



ЕУ подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији

---

## ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

### Анализа стања и препоруке

децембар 2019., Београд

За садржину овог документа искључиво су одговорни Управа за јавне набавке и конзорцијум предвођен *GIZ International Services* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.



## САДРЖАЈ

<a href="#">Централизоване јавне набавке</a> .....	3
<a href="#">Анализа стања у Републици Србији</a> .....	5
<a href="#">Правни и стратешки оквир</a> .....	5
<a href="#">Спровођење централизованих јавних набавки у Републици Србији</a> .....	6
<a href="#">Централизоване јавне набавке на републичком нивоу</a> .....	6
<a href="#">Централизоване јавне набавке на регионалном и локалном нивоу</a> .....	9
<a href="#">Статистика и трендови</a> .....	13
<a href="#">Даљни развој централизованих јавних набавки</a> .....	15
<a href="#">Развој новог законског оквира</a> .....	15
<a href="#">Оснивање ТЦЈН-ова</a> .....	16
<a href="#">Управљање категоријама</a> .....	17





## Централизоване јавне набавке

Централизоване јавне набавке у Републици Србији у примени су неколико година, док у неким државама чланицама ЕУ-а таква тела за централизоване јавне набавке имају дугогодишњу традицију. На националном нивоу све више се препознају могућности које нуди функционисање тела за централизовање јавне набавке (даље у тексту: ТЦЈН), али је за унапређење модерног система централизованих јавних набавки потребно стално праћење праксе те, на анализи фактора ризика и успеха, развијање додатних алата за њихов бољи рад.

Неки од главних циљева спровођења поступака путем ТЦЈН-ова су стандардизација, модернизација кроз увођење модерних функција набавки, уштеде, смањење административних трошкова, смањење укупног броја потребних службеника, смањење ризика корупције итд.

### ***Предности централизованих јавних набавки***

Генерално се сматра да крупне централизоване и стандардизоване јавне набавке имају значајне економске предности кроз економију обима, односно смањење набавних цена на основу обима куповине, повољније услове набавки за јавни сектор, снижавање трошкова набавке као и њихово поједностављење.

Квалитетно спроведене централизоване набавке обично доприносе порасту конкуренције на тржишту јер пружају значајне пословне прилике за приватни сектор који може да искористи економију обима. Већи обим уговора повољно утиче на цене, али и на друге значајне услове уговора у корист наручиоца.

Коришћење оквирних споразума и система динамичне набавке поједностављује доделу уговора за појединачне наручиоце који користе услуге ТЦЈН-а те се на тај начин могу значајно смањити њихови трошкови пословања. Решења која ТЦЈН-ови користе у централизованим набавкама често у пракси доприносе стандардизацији и повећању ефикасности јавног сектора. Нова ИКТ решења везана уз спровођење циклуса набавки, од планирања до праћења извршења често се развијају управо на нивоу ТЦЈН-ова.

Адекватни административни капацитети и њихова стручност најчешћи су проблем малих наручиоца, стога оснивање ТЦЈН-ова може да допринесе смањењу тог проблема. Такође, конкурсне документације које израђују ТЦЈН-ови често као моделе користе мањи наручиоци за своје појединачне поступке набавки, чиме се остварује и позитиван ефекат на квалитет спровођења поступака јавних набавки изван централизованих набавки.

Централизоване набавке имају знатан утицај и на развој секундарних политика система јавних набавки. ТЦЈН-ови могу, на пример, да имају велик значај у подстицању коришћења зелених јавних набавки, а тиме да допринесу побољшању опште политике заштите животне средине.

### ***Недостаци централизованих јавних набавки***

У одлучивању о увођењу ТЦЈН-ова те начину његовог функционисања, у обзир морају да се узму и недостаци примене централизованих јавних набавки, а како би се свели на што је могућу мању меру.

Набавке великог обима које најчешће спроводе ТЦЈН-ови усмерене су на велике привредне субјекте па на тај начин могу да повећају ризик концентрације тржишта и развој монопола. Такође, набавке велике вредности смањују могућност учешћа малих и средњих предузећа због



неиспуњавања постављених услова, као и због недостатка капацитета за извршавање великих уговора.

ТЦЈН-ови најчешће закључују оквирне споразума који због свог дужег трајања често нису прилагођени сталним променама на тржишту, како у односу на цене, тако и у односу на развој побољшаних технички карактеристика. Такви ризици посебно су присутни код добара и услуга са веома брзим развојем нових технологија и повезаном променом цена, као што су ИКТ.

Стандардизација добара, услуга и радова који се набављају кроз ТЦЈН-ове у начелу је позитиван ефекат, али може да има и негативну страну за поједине наручиоце који на тај начин не могу да испуне своје стварне потребе.

Такође, централизоване јавне набавке смањују ризик корупције на општем нивоу, али због високих износа појединачних уговора они могу да постану додатно ризични за коруптивне радње, а посебно погодну договарању привредних субјеката (колузија).



## Анализа стања у Републици Србији

### Правни и стратешки оквир

Развој централизованих јавних набавки обухваћен је општим стратешким оквиром развоја система јавних набавки од 2011. године. У складу са Стратегијом развоја система јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018 ("Службени гласник РС", бр. 122/14) било је предвиђено да се процес централизације јавних набавки у Србији одвија постепено, како би се, између осталог, избегли потенцијални негативни ефекти централизације, а пре свега стварање олигополских и монополских структура на страни понуде или смањење учешћа малих и средњих предузећа. У Програму развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године<sup>1</sup> предвиђен је нови начин организације и обављања послова централизованих јавних набавки, помоћних послова јавних набавки и других послова.

Доношењем важећег Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015, у даљем тексту: ЗЈН), у складу са стратешким оквиром, створени су нормативни услови да се у систем јавних набавки уведу тзв. централизоване јавне набавке (чланови 48.-50.).

ЗЈН-ом је дефинисано да је ТЦЈН наручилац који закључује оквирне споразуме или додељује уговоре за добра, услуге или радове намењене наручиоцима или директно прибавља добра, односно услуге за потребе наручилаца. ТЦЈН је дужно да поступак јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, а може бити образовано на републичком, покрајинском нивоу или на нивоу локалне самоуправе. Такође, више локалних самоуправа може основати заједнички ТЦЈН или тело може бити образовано од стране више наручилаца. Оснивање и начин рада ТЦЈН-а уређује се законом, прописом Владе, одлуком наручиоца или споразумом између наручилаца.

Као ТЦЈН за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе, ЗЈН дефинише Управу за заједничке послове републичких органа (даље у тексту: Управа за заједничке послове). Предмете јавних набавки у делокругу Управе за заједничке послове, услове, начин планирања централизованих јавних набавки и спровођење поступка јавне набавке од стране Управе, као и списак наручилаца ближе уређује Влада. Управа за заједничке послове је дужна да јавне набавке обликује по партијама увек када је то могуће.

ЗЈН дефинише и спровођење поступка јавне набавке од стране више наручилаца. Наручиоци могу заједнички спровести одређени поступак јавне набавке или један наручилац може овластити другог наручиоца да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке или предузме одређене радње у том поступку. За законитост и правилност тих поступака јавних набавки солидарно су одговорни наручиоци који их спроводе.

Уз основни законски оквир из области јавних набавки, централизоване набавке уређују и неки секторски прописи. У области здравства на основу члана 233. Закона о здравственом осигурању ("Сл. гласник РС", бр. 25/2019), Републички фонд за здравствено осигурање обавља послове централизованих јавних набавки у име и за рачун здравствених установа у погледу набавке одређених лекова и медицинских средстава.

<sup>1</sup> Програм доступан на: <http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/1.-UJN-Program-UJN-2019-2023..pdf>



## Спровођење централизованих јавних набавки у Републици Србији

### ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ НА РЕПУБЛИЧКОМ НИВОУ

#### *Управа за заједничке послове републичких органа*

Управа за заједничке послове је ТЦЈН за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе.

Према ставу 2. члана 49. ЗЈН-а, предмет централизоване јавне набавке, услове, начин планирања централизованих јавних набавки и спровођење поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове ближе уређује Влада. На основу ове законске одредбе, Влада је донела Уредбу о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као ТЦЈН-а, која је објављена у "Службеном гласнику РС", бр. 93/2015 а ступила је на снагу 21. новембра 2015. године (у даљем тексту: Уредба).

Уредбом се ближе уређују предмет, услови, начин планирања централизованих јавних набавки и спровођење поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове, за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе (у даљем тексту: наручиоци).

Уредбом је предвиђено да су предмет централизованих јавних набавки које спроводи Управа за заједничке послове следећа добра и услуге:

- добра: канцеларијски материјал, рачунарски материјал - тонери, папирна конфекција, горива и мазива, електрична енергија, рачунарска опрема - хардвер, канцеларијски намештај, превозна средства;
- услуге: електронске комуникационе услуге - мобилна телефонија, електронске комуникационе услуге - интернет, електронске комуникационе услуге - услуга преноса путем оптичких влакана, санитарне услуге и друге сродне услуге (дезинфекција, дезинсекција и дератизација), услуге одржавања и поправке (одржавање рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме), услуге обезбеђења (физичко-техничко и противпожарно обезбеђење објеката), услуге чишћења зграда, осигурање имовине, осигурање запослених, осигурање возила.

У складу са ЗЈН, Управа за заједничке послове код спровођења централизованих јавних набавки мора да се придржава следећег:

- 1) да поступак јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, на начин да омогући учешће малих и средњих предузећа,
- 2) да прати извршење уговора и оквирних споразума и води јединствену електронску евиденцију добављача.

Одлуком о утврђивању списка наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке ("Службени гласник РС", бр. 12/2015) утврђен је списак наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке. Према одлуци, круг наручилаца чине: Народна скупштина; Председник Републике; Влада, кабинети и службе Владе; Министарства и посебне организације, у складу са законом којим се образују министарства, осим министарства надлежног



за одбрану и министарства надлежног за унутрашње послове; посебне организације образоване у складу са посебним законом, осим Безбедносно-информативне агенције; правосудни органи (судство и тужилаштва); самостални и независни органи, односно организације (Заштитник грађана; Државна ревизорска институција; Агенција за борбу против корупције; Фискални савет; Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; Повереник за заштиту равноправности; Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки; Комисија за заштиту конкуренције; Комисија за хартије од вредности).

Сходно члану 3. Уредбе, на предлог Управе за заједничке послове Влада до 1. јуна текуће године за наредну годину одређује централизоване јавне набавке добара и услуга које ће спроводити Управа за заједничке послове у зависности од периода трајања оквирних споразума који су претходно закључени са истим предметом јавне набавке, а све у циљу благовремених припрема јавних набавки за потребе државних органа.

Одлуком о одређивању централизованих јавних набавки добара и услуга које ће спроводити Управа за заједничке послове републичких органа у 2018. години („Сл. гласник РС” број 57/2017) одређене су следеће централизоване јавне набавке добара и услуга за 2018. годину:

- добра: рачунарски материјал – тонери (осим за тонере набављене на основу централизоване јавне набавке која је покренута у 2017. години); рачунарска опрема – хардвер (чија појединачна вредност не прелази износ од 500.000,00 динара); рачунарска опрема – хардвер (чија појединачна вредност прелази износ од 500.000,00 динара); канцеларијски намештај; превозна средства (уколико наручиоци прибаве сагласност у складу са важећим прописима).
- услуге: електронске комуникационе услуге – мобилна телефонија; електронске комуникационе услуге – интернет; електронске комуникационе услуге – услуга преноса путем оптичких влакана; услуге одржавања и поправке (одржавање рачунарске опреме – рачунара, штампача и комуникационе опреме) само за опрему која није била предмет централизоване јавне набавке у 2017. години или је набављена у 2017. години; услуге чишћења зграда; осигурање имовине; осигурање запослених; осигурање возила.

За 2019. годину Годишњи план централизованих јавних набавки предвиђа поступке јавних набавки за: канцеларијски материјал, рачунарски материјал - тонери (осим за тонере набављене на основу ЦЈН која је покренута у 2018. години), горива и мазива, превозна средства (уколико наручиоци прибаве сагласност у складу са важећим прописима), рачунарска опрема - хардвер (чија појединачна вредност не прелази износ од 500.000,00 динара), рачунарска опрема - хардвер (чија појединачна вредност прелази износ од 500.000,00 динара), електрична енергија, папирна конфекција, канцеларијски намештај, санитарне услуге и друге сродне услуге (дезинфекција, дезинсекција и дератизација), услуга одржавања и поправке рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме (само за опрему која није била предмет ЦЈН у 2018. години или је набављена у 2018. години), електронске комуникационе услуге - услуга преноса путем оптичких влакана, услуге обезбеђења (физичко-техничко и противпожарно обезбеђење објеката)

### **Централизоване набавке за потребе здравствених установа**

Централизоване набавке одређених лекова и медицинских средстава за потребе здравствених установа спроводи Републички фонд за здравствено осигурање.



Од 2013. године, ови послови су се вршили на основу Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке ("Сл. гласник РС", бр. 29/13, 49/13, 51/13-исправка, 86/13, 119/14 и 86/15, 95/16, 111/17, 56/18, 68/18, 6/19, 18/19 и 26/19). У априлу 2019. године донет је нови Закон о здравственом осигурању. Нови закон задржава претходно законско решење, по којем Републички фонд за здравствено осигурање (даље у тексту: РФЗО) обавља послове централизованих јавних набавки (члан 232. тачка 21). Даље, РФЗО обавља послове централизованих јавних набавки у име и за рачун здравствених установа из Плана мреже са којима има закључен уговор поводом остваривања права на здравствену заштиту тако што:

- 1) прикупља, обједињује и анализира планове потреба здравствених установа из Плана мреже на основу којих доноси План централизованих јавних набавки роба и услуга
- 2) спроводи централизоване јавне набавке, на основу Плана централизованих јавних набавки, за које се средства обезбеђују у финансијском плану здравствене установе из Плана мреже, односно РФЗО, као и у буџету оснивача здравствене установе из Плана мреже;
- 3) прати извршење закључених оквирних споразума, односно уговора;

Важно је напоменути да за спровођење централизованих јавних набавки које РФЗО обавља у име и за рачун здравствених установа, није потребно претходно овлашћење, односно сагласност тих установа, као и да здравствене установе не могу да набављају робе и услуге за које Републички фонд у име и за рачун тих установа спроводи централизоване јавне набавке.

Идентичан принцип примењен је као и у раду Управе за заједничке послове, тако да и овде Влада ближе уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже за које се спроводе централизоване јавне набавке, врсту робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки.

РФЗО може и да спроводи централизоване јавне набавке и у име и за рачун здравствених установа ван Плана мреже, односно приватне праксе са којима има закључен уговор поводом остваривања права на здравствену заштиту, али уз сагласност тих установа, односно приватне праксе.

Предвиђено је да, поред РФЗО, и Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије може да прикупља, обједињује и анализира планове потреба здравствених установа на основу којих се доноси План централизованих јавних набавки роба и услуга из Плана мреже, али искључиво на захтев РФЗО. У том случају, Завод за јавно здравље дужан је да, за обављање наведених послова, прибави мишљење републичких стручних комисија основаних у складу са законом којим се уређује здравствена заштита на План централизованих јавних набавки, као и да спроводи поступак усклађивања Плана централизованих јавних набавки са мишљењем републичких стручних комисија.

У складу са новим Законом о здравственом осигурању, донета је нова Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке. Овом уредбом ближе се уређују услови, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже здравствених установа који доноси Влада за које се спроводе централизоване јавне набавке, врста роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки.





Планови јавних набавки за сваку годину објављују се на званичној интернет страници Републичког фонда за здравствено осигурање.

У претходном периоду, организације цивилног друштва специјализоване за праћење спровођења јавних политика у области здравства идентификовале су одређене проблеме на које су више пута и указивале у својим извештајима. Главни проблеми на који је указано су неусклађеност у раду две важне институције када су у питању јавне набавке за здравство – РФЗО и Института за јавно здравље Батут па је, према њиховим наводима, процењена потреба за количном неког лека неретко бивала драстично различита од реалне. Велики трошкови настају и као последица веома озбиљног проблема неусаглашености у процени потребне количине лекова и оне која се набавља. Цене се формирају на основу просека цена на релевантним тржиштима, за које су одабране Хрватска, Словенија и Италија.

Такође, кад је реч о јавним набавкама у здравству, у Алтернативном извештају о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23 коалиције прЕУговор, у делу извештаја посвећеном здравству констатовано је да су направљени одређени кораци према јачању контролних механизма на највишем нивоу и ка потпунијем информисању тиме што је децембра 2015. године усвојен Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама. Скорија истраживања организација цивилног друштва јавних набавки у здравству показују да је у пракси мање очигледних пропуста, али да и даље постоје нетранспарентност и непоштовање процедура, што представља, како се наводи, иначе типичне карактеристике таквих набавки.

## ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ НА РЕГИОНАЛНОМ И ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Последњих година на нивоу локалних самоуправа, најпре на нивоу највећих градова као што су Београд и Ниш, може се уочити одређени напредак на плану централизације јавних набавки као и професионализације стручних служби. Са друге стране, процес централизације јавних набавки на локалном нивоу се спроводи постепено и неуједначено. Тако, већина јединица локалне самоуправе нема формирано ТЦЈН.

Имајући наведено у виду, истраживање праксе централизованих јавних набавки на локалном нивоу је ограничено на веће градове (Београд, Ниш, Крагујевац), који су у мањој или већој мери успоставили систем централизације јавних набавки, кроз формирање специјализованих служби као и кроз пратећи нормативни оквир.

Јавна предузећа такође учествују у централизованим јавним набавкама према текућим потребама и интересима појединачних наручилаца, али нема статистичких података о централизованим јавним набавкама.

Неки од примера централизованих набавки на регионалном и локалном нивоу:

### Управа за заједничке послове покрајинских органа

Одлуком о Управи за заједничке послове покрајинских органа („Сл. Лист АП Војводине”, бр. 10/10) формирана је Управа за заједничке послове покрајинских органа, која врши стручне, техничке и заједничке послове за: Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, Владу Аутономне Покрајине Војводине, покрајинску управу - покрајинске секретаријате и покрајинске посебне управне организације (заводи и дирекције), Покрајинског омбудсмана, Покрајинског јавног правобранилаштва, службе или управе за стручне или техничке послове за потребе Покрајинске владе (у даљем тексту: покрајински органи).



Управа врши следеће послове у области јавних набавки: нормативно-правне, опште правне, стручно-оперативне и административне послове из области јавних набавки; материјално-финансијске, рачуноводствене, стручно-оперативне и статистичко-евиденционе послове у вези израде и извршења финансијског плана и плана набавки, пописа имовине Аутономне Покрајине Војводине, осигурања и вођења евиденција о јавним набавкама. Управа за заједничке послове покрајинских органа има у свом саставу Сектор за јавне набавке и материјално-финансијске послове.

У контексту централизованих јавних набавки, Управа за заједничке послове покрајинских органа примењује раније поменути Уредбу о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као ТЦЈН-а, као и Одлуку о утврђивању списка наручилаца за чије потребе управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке (детаљније обрађено у оквиру тачке 2.1.).

У Управи за заједничке послове покрајинских органа није формирана посебна радна јединица за централизоване јавне набавке, већ те послове (за врсте набавки предвиђене Уредбом о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као ТЦЈН-а) као и наручиоце са списка наручилаца утврђеног утврђивању списка наручилаца за чије потребе управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке по потреби врси Сектор за јавне набавке и материјално-финансијске послове.

### Град Београд

Град Београд је 2014. године основао Службу за централизоване јавне набавке и контролу набавки као посебну службу која је независна и самостална у раду и која за свој рад одговара градоначелнику. Служба је основана Одлуком о оснивању и раду Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки („Службени лист града Београда”, број 75/14). У Служби је образовано пет унутрашњих целина - сектора и то: а) Сектор за финансије, контролу планирања набавки и испитивања тржишта, б) Сектор за спровођење централизованих јавних набавки, в) Сектор за нормативне послове и контролу спровођења поступака јавних набавки, г) Сектор за контролу техничких спецификација и извршења уговора о јавној набавци, д) Сектор за анализу и контролу извршења оквирних споразума.

На основу Извештаја о раду службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки за 2018. годину<sup>2</sup>, спроведени су поступци централизованих јавних набавки за следећа добра и услуге: колонијална роба, млеко и млечни производи, свеже месо, месне прерађевине и сухомеснати производи, смрзнуто воће и смрзнуто поврће, смрзнута риба, канцеларијски материјал, средства за одржавање хигијене, прибор за одржавање хигијене, папирна галантерија за одржавање личне хигијене, рачунари, Мицрософт лиценце, услуга мобилне телефоније, путничка возила, санитарска возила, погонска горива за моторна возила (изузев набавки које се спроводе према члану 122. ЗЈН), енергенти – уља за ложење и гасно уље екстра лако Евро ЕЛ (изузев набавки које се спроводе према члану 122. ЗЈН), електрична енергија, за потребе 88 наручилаца.

### Град Ниш

<sup>2</sup> [http://www.beograd.rs/images/file/fca51f7e86cc259038129876362e5c66\\_3305326985.pdf](http://www.beograd.rs/images/file/fca51f7e86cc259038129876362e5c66_3305326985.pdf)



Одлуком о централизацији јавних набавки („Службени лист Града Ниша“, број 18/17) и Правилником о условима и начину спровођења централизованих набавки од стране тела за централизоване набавке од 21. априла 2017. године, успостављена су основна правила централизованих јавних набавки општине Ниш, укључујући и обавезно извештавање и процедуре које је дужно да поштује тело формирано за спровођење централизованих јавних набавки општине Ниш. На основу Одлуке о централизацији јавних набавки, градоначелник Града Ниша донео је Решење о утврђивању списка наручилаца за чије потребе Служба за јавне набавке спроводи поступке централизованих јавних набавки („Службени лист града Ниша“, бр. 32/2017), који чини 26 наручилаца.

### Град Крагујевац

Одлуком о централизацији и контроли јавних набавки („Службени лист града Крагујевца“ бр. 27/2015), градска општина Крагујевац увела је централизоване набавке као један од модуса прибављања ресурса који су потребни за функционисање општине. Овом одлуком ближе су уређена правила централизованих јавних набавки као и обавезне процедуре које Градска управа мора да поштује у поступку централизованих набавки.

Одлуком је дефинисан списак предмета централизованих јавних набавки које спроводи градска управа. Предмет јавних набавки које спроводи Градска управа су следећа добра, услуге и радови:

1) добра: канцеларијски материјал, средства и прибор за одржавање хигијене и папирна галантерија, рачунари и рачунарска опрема (хардвер, софтвер и лиценце), путничка и друга возила, горива и мазива, гуме за путничка возила, теретна возила и аутобусе, енергенти (електрична енергија, гас и др.), тонери, кертриџи и рибони за штампаче, фотокопир апарате и мултифункционалне уређаје, грађевински (инсталациони) материјал и опрема, радна и заштитна одећа и опрема, храна, пиће и намирнице, намештај, стручна литература (књиге, часописи и др.) и др.

2) услуге: услуге одржавања и поправке, - електронске комуникационе услуге (фиксна и мобилна телефонија, интернет и др.), рачунарске услуге и друге везане услуге, услуге чишћења зграда, услуге уклањања и одлагања отпада, санитарне услуге и друге сродне услуге, услуге физичко - техничког обезбеђења, услуге штампања материјала, рекламне услуге, курирске услуге, услуге дезинфекције, дезинсекције и дератизације и др.

3) радови: за које се не издаје грађевинска дозвола у смислу закона којим се уређује изградња.

### Градска општина Владичин Хан

Градска општина Владичин Хан донела је Одлуку о формирању тела за централизоване јавне набавке („Службени гласник Града Врања“ бр 20/2013). Ова кратка одлука одредила је формирање ТЦЈН-а и предвидела да ће се правила рада тог тела утврдити пословником о раду тог тела, који се не може наћи на порталу градске општине Владичин Хан. У пословнику о раду градске општине Владичин Хан се тело за централизоване јавне набавке не спомиње.

Анализа горе приказаних примера уведених централизованих јавних набавки показује развој тог система и на републичкој и на регионалном и локалном нивоу, али уз бројне могућности побољшања, поготово у делу транспарентности података.



Тако на пример, за Град Ниш, конкретни подаци о томе да ли се успостављено ТЦЈН заиста придржавало прописаних процедура и састављало прописане извештаје само се у мањој мери могу пронаћи на званичним интернет страницама. Годишњи план централизованих јавних набавки који израђује ТЦЈН не може се пронаћи на интернет страници градске управе града Ниша као ни годишњи извод централизованих јавних набавки или закључени оквирни споразуми са пратећом документацијом. Постоје решења о списку наручилаца као и списку предмета јавних набавки града Ниша за 2017. годину али се исти не могу наћи на сајту градске управе града Ниша, већ путем других интернет страница.

Оно што разликује одлуку о централизованим јавним набавкама градске општине Крагујевац од већине одлука о централизованим јавним набавкама које су донеле друге градске општине, јесте то што у овој одлуци, градска општина Крагујевац није предвидела обавезу постављања свеобухватног годишњег плана као и годишњег извода централизованих јавних набавки на интернет страницу градске општине, већ се искључиво обавезала на постављање документације за сваку спроведену централизовану јавну набавку појединачно. Са аспекта могућности информисања просечног становника општине Крагујевац о централизованим јавним набавкама, као нечему што би начелно требало бити доступно јавности, ово представља значајну препреку јер се не може добити свеобухватан увид у централизоване набавке једне календарске године на једном месту, тј. у једном документу.

Генерални закључак је да је за приступ подацима о централизованим набавкама тамо где су уведене веома отежан и није на једноставан начин доступан заинтересованој јавности. Тако је, на пример, у градским општинама, које јесу предвиделе обавезу постављања годишњег плана и годишњег извода централизованих јавних набавки на портал градске општине, потребан значајан истраживачки рад, који укључује и претраживање архива сајта градске управе, као и претраживање кроз друге изворе на интернету, како би се пронашли годишњи планови и изводи централизованих јавних набавки тих градских општина. У великом броју случајева се ни после дужег истраживачког рада не могу пронаћи релевантни подаци.

Уочено је и да је веома мало доступних аналитичких осврта на успешност праксе примене централизованих набавки на нивоу појединачних ТЦЈН-ова, а који би били темељ за даљње унапређење њиховог рада. Као добар пример такве праксе може да се истакне анализа коју је спровео Град Београд. У извештају Управе за јавну набавку за 2015. годину, наведено је да је спроведена анализа од стране Службе за централизоване јавне набавке и контролу јавних набавки града Београда. Поменута анализа о ефектима примене централизованих набавки и оквирних споразума говори у прилог позитивним ефектима примене централизованих набавки и оквирних споразума. На основу спроведене анализе, у набавкама за потребе органа градске управе, у 2014. години, уочено је да постоје значајне разлике у ценама по којима наручиоци на територији Града Београда набављају иста добра и да су неретко исти добављачи продавали идентичне производе наручиоцима на територији града по различитим ценама. На основу налаза анализе, може се закључити да су се цене по којима су исти добављачи продавали идентичне производе органима, установама и јавним комуналним предузећима на нивоу града значајно разликовале. Са тог аспекта, централизација набавки која води изједначавању набавних цена за наручиоце основане од стране Града Београда, има пуно оправдање. Поред тога, од значаја је сагледати и да ли је централизација јавних набавки имала ефекат на висину набавних цена. То се може утврдити ако се упореде цене по којима су наручиоци куповали предмете набавки самостално са ценама које је остварила Служба за централизоване јавне набавке обједињавањем количина за више наручилаца, за исте те предмете. Према подацима из спроведене анализе од стране Службе за централизоване јавне набавке, у 2015. години остварене су уштеде у 12 централизованих јавних набавки, по основу



нижих набавних цена у односу на пројектоване за око 2 милиона евра. За пројектоване цене коришћене су набавне цене из претходне (2014.) године по којима су наручиоци набављали дати предмет набавке, а тамо где предмет набавке није набављан претходне године, коришћене су тржишне цене, умањене за 30 % марже коју добављачи уобичајено одобравају за веће количине, као што је то случај код обједињених набавки.

## Статистика и трендови

Из података добијених из Годишњих извештаја о раду Управе за јавне набавке (за 2014., 2015., 2016., 2017. и 2018. годину)<sup>3</sup>, у поступцима централизованих јавних набавки, може се уочити **тенденција раста броја уговора и уговорене вредности**. Овај тренд важи за период 2014.-2017., док је у 2018. години уочено одређено одступање од наведеног тренда.

Највећи скок се десио у 2015. години, када је закључено 10.230 уговора, што је пет пута више него претходне године, уз истовремени пораст учешћа у укупној вредности уговора са 8% у 2014. години на скоро 11% у 2015. години.

Учешће уговора закључених у поступцима централизованих јавних набавки се у укупној вредности уговора смањило у 2018. у односу на 2017. са 18% на 15%.

**Табела 1. Учешће централизованих јавних набавки у укупној вредности уговора**

Година	Уговорена вредност без ПДВ-а	Број закључених уговора	Процентуално учешће у укупној вредности уговора
2014.	21.822.966	2.017	8%
2015.	35.224.107	10.230	10.7%
2016.	51.864.252	18.880	15%
2017.	60.238.730	16.242	18%
2018.	59.291.861	15.104	15%

Највећи удео у централизованим јавним набавкама имају медицинска опрема и фармацеутски производи, затим следе нафтни деривати, гориво, електрична енергија и грађевински радови.

Медицинска опрема и фармацеутски производи су далеко најзаступљенији у централизованим јавним набавкама, заузимајући између 50% и 67,16% предмета набавке на годишњем нивоу. Следе нафтни деривати, гориво и електрична енергија у опсегу од 9,75% до 37% на годишњем нивоу. На трећем месту су грађевински радови чији удео варира од 2,3% до 10% на годишњем нивоу.

**Табела 2. Детаљнији подаци о пет најзаступљенијих предмета код централизованих набавки у периоду 2015. – 2018.**

Вредности су изражене у хиљадама динара

2018. година	Уговорена вредност без ПДВ	%

<sup>3</sup> <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>



Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	27.948.761	50
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	20.443.416	37
Грађевински радови	3.616.296	7
Електричне машине, апарати, опрема	693.612	1
Храна и пиће	475.278	1
<b>2017. година</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ</b>	<b>%</b>
Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	33.614.994	56
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	12.942.878	21
Грађевински радови	6.264.156	10
Електричне машине, апарати, опрема	1.477.103	2
Храна и пиће	1.146.099	2
<b>2016. година</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ</b>	<b>%</b>
Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	34.831.354	67,16
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	5.054.730	9,75
Грађевински радови	3.293.528	6,35
Храна и пиће	1.714.733	3,31
Услуге превоза	1.713.356	3,30
<b>2015. година</b>	<b>Уговорена вредност без ПДВ</b>	<b>%</b>
Медицинска опрема, фармацеутски производи, производи за личну негу	22.175.628	62,9
Нафтни деривати, гориво, електрична енергија	7.532.452	21,4
Храна и пиће	1.368.729	3,9
Грађевински радови	806.823	2,3
Канцеларијске и рачунарске машине, опрема, залихе	760.918	2,2



## Даљи развој централизованих јавних набавки

### Развој новог законског оквира

Развој законског оквира у области јавних набавки у Републици Србији заснива се на усклађењу са правном регулативом Европске уније па тако и у делу централизованих јавних набавки.

Могућност успоставе ТЦЈН-ова била је осигурана и у претходним ЕУ директивама из 2004. године, док је у новим директивама из 2014. године<sup>4</sup> додатно проширена. ТЦЈН је наручилац који обавља активности централизованих набавки, а може да врши и помоћне послове јавне набавке. Активности централизованих набавки су активности које се спроводе на трајној основи као набављање добара и/или услуга намењених наручиоцима, или као додела уговорâ о јавним набавкама или закључивање оквирних споразума за радове, добра или услуге намењених наручиоцима. Помоћне активности набавки су активности које се састоје од пружања подршке активностима набавки кроз техничку инфраструктуру, саветовање о спровођењу или креирању поступака јавних набавки; припрему и управљање поступцима јавних набавки у име и у интересу датог наручиоца. Државе чланице могу да пропишу да наручиоци могу да набављају добра и/или услуге од ТЦЈН-а који нуди активност централизованих набавки. Такође, могу да пропишу да наручиоци набављају радове, добра или услуге преко таквог тела користећи уговоре које оно додељује, динамичне системе набавки које спроводи или оквирне споразуме које закључује.

Државе чланице могу да пропишу да се одређене јавне набавке спроводе преко ТЦЈН-а, у складу са чиме на националном нивоу може да постане обавезно коришћење услуга таквих тела за део јавних набавки. Директивом је одређено и да се сматра да наручиоци који наручују радове, добра или услуге од ТЦЈН-а делују у складу са Директивом. Наручилац испуњава своје обавезе у складу са Директивом када набавља радове, добра или услуге користећи уговоре које додељује такво тело, динамичне системе набавке које води или оквирне споразуме које закључује ТЦЈН. Међутим, наручилац је одговоран за испуњавање обавеза које се тичу делова поступка набавке које он сам спроводи. Директивом је одређено и да се сви поступци које спроводи ТЦЈН спроводе електронским средствима комуникације.

Уређене су и повремене заједничке набавке, а наручиоцима из различитих држава чланица омогућено је да заједнички делују приликом додељивања уговора о јавним набавкама, а што укључује и опцију коришћења активности централизованих набавки које нуди тело које се налази у другој држави чланици.

Нови Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019) уводи унапређења националног законског оквира у делу централизованих набавки, а у складу са наведеним одредбама ЕУ директива. Дефинишу се послови централизованих јавних набавки, као и односи наручилаца са ТЦЈН-овима. У новом се Закону као и важећем ЗЈН одређује да послови централизованих јавних набавки могу да се обављају на републичком, покрајинском или на нивоу локалне самоуправе те да заједнички ТЦЈН може да обавља послове централизованих јавних набавки за више локалних самоуправа. Предвиђена је и одредба да се организација и начин обављања послова централизованих јавних набавки уређује законом, прописом Владе, одлуком наручиоца или

<sup>4</sup> Директива Европског парламента и Савета 2014/24/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ; Директива Европског парламента и Савета 2014/25/ЕУ од 26. фебруара 2014. године о набавкама наручилаца који обављају делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/17/ЕЗ.



споразумом између наручилаца. Нови Закон уређује и повремене заједничке набавке, а обухваћена је и могућност набавке са наручиоцима из различитих држава чланица ЕУ-а, као и коришћење услуга обављања послова централизоване јавне набавке које пружају ТЦЈН-ови у држави чланици ЕУ.

У складу с наведеним, нови Закон осигураће квалитетан правни оквир за интензивнију примену централизованих набавки.

## Оснивање ТЦЈН-ова

---

За оснивање ТЦЈН-ова са циљем остваривања њихове максималне ефикасности веома је важан постепени аналитички утемељен приступ. У примени су разни модели ТЦЈН-ова<sup>5 6</sup> те је избор модела оптималног за ниво на којем се ТЦЈН оснива предуслов остваривања жељених резултата. Стога је у промовисању оснивања ТЦЈН-ова неопходно истаћи предности и недостатке постојећих модела те указати на одлуке које је потребно да се донесу у том процесу, а које су везане уз питања<sup>7</sup>:

- Који организациони облик ТЦЈН-а применити?
- На који начин ће ТЦЈН да се финансира?
- Обавезно или необавезно коришћење услуга ТЦЈН-а за наручиоце?
- Које категорије ће бити обухваћене?

Како би се оценила успешност деловања успостављених ТЦЈН-ова, потребно је да се континуирано анализира њихов учинак, односно током времена посматрати трендове и моделе.

Успостављање ТЦЈН-ова потребно је да се анализира из позиције више заинтересованих страна, а посебно са становишта:

- Оснивача ТЦЈН-ова

Циљеви оснивача ТЦЈН-ова (нпр. Влада, локални органи) најчешће су усмерени на остваривање финансијских уштеда те на повећање контроле планирања потреба и спровођења поступака јавних набавки. Додатно, ТЦЈН-ове често користе и за побољшање остваривања циљева политика у областима ван јавних набавки у ужем смислу, на пример заштити животне средине, социјалној политици и сл.

- Наручиоца као потенцијалних корисника ТЦЈН-а

Наручиоци у правилу подржавају оснивање ТЦЈН-ова, поготово мањи наручиоци са недовољним капацитетима за спровођење поступака јавних набавки. Међутим, подршка оснивању ТЦЈН-ова зависи од планираног обухвата њихових услуга и начину њиховог деловања, при чему је основни циљ наручиоца набавка добара, услуга и радова који задовољавају њихове потребе на што ефикаснији начин и благовремено.

- Привредни субјекти

---

<sup>5</sup> СИГМА Извештај бр. 47, [Системи централизованих јавних набавки у Европској унији.](#)

<sup>6</sup> [Анализа најбоље праксе у ЕУ у централизованој набавки](#) израђена у склопу Твининг пројекта Европске уније - СР 07 ИБ ФИ 01.

<sup>7</sup> Види СИГМА [Информативни документ бр. 20 Тела за централизоване јавне набавке.](#)





Централизоване јавне набавке у већој мери подупиру велики привредни субјекти којима обједињене набавке већег објума могу осигурати боље пословне прилике у случају доделе уговора. Истовремено, мала и средња предузећа централизоване набавке најчешће посматрају као смањење прилика и тржишне нише због мањих могућности доделе великих уговора.

Стога је приликом планирања оснивања ТЦЈН-ова и избора организационих модела потребно да се узму у обзир ставови свих заинтересованих страна те применити модел(е) који на најмању могућу меру своде негативних утицај на сваку од њих.

Разни облици промотивних активности неопходни су за подстицање ширења примене централизованих јавних набавки на различитим нивоима. У циљу што бољег упознавања са међународном добром праксом у области централизације и ширења те праксе међу домаћим наручиоцима, Управа за јавне набавке је у 2015. години израдила документ „Централизоване јавне набавке“ у коме су евалуирани различити начини организације централизованих набавки, као и разлози за формирањем ТЦЈН-а. У документу су размотрена кључна организациона, правна и економска питања централизације са закључцима и препорукама како би се постигли што бољи ефекти.

Управа за јавне набавке је, такође, за наручиоце организовала едукативне скупове на тему централизације јавних набавки на којима је промовисан позитиван ефекат спровођења централизованих јавних набавки где год је то економски оправдано. Истицано је да избор предмета централизоване набавке мора бити пажљив, при чему је пожељно да је реч о предмету набавке који су већ набављали сви или већина удружених наручилаца, да се користе на исти или сличан начин од стране свих или већине наручилаца, као и да буду такве да се могу очекивати попусти и друге предности, по основу обима набавке.

Овакав приступ потребно је да се настави и у даљем периоду, посебно са применом новог Закона о јавним набавкама.

#### *Препоруке:*

- Промовисање нових ТЦЈН-ова са организацијом и начином обављања послова централизованих јавних набавки заснованих на:
  - квалитетној анализи потреба и најбољих модела примене
  - методологији постепеног увођења централизованих набавки и додатних категорија
  - укључивању крајњих корисника, односно обухваћених наручиоца.
- Организовање презентације рада постојећих ТЦЈН-ова (семинари, конференције) са нагласком на методологији одлучивања у успостави и начину њиховог рада, као и начином решавања проблема с којима се сусрећу у свакодневном раду.
- Спровођење анализе потреба о обукама специфично за потребе ТЦЈН-ова, као и наручилаца који планирају да успоставе ТЦЈН. Наведено може да се ефикасно спроведе кроз израду и дистрибуцију једноставног упитника кроз постојеће комуникацијске канале Управе за јавне набавке.
- Додатне обуке са примерима различитих модела централизованих набавки и примерима добре праксе на различитим нивоима (национална, регионална, локална).



- Специјализоване обуке на тему спровођења поступака јавних набавки за појединачне категорије од посебног интереса за ТЦЈН-ове (нпр. канцеларијски материјал, ИКТ опрема, возила).

## Управљање категоријама

---

За квалитетан и ефикасан рад тела за централизоване набавке од изузетног значаја је добро управљање категоријама (енгл. *category management*). Управљање категоријама представља стратешки приступ у потрошњи организације на добра и услуге са добављачима, при чему се класификују у групе према функцији, али и организацији тржишта. Управљање категоријама на тај начин може да помогне мању потрошњу и трошкове купљених добара и услуга као и да обезбеди информације о ланцу снабдевања.

Управљање категоријама примењиво је и у јавном сектору, односно и на нивоу тела за централизоване набавке, уз примену другачијих принципа у односу на комерцијални сектор. Тела јавног сектора вођена су потребама које обезбеђују вредност за новац пореских обвезника и транспарентност потрошње, а при томе морају да функционишу у оквиру строгог регулаторног оквира за доделу уговора.

На нивоу тела за централизоване јавне набавке управљање категоријама има потенцијал осигурања смањења цена, повећања ефикасности и смањења ризика. За одређивање категорија неопходна је добра анализа и приказ потрошње и то на темељу анализе података коришћењем ИТ система, анализом уговора и наруџбеница, комуникације са добављачима и корисницима централизованих набавки, претходног искуства, итд.

Постојећа пракса показује да централизоване јавне набавке обично обухватају добра, услуге и радове који се често и широко користе на нивоу јавне управе те су стога од заједничког интереса за њу. У складу са тиме, централизоване набавке обично обухватају ИКТ добра и услуге, телекомуникационе производе; канцеларијску опрему и прибор; намештај; возила; гориво; услуге превоза; услуге путовања; храну, итд.<sup>8</sup>

У погледу обима набавки, највећа област је област ИКТ производа. Иако се за многе производе и услуге може сматрати да су релативно једноставни и стандардизовани на техничкој основи, постоје и области високе технолошке и комерцијалне сложености (као што су напредни ИТ системи) који могу бити у надлежности ТЦЈН. ТЦЈН може да понуди стандардизоване производе и услуге који нису од стратешког значаја, као и производе и услуге који су од значајне стратешке важности. У последњем случају, аранжман централизоване набавке је често подстакнут циљевима власника да побољша административну ефикасност и делотворност у оквиру јавног сектора као целине обезбеђивањем интероперабилности и стандардизације административних система које користе наручиоци.

Да би се остварио максималан потенцијал управљања категоријама, сегментирање у обухваћене категорије мора да одражава њихову тржишну природу, односно организацију и границе појединих тржишта. Стратешки приступ управљању категоријама заснива се на континуираној анализи тржишта те на фокусу на кориснике. Неопходан је тимски приступ раду уз стално управљање променама, а како би ефикасно могле да се имплементирају нове набавне стратегије.

<sup>8</sup> За примере обухваћених категорија види СИГМА Извештај бр. 47, [Системи централизованих јавних набавки у Европској унији](#).



*Препоруке:*

- Развијање алата за олакшавање ефикасне примене управљања категоријама на нивоу ТЦЈН-ова – приручници, примери из праксе о одређивању категорија на различитим нивоима и сл.
- Израда специјализираних примера, смерница и сл. за управљање појединачним категоријама од посебног интереса за централизоване јавне набавке. Нпр. за категорију канцеларијског материјала – битни аспекти тржишта и начин његова праћења, одређивање потреба на нивоу наручилаца, најбољи приступ набавкама, могућности коришћења ИКТ алата за процес набавке за категорију и сл.
- Промовисање развијања улоге „управитеља категоријом“ на нивоу већих ТЦЈН-ова.



## Подаци о пројекту

Овај документ је припремљен у оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“ који финансира Европска унија, а спроводи конзорцијум предвођен организацијом Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Главна сврха пројекта је да пружи подршку јачању и развоју стабилног, транспарентног и конкурентног система јавних набавки у Републици Србији у складу са стандардима Европске уније, укључујући унапређену имплементацију стратешког и политичког оквира којим се остварује ефикасан и одговоран систем јавних набавки.

Од пројекта се захтевају следећи резултати:

- ојачан и додатно развијен стратешки, законски и институционални оквир за јавне набавке усклађен са законодавством ЕУ,
- унапређено спровођење прописа у области праксе јавних набавки,
- постављена и развијена е-платформа за набавке и
- ојачани капацитети и професионалне способности Управе за јавне набавке Републике Србије и других релевантних циљних група.