 5



Учешће критеријума за доделу уговора у укупном броју закључених уговора, према одредбама ЗЈН/2019, приказано је у Графикону 6. Приликом доделе уговора економски најповољнијој понуди применом критеријума „цена“ закључено је 95% уговора.

Графикон 6



- ИЗУЗЕЦИ ОД ПРИМЕНЕ ЗАКОНА

Регистрована вредност јавних набавки које су изузете од примене Закона о јавним набавкама износи 203,2 милијарди динара. Према одредбама ЗЈН/2015 закључено је 285.219 набавки изузетих од примене Закона у вредности од 108.168.027.000 динара, док је према одредбама ЗЈН/2019 закључено 495.719 набавки изузетих од примене Закона у вредности од 98.209.384.556 динара.

Најчешћи основи за изузеће, према одредбама ЗЈН/2015, били су услуге кредита без обзира да ли су у вези са продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената (26,02%) и набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке (16,71%). Структура основа за изузеће приказана је у Табели 26.

Табела 26

<b>Структура основа за изузеће од примене ЗЈН/2015</b>				
<b>Основ за изузеће</b>	<b>Број</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
члан 7. став 1. тачка 13)	64	0,02	28.150.713.000	26,02
члан 7. став 1. тачка 1)	26.677	9,35	18.069.693.000	16,71
члан 7а став 1.	404	0,14	11.579.961.000	10,71
члан 122. став 1. тачка 4)	246	0,09	11.249.033.000	10,40
члан 7. став 1. тачка 2а)	67	0,02	8.773.313.000	8,11
члан 39. став 2.	155.854	54,64	8.608.204.000	7,96
члан 7а став 3.	61	0,02	7.073.853.000	6,54
члан 7. став 1. тачка 6)	83.208	29,17	4.539.653.000	4,20
члан 122. став 1. тачка 5)	123	0,04	2.299.327.000	2,13
члан 7. став 1. тачка 2) подтачка 1))	197	0,07	1.864.231.000	1,72
члан 7. став 1. тачка 10)	3.651	1,28	1.395.354.000	1,29
члан 7. став 1. тачка 12)	8.150	2,86	984.155.000	0,91
члан 7. став 1. тачка 15)	694	0,24	884.130.000	0,82
члан 7. став 1. тачка 7)	39	0,01	670.808.000	0,62
остали основи	5.784	2,03	2.025.599.000	1,87
<b>Укупно</b>	<b>285.219</b>	<b>100</b>	<b>108.168.027.000</b>	<b>100</b>

Најчешћи основи за изузеће, према одредбама ЗЈН/2019 (Табела 27), биле су набавке по основу члана 16. став 1. тачка 3), а то су набавке енергије или горива за производњу енергије од стране секторског наручиоца који обавља делатност из члана 165. став 1, члана 166. став 1. и члана 171. (27%), и набавке по основу члана 14. став 1. тачка 3) а

односи се на набавке намењене преради и продаји, даљој продаји или изнајмљивању трећим лицима на тржишту, под условом да јавни наручилац нема искључиво или посебно право продаје или изнајмљивања предмета набавке и да други субјекти могу под једнаким условима да врше продају, препродају или изнајмљивање предмета набавке трећим лицима (24%).

Табела 27

<b>Структура основа за изузеће од примене ЗЈН/2019</b>				
<b>Основ за изузеће</b>	<b>Број</b>	<b>Учешће (%)</b>	<b>Вредност</b>	<b>Учешће (%)</b>
Члан 16. став 1. тачка 3)	121	0,02	26.605.541.803	27,94
Члан 14. став 1. тачка 3)	7.962	1,61	23.281.183.132	24,45
Члан 27. тачка 1)	455.178	91,82	13.511.007.829	14,19
Члан 12. став 1. тачка 7)	35	0,01	8.347.701.280	8,77
Члан 12. став 1. тачка 11)	14.069	2,84	6.618.355.688	6,95
Члан 13. став 1.	381	0,08	6.265.106.967	6,58
Члан 12. став 1. тачка 1)	1.089	0,22	1.948.456.066	2,05
Члан 14. став 1. тачка 5)	436	0,09	1.570.631.590	1,65
Члан 11. став 1. тачка 2)	1.493	0,30	523.062.494	0,55
Члан 11. став 2.	190	0,04	897.452.598	0,94
Члан 12. став 1. тачка 12)	424	0,09	725.146.481	0,76
Члан 12. став 1. тачка 8)	5.223	1,05	781.471.979	0,82
Члан 14. став 1. тачка 4)	12	0,00	579.222.299	0,61
Члан 17. став 1. тачка 1)	10	0,00	546.343.539	0,57
Члан 21. став 1. тачка 3)	209	0,04	555.321.801	0,58
Члан 27. тачка 3)	2.736	0,55	777.417.733	0,82
Остали основи	6.151	1,24	1.675.961.275	1,76
<b>Укупно</b>	<b>495.719</b>	<b>100</b>	<b>95.209.384.556</b>	<b>100</b>

- **ИСХОДИ ПОСТУПАКА**

Преглед исхода поступака јавних набавки спроведених у 2020. години, показује да је 91% започетих поступака успешно и окончано, док је 9% поступака обустављено од стране наручилаца (Графикон 7).

Графикон 7



## **АКТИВНОСТИ КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

- **ПРОЦЕС ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ**

Стратегијом развоја јавних набавки и годишњим акционим плановима су одређени планови, активности и временски оквир у којем Република Србија планира да потпуно усагласи домаћу регулативу са захтевима из правних тековина ЕУ у области јавних набавки, што укључује правилан и потпун пренос правних тековина, те тако друга фаза процеса потпуног усклађивања обухвата доношење ЗЈН/2019 и Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама. С тим у вези, након усклађивања са коментарима Европске комисије Влада Републике Србије је усвојила Предлог закона о јавним набавкама, док је Народна скупштина исти усвојила у децембру 2019. године, те је Закон објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 91/19 од 24. децембра 2019. године. Нови Закон ступио је на снагу 8 дана од дана објављивања, са одложеном применом од 1. јула 2020. године.

У 2018. години, КЈН је започела са израдом документа јавне политике за унапређење и развој јавних набавки у Републици Србији за период 2019 - 2023, у циљу дефинисања правца даљег развоја система јавних набавки и стварања модерног и ефикасног система јавних набавки. С тим у вези, 20. децембра 2018. године у Београду започете су консултације са заинтересованом јавношћу, а организована је и јавна расправа у периоду од 9. до 28. јула 2019. године. На предлог КЈН, а након спроведених онлајн консултација и јавне расправе 2019. године, Влада је у новембру 2019. године усвојила овај плански документ у форми програма - Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. година, са пратећим Акционим планом за 2019. и 2020. годину, у циљу дефинисања правца даљег развоја система јавних набавки и стварања модерног и ефикасног система јавних набавки у наредном петогодишњем периоду. Тренутно је у току поступак усвајања новог Акционог план за 2021. годину за спровођење Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у КЈН је, по добијању позитивних мишљења на садржину прибављених од стране Министарства финансија, Службе за управљање кадровима и Министарства државне управе и локалне самоуправе и давања сагласности Владе РС, ступио на снагу 2. децембра 2020. године. Новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији КЈН предвиђено је укупно 36 систематизованих радних места, од чега су 4 државна службеника на положају, а тако да је максималан број државних службеника са којима може да се заснује радни однос сада 55 у односу на максималан број од 38 државних службеника према претходном Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији.

- УПУТСТВА И СМЕРНИЦЕ

У току 2020. године израђене су Смернице за припрему конкурсне документације и припрему е-понуде на Порталу јавних набавки, које су објављене на интернет страници Канцеларије за јавне набавке. Ове смернице помажу наручиоцима приликом припреме конкурсне документације, односно привредним субјектима приликом припреме е-понуде и то у погледу следећих докумената, односно образаца:

- Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта;
- Критеријуми за доделу уговора;
- Образац понуде;
- Образац структуре понуђене цене;
- Модел уговора и
- Други документ.



Такође, од 01. јула 2020. године у функцији је Портал јавних набавки чији је рад усклађен са одредбама ЗЈН/2019. Чланом 183. ЗЈН/2019 предвиђено је да КЈН управља Порталом јавних набавки. У циљу правилне примене Портала јавних набавки и одредаба ЗЈН/2019, КЈН је уз подршку ЕУ пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“, сачинила и упутства за кориснике Портала јавних набавки, као и видео упутства за рад на Порталу јавних набавки, која се налазе на самом Порталу.

- СЕРТИФИКАЦИЈА СЛУЖБЕНИКА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

На основу овлашћења предвиђеног ЗЈН/2019, КЈН је донела Правилник о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 93/20), који је у примени од 1. јула 2020. године. У циљу припреме за полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке КЈН је припремила Приручник за припрему полагања испита за службеника за јавне набавке у складу са одредбама ЗЈН/2019, који је објављен на интернет страници КЈН.

Током 2020. године, с обзиром на почетак примене ЗЈН/2019 од 1. јула 2020. године, као и на проглашене ванредних мера на територији Републике Србије, КЈН је на својој интернет страници обавестила сва заинтересована лица да ће предузети све активности у циљу организовања испита за службеника за јавне набавке, те да ће у зависности од епидемиолошке ситуације одредити термине за полагање, о чему ће сви заинтересовани бити благовремено обавештени.

- ОБУКЕ

Током 2020. године, и поред пандемије корона вируса и проглашеног ванредног стања и ванредних мера од којих су неке и даље на снази, КЈН је наставила са организацијом обука/радионица у вези са применом новог законодавног оквира и коришћењем новог Портала јавних набавки. Одржано је више вебинара за наручиоце и понуђаче на тему примене ЗЈН/2019 о јавним набавкама и Портала јавних набавки:

- 11. јуна 2020. године КЈН и експерти из области јавних набавки одржали су вебинар на тему „У сусрет новом Закону о јавним набавкама“, уз подршку организацији Наледа и Пословног удружења понуђача Србије. Основни циљ вебинара био је припрема наручилаца и понуђача за примену ЗЈН/2019. Учесници су имали прилику да се упознају са електронском комуникацијом, са општим подацима о новом Порталу јавних набавки – модулима и функционалностима, као и са кључним деловима Портала јавних набавки за наручиоце и понуђаче.

- 30. јула 2020. године КЈН у сарадњи са Привредном комором Србије, а уз подршку пројекта ЕУ „Подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији“, одржала је вебинар на тему „Коришћење новог Портала јавних набавки“. Циљ овог вебинара био је упознавање наручилаца и понуђача са основним функционалностима новог Портала јавних набавки и то нарочито у следећим областима: припрема и објављивање отвореног поступка јавне набавке, припрема и подношење е- понуда у отвореном поступку, отварање понуда и стручна оцена понуда, увид у понуде и заштита права, преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Вебинару је присуствовало преко 300 учесника.
- 30. септембра 2020. године, КЈН у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој- UNDP, одржала је вебинар на тему „Критеријуми економски најповољније понуде у јавним набавкама и њихова примена путем Портала јавних набавки“. Учесницима је била представљена законска регулатива и примери критеријума економски најповољније понуде, као и функционалности Портала јавних набавки за одређивање критеријума економски најповољније понуде.
- У периоду од 06. до 07. октобра 2020. године, КЈН уз подршку Пројекта ЕУ „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“, организовала је вебинар на тему: „Нови Портал јавних набавки – систем динамичне набавке и електронски каталог“. Учесницима је представљен систем динамичне набавке и електронски каталог кроз практичан рад на новом Порталу јавних набавки. Кроз процес обуке, представљени су конкретни примери за сваки сегмент обуке уз детаљно појашњење. Учесницима је кроз практичан пример детаљно представљен систем динамичне набавке као и специфичности новог Портала јавних набавки.
- 10. новембра 2020. године одржана је обука за наручиоце у вези са применом паметних партија „smart lots“ у поступцима јавних набавки на Порталу јавних набавки. Обука је одржана од стране КЈН, а уз подршку пројекта ЕУ „Подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији“.
- 17.11.2020. године, у сарадњи са Америчком привредном комором одржан је округли сто на тему „Новине у Закону о јавним набавкама – транспарентност процеса као главни циљ“. Представници компанија чланица Америчке привредне коморе имали су прилику да о кључним новинама дискутују са представницима КЈН. Вебинару је приступило око 30 компанија чланица Америчке привредне коморе.

- МИШЉЕЊА И ТУМАЧЕЊА ЗЈН

У току 2020. године КЈН је дала 1.318 мишљења о основаности примене преговарачког поступка, и то 1.289 позитивних и 29 негативних мишљења.

У периоду од 01. јануара до 30. јуна 2020. године, за време примене ЗЈН/2015 дато је укупно 1.040 мишљења о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, од чега 1.016 позитивних и 24 негативна.

Након почетка примене ЗЈН/2019, у периоду од 01. јула до 31. децембра 2020. године КЈН је дала 278 мишљења о основаности примене преговарачког поступка без објављивања јавног позива, од чега су 273 мишљења позитивна и 5 негативних.

У току 2020. године КЈН је дала 297 тумачења, односно мишљења о примени одредаба ЗЈН/2015, ЗЈН/2019 и других прописа у области јавних набавки.

- СТРУЧНА ПОМОЋ НАРУЧИОЦИМА И ПОНУЂАЧИМА

Поред давања мишљења и тумачења, КЈН је у 2020. години сваког радног дана пружала стручну помоћ наручиоцима и понуђачима путем консултација и то: правних консултација, путем телефона, у периоду од 9-11 часова, као и консултација у вези са пословима планирања јавних набавки и кварталног извештавања и употребом Портала јавних набавки, сваког радног дана, у периоду од 9-13 часова (у просеку 800 телефонских консултација недељно).

- МОНИТОРИНГ

Послови КЈН у 2020. години, при спровођењу мониторинга над применом прописа о јавним набавкама састојали су се у следећим активностима:

- поступање по поднетим захтевима овлашћених субјеката,
- предузимање превентивне и контролне активности,
- пружање стручне помоћи другим институцијама, пре свега органима Министарства унутрашњих послова и посебним одељењима за сузбијање корупције виших јавних тужилаштва,
- подношење захтева за покретање прекршајног поступка
- и друге активности на које је законом овлашћена.

При спровођењу мониторинга, коришћени су и подаци објављени на старом и новом Порталу јавних набавки и интернет страницама наручилаца, затим подаци из планова јавних набавки и кварталних (тримесечних) извештаја наручилаца, укључујући и извештаје о изменама уговора. КЈН је користила и друге податке достављене од стране наручилаца и понуђача, податке и документацију достављене од стране других

надлежних институција (тужилаштво, органи Министарства унутрашњих послова, Агенција за спречавање корупције, Комисија за заштиту конкуренције и др.). Посебно су у обзир узети подаци из одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и извештаја Државне ревизорске институције (у даљем тексту: ДРИ), али и извештаји цивилног друштва, дописи других заинтересованих лица, као и јавно доступни подаци из медија.

У спровођењу мониторинга над применом прописа о јавним набавкама, КЈН је у 2020. години поступала по основу четрдесетдва (42) захтева достављена од стране државних органа и других надлежних институција.

КЈН је током 2020. године сарађивала са одељењима за сузбијање корупције Виших јавних тужилаштва у укупно петнаест (15) предмета. Такође, КЈН је сарађивала и са органима Министарства унутрашњих послова, односно одељењима за борбу против корупције полицијских управа широм Србије и достављала тражене податке и разјашњења. Оваквих предмета у претходној години било је укупно 13 (тринаест). У складу са својим законским овлашћењима, Агенција за спречавање корупције током 2020. године, упутила је КЈН укупно четрнаест (14) захтева. КЈН је у 2020. години и на основу 35 пријава поднетих за вршење надзора поднетих од стране привредних субјеката, а у одређеном броју случајева и од стране самих наручилаца.

Такође, КЈН је након почетка примене ЗЈН/2019 путем Портала јавних набавки спровела мониторинг над 274 поступака јавних набавки.

- **ИЗВЕШТАЈИ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Чланом 133. ЗЈН/2015 прописано је да је Управа дужна да на основу појединачних тромесечних извештаја наручилаца припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у РС, да га достави Влади и објави на својој интернет страници. На основу тромесечних извештаја наручилаца сачињен је и достављен Влади ради информисања Извештај о јавним набавкама у РС за 2019. годину, са предлогом мера за унапређење система јавних набавки.

Такође, у складу са чланом 136. ЗЈН/2015, КЈН је поднела посебан годишњи извештај о спроведеном надзору над применом Закона, Влади и Одбору Народне скупштине надлежом за финансије.

- **МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА**

Током 2020. године Република Србија је отпочела са програмирањем ИПА III. Предлог пројекта од стране КЈН, усвојен је као део пакета који Република Србија упутила представницима ЕУ. Наиме, ради се о пакету предлога пројеката кандидованих за финансирање у оквиру прве две програмске године 2021. и 2022. из Инструмента за претприступну помоћ ЕУ- ИПА III. Посебна пажња указана је пројектима усмереним на повезивање региона, животну средину, здравство, образовање, дигитализацију која

треба да допринесе обезбеђивању квалитетнијег животног окружења. Поменути пакет представља резултат опсежног и детаљног процеса консултација и сарадње свих министарстава и других релевантних државних органа.

Представници КЈН учествовали су на видео конференцији Одбора за спровођење Споразума за стабилизацију и придруживање 17. новембра 2020. године на којем су у кратким цртама изнели досадашње податке о примени новог ЗЈН и Портала јавних набавки. Такође, путем видео линка одржани су и Пододбор за унутрашње тржиште и конкуренцију као и Пододбор за правду, слободу и безбедност, 18. јуна, односно 28. октобра 2020. године. Теме на Пододбору за унутрашње тржиште и конкуренцију биле су „Усклађивање и спровођење прописа“ и „Јачање административних капацитета“, док је тема КЈН на Пододбору за правду, слободу и безбедност била „Представљање предузетих корака у сузбијању и борби против корупције“.

КЈН је крајем 2020. године у сарадњи са UNDP (Програм Организације уједињених нација за развој) започела процес израде новог пројектног предлога који ће се односити на конкуренцију у систему јавних набавки и одрживе јавне набавке. Нови пројектни предлог ће представљати наставак досадашње успешне сарадње КЈН и UNDP у области јавних набавки и управљања јавним финансијама. Наиме, конкуренција у поступцима јавних набавки је један од кључних показатеља перформанси јавних набавки које КЈН прати кроз годишње извештавање о поступцима јавних набавки у Републици Србији, те с тим у вези, а ради унапређења конкуренције, КЈН је препознала као могуће партнере у реализацији овог пројекта: Комисију за заштиту конкуренције, Државну ревизорску институцију и Привредну комору Србије. Нови пројекат са UNDP ће обухватати период 2022-2025. године.

Током 2020. године КЈН је наставила са успешном сарадњом са Светском банком. КЈН је током 3. квартала 2020. године радила на изради пројектног предлога за пројекат „The GovTech Global Partnership“ а који се односи на јачање професионализације и капацитета службеника за јавне набавке. Истовремено са израдом овог пројектног предлога, КЈН је у сарадњи са експертима Светске банке радила на изради програмског документа у вези са одобравањем програмског зајма од стране IBRD за развојне политике за ефикасност јавног сектора и зелени опоравак.

У 2020. години настављена је сарадња са SIGMA у погледу даљег јачања капацитета запослених КЈН и пружање подршке у спровођењу новог ЗЈН. Крајем 2020. године започело се са израдом предлога обука за запослене у КЈН, те је с тим у вези са експертима SIGMA договорено да се исте реализују у 2021. години. Неке од предложених тема за обуке биле су и: систем динамичне набавке; друштвене и друге посебне услуге; коршћење капацитета других привредних субјеката; партнерство за иновације; еколошке и зелене јавне набавке.

Крајем КЈН је узела учешће у реализацији Програма стручног оспособљавања правника који спроводи OSCE у Србији. Програм стручног оспособљавања је предвиђен да траје 6 (шест) месеци. Циљ Програма стручног оспособљавања правника који организује и спроводи OSCE у Србији јесте афирмација младих, академских грађана из Југозападног дела Србије ради стицања основних знања из одређених области јавног сектора. Током обављања праксе, учесник из Новог Пазара прошао је обуку за рад у свим унутрашњим

организационим јединицама Канцеларије за јавне набавке, те је на тај начин стекао основна знања о свим активностима из надлежности Канцеларије за јавне набавке.

- НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ЦИЉУ СПРЕЧАВАЊА, ОТКРИВАЊА И ПРИЈАВЉИВАЊА КОРУПЦИЈЕ, СУКОБА ИНТЕРЕСА И ДРУГИХ НЕПРАВИЛНОСТИ

### **Подаци о најчешћим узроцима неправилне примене прописа о јавним набавкама**

Почев од 01. јула 2020. године у примени је ЗЈН/2019, који је увео много новина у области јавних набавки и у великој мери утицао на поступање како наручилаца, тако и понуђача у поступку јавне набавке. Једна од новина коју прописује ЗЈН/2019 јесте електронска комуникација у поступку јавне набавке, а која се одвија на Порталу јавних набавки чији је рад усклађен са ЗЈН/2019. У том смислу, прописана је електронска припрема понуде и доказивање захтеваних критеријума за избор привредног субјекта, као и електронски начин подношења понуда у поступку јавне набавке. Нови ЗЈН/2019, између осталог, прописује и нове врсте поступака јавне набавке, као и нове технике и инструменте у поступцима јавних набавки.

Иако ЗЈН/2019 има за циљ да поступак јавне набавке учини ефикаснијим, бржим и једноставнијим, потребно је одређено време да се и наручиоци, као и понуђачи, упознају са новим законским решењима и начином поступања у поступку јавне набавке. Управо је све наведено узроковало одређене, не тако бројне, неправилности у примени ЗЈН/2019 и то:

- наручиоци нису одређивали рокове за подношење понуда у поступцима јавних набавки, у складу са одредбама члана 52. ЗЈН/2019;
- у одређеном броју поступака јавних набавки наручиоци нису прописивали резервни критеријум за доделу уговора, сагласно обавези предвиђеној чланом 133. став 8. ЗЈН/2019, као и подзаконским актом тј. Правилником о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Сл.гласник РС“ бр. 93/2020 и 21/2021);
- наручиоци нису на јасан и прецизан начин дефинисали критеријуме за квалитативни избор из чл. 115, 116. и 117. ЗЈН/2019, као и доказе за испуњење захтеваних критеријума, како је то дефинисано одредбама чл. 122, 123. и 124. ЗЈН/2019. Резултат таквог поступања наручилаца су бројне нејасноће у документацији, које су отежавале сачињавање понуда од стране привредних субјеката, односно понуђача;
- одређени број наручилаца је критеријуме за квалитативни избор, уместо кроз поступак предвиђен на Порталу јавних набавки, дефинисао кроз различите

обрасце конкурсне документације, које би касније читавао на Порталу јавних (техничке спецификације, или образац структуре понуђене цене и сл.);

- учестали су били захтеви наручилаца за потписивањем и овером образаца и документације, које понуђачи имају обавезу да доставе у понудама, упркос чињеници да одредбама ЗЈН/2019 није предвиђена таква обавеза на страни понуђача;
- чињени су пропусти наручилаца, у погледу неучитавања техничких спецификација предмета јавне набавке, тако што су исте навођене у другом обрасцу тј. обрасцу структуре понуђене цене;
- наручиоци су у одређеном броју поступака пропустили да прецизирају поступање понуђача у погледу захтеваних средстава обезбеђења, пре свега у погледу дефинисања начина на који се средства обезбеђења достављају наручиоцу у предметним поступцима (наведено се посебно односи на средство обезбеђења за озбиљност понуде);
- наручиоци су пропустили да читају обрасце, који чине конкурсну документацију, у складу са одредбама Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Сл.гласник РС“ бр. 93/2020 и 21/2021);
- услед примене новог Портала јавних набавки, наручиоци су често пропустили у оквиру процеса израде документације, да означе на одговарајући начин документацију коју захтевају од привредних субјеката/понуђача у њиховим понудама, а што је резултирало каснијом немогућношћу да се поступци успешно окончају.

### **Подаци о мерама које су предузете у спречавању, откривању и пријављивању корупције, сукоба интереса и других неправилности у примени ЗЈН/2019**

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције („Службени гласник РС“, бр. 94/16, 87/18 и др. закон) дефинисане су надлежности државних органа у циљу сарадње у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, односно у циљу откривања и процесуирања извршилаца кривичних дела која су такстативно наведена одредбама наведеног закона.

У циљу откривања и кривичног гоњења извршилаца кривичних дела против службене дужности, примања и давања мита као и групе кривичних дела против привреде (члан 228. Кривичног законика - злоупотреба у вези са јавном набавком), надлежна тужилаштва су од КЈН захтевала вршење надзора за поступке јавних набавки који су били обухваћени кривичним пријавама по којима су надлежна тужилаштва поступала.

Један од законом предвиђених начина остварења сарадње и унапређења система достављања података јесте именовање службеника за везу, који су испред КЈН сагласно својим законским овлашћењима достављали конкретне податке Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције, а све у циљу остваривања сарадње и ефикаснијег пружања неопходних података у борби против корупције и процесуирања починилаца кривичних дела.

Надлежна тужилаштва која су поступала по поднетим кривичним пријавама, упућивала су своје захтеве КЈН, и сви захтеви тужилаштва, које је КЈН разматрала у 2020. години, односили су се на поступање наручилаца у време важења ЗЈН/2015.

Од КЈН је претежно захтевано пружање стручне помоћи при разматрању и разјашњењу конкретних питања из области јавних набавки од значаја за даљи рад тужилаштва, разматрање правилности поступања наручилаца при спровођењу одређених поступака (јавних) набавки, вршење надзора над применом ЗЈН код конкретно одређених наручилаца, као и достављање података којима КЈН располаже.

КЈН је током 2020. године сарађивала са одељењима за сузбијање корупције Виших јавних тужилаштава у укупно петнаест (15) предмета.

Током 2020. године, КЈН је, такође, сарађивала и са органима Министарства унутрашњих послова, односно одељењима за борбу против корупције полицијских управа широм Србије и достављала тражене податке и разјашњења. Оваквих предмета у претходној години било је укупно 13 (тринаест). У већини захтева упућених КЈН, полицијске управе поступале су по захтевима виших јавних тужилаштва. Највећи број захтева упућен је од Полицијске управе за град Београд - Управе криминалистичке полиције.

Већина захтева надлежних полицијских управа се односила на тражење стручне помоћи. Највише ових предмета било је засновано на разматрању и разјашњењу конкретних питања из области јавних набавки, као и оцени правилности поступања одређених наручилаца при спровођењу једне или више набавки.

Сви захтеви органа МУП-а које је КЈН разматрала у 2020. години, односили су се на поступање наручилаца у време важења ЗЈН/2015.

Како би било могуће поступање по захтевима полицијских управа и надлежних тужилаштава, КЈН је у знатном броју случајева прибављала додатну документацију од наручилаца, све у циљу прикупљања свих података неопходних за утврђивање одлучних чињеница којима се надлежним органима омогућује да утврде све релевантне околности за даљи рад и евентуално процесуирање наручилаца и одговорних лица наручилаца. Поред наведеног, у појединим захтевима тражено је достављање података којима КЈН располаже на основу претходно датих мишљења, претходно извршених радњи надзора и др.



У складу са својим законским овлашћењима, Агенција за спречавање корупције током 2020. године, упутила је КЈН укупно четрнаест (14) захтева. Као и у захтевима МУП-а, сви захтеви Агенције за спречавање корупције које је КЈН разматрала у 2020. години, односили су се на поступање наручилаца у време важења ЗЈН/2015.

Агенција је углавном прослеђивала представке физичких и правних лица (понуђача), а поједине од тих представки биле су истовремено поднете и КЈН. У већини захтева било је неопходно да КЈН размотри питање примене одредаба ЗЈН, с тим да су поједини случајеви упућивали на примену и других прописа, односно укључивање других надлежних институција (Комисије за заштиту конкуренције, тужилаштва, надлежног министарства, надлежног секретаријата и других органа). Такође, од КЈН се захтевало да утврди одлучне чињенице којима ће се Агенцији за спречавање корупције омогућити предузимање даљих радњи из њене надлежности.

Такође, у предметима које су КЈН достављали надлежни државни органи било је и оних захтева који су прослеђени од других заинтересованих субјеката. КЈН је у 2020. години поступала и у 35 пријава за вршењем надзора у вези са неправилностима пријављеним од стране привредних субјеката, а у одређеном броју случајева и од стране самих наручилаца. Овде убрајамо и пријаве које су поднели запослени код наручилаца, а било је и анонимно поднетих пријава. При разматрању поднетих пријава, КЈН је у одређеном броју случајева захтевала достављање додатне документације од наручилаца, као и потребна образложења и информације, све у циљу утврђивања одлучних чињеница и података неопходних за вршење радњи надзора и евентуалног предузимања других активности из надлежности КЈН.

Поводом решавања одређеног броја предмета, а у циљу сагледавања свих података неопходних за утврђивање околности да ли су исказаним поступањем наручилаца и одговорних лица наручилаца остварени елементи прекршаја и других неправилности, КЈН се обраћала телима надлежним за достављање података, налаза и стручних мишљења (Институт за стандардизацију Србије, Агенција за лекове и медицинска средства Србије и сл.).

У појединим поступањима наручилаца, за које је КЈН увидом у предмете констатовала да су неправилности, али који позитивно правним прописима нису прописани као кажњиво дело, наручиоцима је предочено да су поступили супротно одредбама ЗЈН, те је КЈН указала да своје поступање уподобе одредбама закона и подзаконским актима који уређују материју јавних набавки.

### **Предлог мера за сузбијање нерегуларности и корупције у јавним набавкама, јачање ефикасности система јавних набавки и повећање конкуренције у поступцима јавних набавки**

Имајући у виду да од почетка примене ЗЈН/2019, наручиоци имају обавезу да комуникацију у поступцима јавних набавки обављају на новом Порталу јавних набавки,

а све ради успостављања модерног и ефикасног система јавних набавки, КЈН ће преваходно вршити контролу примене новог начина комуникације, у циљу очекиване модернизације поступака јавних набавки кроз пуну примену електронских метода комуникације и побољшање њихове ефикасности, транспарентности и смањење ризика од нерегуларности. Такође, обављање послова мониторинга ће се обављати и са циљем повећања ефикасности и економичности поступака јавних набавки, као и са даљим циљем јачања конкуренције на тржишту јавних набавки и смањењем ризика од нерегуларности у систему јавних набавки.

При обављању послова мониторинга, КЈН ће део својих активности посебно усмерити на проверу фазе истраживања тржишта од стране наручилаца као и правилности обављеног планирања јавних набавки; избора поступка; 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 правилност извршене фазе прегледа и стручне оцене понуда и ваљаност донете одлуке о исходу поступка јавне набавке; осталу комуникацију коју су наручиоци у обавези да обављају путем новог Портала јавних набавки као и проверу других елемената који су могли бити од утицаја на законито спровођење поступка јавне набавке.

Осигуравање ефикасног спровођења поступака јавних набавки, без непотребних административних захтева и уз осигурање што веће економичности, основ је за правилну примену прописа са смањеним ризиком од нерегуларности. Слободна конкуренција омогућава наручиоцима да, под најповољнијим условима, набављају добра, услуге и радове потребног квалитета и да тиме, на најеконичнији начин, користи новац пореских обвезника. На тај начин стварају се услови за остваривање значајнијих уштеда и омогућава се да се уштеђена средства употребе за повећање квантитета и квалитета услуга које држава пружа грађанима, чиме се унапређује животни стандард. Остварење овог циља засновано је преваходно на новом начину комуникације односно уведеној обавезној електронској комуникацији у поступцима јавних набавки.

Контрола обезбеђивања веће транспарентности путем новог начина комуникације, заједно са отвореном и снажном конкуренцијом у области јавних набавки, на посредан начин ће утицати на јачање конкурентности домаћих предузећа, што представља кључни чинилац за убрзање економског развоја, раста запослености и животног стандарда грађана.

Све активности које имају за циљ развој модернијег и ефикаснијег система јавних набавки морају бити сагледане и из контекста смањења ризика од нерегуларности. Јавне набавке су једна од кључних области у којој јавни и приватни сектор улазе у финансијску интеракцију у значајном обиму и на тај начин представљају једну од најкритичнијих привредних активности у погледу настанка ризика од нерегуларности и корупције. Остварење овог циља засниваће се првенствено на даљем јачању правног оквира и пуне примене свих правних института који утичу на смањење нерегуларности, потом на побољшању координације и сарадње надлежних институција и јачању њихових

административних капацитета, као и капацитета наручилаца и понуђача. У складу са тим, потврда остварења овог циља засниваће се између осталог и на унапређењу система мониторинга над применом прописа из области јавних набавки.

## **ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

На основу анализе података о јавним набавкама у 2020. години могу се извући следећи закључци:

У посматраном периоду настављен је тренд скраћења дужине трајања поступака јавних набавки. Учешће обустављених поступака јавних набавки задржан је на нивоу од претходне године.

У 2020. години дошло је до благог повећања интензитета конкуренције у односу на претходну годину, те број понуда по поступку износи 2,6. Отклањању административних и других препрека које дестимулишу понуђаче да учествују у поступцима јавних набавки ће свакако допринети нова решења предвиђена новим Законом о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, а којима се олакшава подношење понуда. Као један од фактора који делује ограничавајуће на повећање интензитета конкуренције идентификовано је недовољно истраживање тржишта од стране наручилаца. У појединим случајевима наручиоци, услед недовољног познавања стања на тржишту, као и неадекватним одређивањем критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и техничких спецификација предмета јавне набавке, сужавају круг потенцијалних понуђача.

Од 1. јула 2020. године у примени је нови Портал јавних набавки. Број посета новом Порталу јавних набавки брзо је достигао висок ниво од 7.200 посета по дану, што јасно указује на његов значај како за наручиоце и понуђаче, тако и за институције релевантне у систему јавних набавки и осталу заинтересовану јавност.

КЈН ће и у 2021. години предузимати активности у циљу свеобухватнијег упознавања наручилаца, понуђача и осталих заинтересованих лица, са функционалностима новог Портала јавних набавки, техника и инструмената у поступцима јавних набавки, као и других питања која се тичу унапређења система јавних набавки у Републици Србији.

У предстојећем периоду пажња ће бити усмерена и на промовисање тзв. „зелених набавки“ које у обзир узимају еколошке аспекте набавки и које посматрано на дужи рок, узимају у обзир и трошкове које по том основу сноси друштво у целини. Такође, пажња ће бити посвећена промовисању употребе иновативних набавки као једног од инструмената који подстичу иновације и доприносе развоју читаве заједнице, а све у складу са одредбама новог Закона о јавним набавкама.

Такође, КЈН планира да у складу са својим законским овлашћењима у погледу спровођења мониторинга над применом прописа у јавним набавкама, унапреди и интензивира своје активности, у циљу обезбеђења правилне примене прописа у овој области.