



# 

# CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE

**Analiza stanja i preporuke**

**novembar 2024. godine, Beograd**

**SADRŽAJ**

[CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE 4](#_Toc185329628)

[ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR U OBLASTI CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI 6](#_Toc185329629)

[Centralizovane javne nabavke prema direktivama EU 6](#_Toc185329630)

[Zakonodavni i strateški okvir u Republici Srbiji](#_Toc185329631) 7

[SPROVOĐENjE CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI 9](#_Toc185329632)

[Centralizovane javne nabavke na republičkom nivou 9](#_Toc185329633)

[Centralizovane javne nabavke na regionalnom i lokalnom nivou 12](#_Toc185329634)

[STATISTIČKI PODACI 15](#_Toc185329635)

[AKTIVNOSTI PREDUZETE U CILjU PROMOCIJE CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI 18](#_Toc185329636)

[NAREDNI KORACI U RAZVOJU CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI 19](#_Toc185329637)

[IZBOR PREDMETA NABAVKE KOJI ĆE SE NABAVLjATI CENTRALIZOVANO 21](#_Toc185329638)

[ZAKLjUČCI 22](#_Toc185329639)

# CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE

Centralizovane javne nabavke u Republici Srbiji su u primeni nekoliko godina, dok u nekim državama članicama EU-a tela za centralizovane javne nabavke imaju dugogodišnju tradiciju. Na nacionalnom nivou prepoznate su mogućnosti koje nudi funkcionisanje tela za centralizovanje javne nabavke (dalje u tekstu: TCJN), ali je za unapređenje modernog sistema centralizovanih javnih nabavki potrebno stalno praćenje prakse te, na osnovu analize faktora rizika i uspeha, razvijanje dodatnih alata za njihov bolji rad.

Neki od glavnih ciljeva sprovođenja postupaka putem TCJN su standardizacija, uštede, smanjenje administrativnih troškova, smanjenje ukupnog broja potrebnih službenika, smanjenje rizika korupcije itd.

**Prednosti centralizovanih javnih nabavki**

Osnovne prednosti sprovođenja centralizovanih javnih nabavki se ogledaju pre svega u ekonomskoj prednosti kroz ekonomiju obima, odnosno smanjenje nabavnih cena na osnovu obima nabavke, povoljnije uslove nabavki za javni sektor, snižavanje troškova nabavke kao i njihovo pojednostavljenje. Takođe, sprovođenje centralizovanih javnih nabavki doprinosi kvalitetnijem sprovođenju postupaka javnih nabavki, s obzirom da TCJN okupljaju najstručnije kadrove u oblasti javnih nabavki.

Kvalitetno sprovedene centralizovane nabavke često doprinose porastu konkurencije na tržištu jer pružaju značajne poslovne prilike za privatni sektor koji može da iskoristi ekonomiju obima. Veći obim ugovora povoljno utiče na cene, ali i na druge značajne uslove ugovora u korist naručioca.

Korišćenje okvirnih sporazuma i sistema dinamične nabavke pojednostavljuje dodelu ugovora za pojedinačne naručioce koji koriste usluge TCJN te se na taj način mogu značajno smanjiti njihovi troškovi poslovanja. Rešenja koja TCJN koriste u centralizovanim nabavkama često u praksi doprinose standardizaciji i povećanju efikasnosti javnog sektora.

Adekvatni administrativni kapaciteti i njihova stručnost najčešći su problem malih naručioca, stoga osnivanje TCJN može da doprinese smanjenju tog problema. Takođe, konkursne dokumentacije koje izrađuju TCJN često kao modele koriste manji naručioci za svoje pojedinačne postupke nabavki, čime se ostvaruje i pozitivan efekat na kvalitet sprovođenja postupaka javnih nabavki izvan centralizovanih nabavki.

Centralizovane nabavke imaju značajan uticaj i na razvoj sekundarnih politika sistema javnih nabavki. TCJN mogu, na primer, da imaju veliki značaj u podsticanju korišćenja zelenih javnih nabavki, a time da doprinesu poboljšanju opšte politike zaštite životne sredine.

**Nedostaci centralizovanih javnih nabavki**

U odlučivanju o osnivanju TCJN, te načinu njegovog funkcionisanja, u obzir moraju da se uzmu i nedostaci primene centralizovanih javnih nabavki, a kako bi se sveli na što je moguće manju meru.

Nabavke velikog obima i velike vrednosti, koje najčešće sprovode TCJN, usmerene su na velike privredne subjekte, pa na taj način mogu da povećaju rizik koncentracije tržišta i razvoj monopola. Takođe, nabavke velike vrednosti smanjuju mogućnost učešća malih i srednjih preduzeća zbog neispunjavanja definisanih kriterijuma, kao i zbog nedostatka kapaciteta za izvršavanje velikih ugovora.

TCJN najčešće zaključuju okvirne sporazume koji zbog svog dužeg trajanja često nisu prilagođeni stalnim promenama na tržištu, kako u odnosu na cene, tako i u odnosu na razvoj poboljšanih tehničkih karakteristika. Takvi rizici posebno su prisutni kod dobara i usluga sa veoma brzim razvojem novih tehnologija i povezanom promenom cena, kao što su informaciono-komunikacione tehnologije.

Standardizacija dobara, usluga i radova koji se nabavljaju kroz TCJN u načelu je pozitivan efekat, ali može da ima i negativnu stranu za pojedine naručioce koji na taj način ne mogu da ispune svoje stvarne potrebe. Naručioci koji ne mogu da ispune svoje stvarne potrebe na ovaj način, ne treba da budu uključeni u centralizaciju.

**ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR U OBLASTI CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI**

**Centralizovane javne nabavke prema direktivama EU**

Razvoj zakonskog okvira u oblasti javnih nabavki u Republici Srbiji zasniva se na usklađenju sa pravnom regulativom Evropske unije pa tako i u delu centralizovanih javnih nabavki.

Mogućnost uspostave TCJN bila je osigurana i u prethodnim EU Direktivama iz 2004. godine, dok je u novim Direktivama iz 2014. godine[[1]](#footnote-1) dodatno proširena. TCJN je naručilac koji obavlja aktivnosti centralizovanih nabavki, a može da vrši i pomoćne poslove javne nabavke. Poslovi centralizovanih javnih nabavki se sprovode ili kao pribavljanje dobara i/ili usluga namenjenih naručiocima ili kao dodela ugovora o javnim nabavkama ili zaključivanje okvirnih sporazuma za radove, dobra ili usluge namenjenih naručiocima. Pomoćni poslovi javne nabavke su poslovi koji se sastoje u pružanju podrške poslovima nabavke, naročito u pogledu: (1) tehničke infrastrukture koja naručiocima omogućava dodelu ugovora o javnoj nabavci ili zaključivanje okvirnih sporazuma za dobra, usluge ili radove; (2) savetovanja u pogledu pripreme i sprovođenja postupaka javne nabavke; (3) pripreme i sprovođenja postupaka javne nabavke u ime i za račun određenog naručioca. Države članice mogu da propišu da naručioci mogu da nabavljaju dobra i/ili usluge od TCJN koji nudi aktivnost centralizovanih nabavki. Takođe, mogu da propišu da naručioci nabavljaju radove, dobra ili usluge preko takvog tela koristeći ugovore koje ono dodeljuje, sisteme dinamične nabavke koje sprovodi ili okvirne sporazume koje zaključuje.

Države članice mogu da propišu da se određene javne nabavke sprovode preko TCJN, u skladu sa čime na nacionalnom nivou može da postane obavezno korišćenje usluga takvih tela za deo javnih nabavki. Direktivom je određeno i da se smatra da naručioci koji naručuju radove, dobra ili usluge od TCJN postupaju u skladu sa Direktivom. Naručilac ispunjava svoje obaveze u skladu sa Direktivom kada nabavlja radove, dobra ili usluge koristeći ugovore koje dodeljuje takvo telo, sisteme dinamične nabavke koje vodi ili okvirne sporazume koje zaključuje TCJN. Međutim, naručilac je odgovoran za ispunjavanje obaveza koje se tiču delova postupka nabavke koje on sam sprovodi. Direktivom je određeno i da se svi postupci koje sprovodi TCJN sprovode elektronskim sredstvima komunikacije.

Uređene su i povremene zajedničke nabavke, a naručiocima iz različitih država članica omogućeno je da zajednički deluju prilikom dodeljivanja ugovora o javnim nabavkama, a što uključuje i opciju korišćenja aktivnosti centralizovanih nabavki koje nudi telo koje se nalazi u drugoj državi članici.

## Zakonodavni i strateški okvir u Republici Srbiji

Razvoj centralizovanih javnih nabavki obuhvaćen je opštim strateškim okvirom razvoja sistema javnih nabavki od 2011. godine. U skladu sa Strategijom razvoja sistema javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014 – 2018 („Službeni glasnik RS", broj 122/14) bilo je predviđeno da se proces centralizacije javnih nabavki u Srbiji odvija postepeno, kako bi se, između ostalog, izbegli potencijalni negativni efekti centralizacije, a pre svega stvaranje oligopolskih i monopolskih struktura na strani ponude ili smanjenje učešća malih i srednjih preduzeća. U Programu razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019 – 2023. godine („Službeni glasnik RS“, broj 82/19) predviđen je novi način organizacije i obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki, pomoćnih poslova javnih nabavki i drugih poslova.

Donošenjem Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS”, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015), u skladu sa strateškim okvirom, stvoreni su normativni uslovi da se u sistem javnih nabavki uvedu tzv. centralizovane javne nabavke.

Važeći Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS“, br. 91/19 i 92/23, u daljem tekstu: ZJN) unapređuje nacionalni zakonski okvir u delu centralizovanih nabavki, a u skladu sa EU Direktivama. Definišu se poslovi centralizovanih javnih nabavki, kao i odnosi naručilaca sa TCJN.

Prema članu 2. stav 1. tačka 15) ZJN poslovi centralizovane javne nabavke su poslovi koji se sprovode, u jednom od sledećih oblika: (1) pribavljanje dobara ili usluga namenjenih naručiocima ili (2) dodela ugovora o javnoj nabavci ili zaključivanje okvirnih sporazuma za dobra, usluge ili radove koje će koristiti naručioci.

Naručilac može da nabavlja dobra, usluge ili radove: 1) na osnovu okvirnog sporazuma koji je zaključilo TCJN; 2) na osnovu ugovora koji je dodelilo TCJN ili 3) koristeći sistem dinamične nabavke kojim upravlja TCJN.

Dalje, ZJN propisuje koje delove postupka svaki naručilac samostalno sprovodi. Naime, naručilac je odgovoran za ispunjenje obaveza u skladu sa ovim zakonom u pogledu delova postupka nabavke koje samostalno sprovodi, kao što su: 1) sprovođenje postupka ponovnog otvaranja konkurencije, u skladu sa okvirnim sporazumom koji je zaključilo TCJN; 2) određivanje kome od privrednih subjekata, strana u okvirnom sporazumu, treba da bude dodeljen ugovor na osnovu okvirnog sporazuma koji je TCJN, u skladu sa članom 67. stav 3. tač. 1) ili 3) ZJN; 3) dodela ugovora u okviru sistema dinamične nabavke kojim upravlja TCJN.

Pored navedenog, ZJN predviđa da se poslovi centralizovanih javnih nabavki obavljaju na republičkom, pokrajinskom ili na nivou lokalne samouprave, te da zajednički TCJN može da obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki za više lokalnih samouprava. Predviđena je i odredba da se organizacija i način obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki uređuje zakonom, propisom Vlade, odlukom naručioca ili sporazumom između naručilaca.

ZJN uređuje i povremene zajedničke nabavke, a obuhvaćena je i mogućnost nabavke sa naručiocima iz različitih država članica EU-a, kao i korišćenje usluga obavljanja poslova centralizovane javne nabavke koje pružaju TCJN u državi članici EU.

Uz osnovni zakonski okvir iz oblasti javnih nabavki, centralizovane nabavke uređuju i određeni sektorski propisi. U oblasti zdravstva na osnovu člana 233. Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Sl. glasnik RS", br. 25/2019 i 92/23), Republički fond za zdravstveno osiguranje obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki u ime i za račun zdravstvenih ustanova u pogledu nabavke određenih lekova i medicinskih sredstava.

**SPROVOĐENjE CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI**

## Centralizovane javne nabavke na republičkom nivou

##### Prema podacima sa Portala javnih nabavki (u daljem tekstu: Portal), na republičkom nivou su samo dva TCJN objavila planove centralizovanih javnih nabavki za 2024. godinu. Radi se o Upravi za zajedničke poslove republičkih organa i Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje. Ova dva TCJN na republičkom nivou su planove centralizovanih javnih nabavki objavljivala i prethodnih godina.

##### Uprava za zajedničke poslove republičkih organa

Uprava za zajedničke poslove je TCJN za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe.

Članom 79. stav 6. ZJN, propisano je da kada se poslovi centralizovanih javnih nabavki obavljaju na republičkom nivou, propis Vlade sadrži odredbe o: TCJN, naručiocima čije potrebe se obezbeđuju preko TCJN, predmetu centralizovanih javnih nabavki, načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki, uslovima za obavljanje pomoćnih poslova javnih nabavki, kao i druga pitanja značajna za rad TCJN.

U vreme izrade ovog dokumenta, u primeni je Uredba o organizaciji i načinu obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki na republičkom nivou („Službeni glasnik RS“, broj 25/2023, u daljem tekstu: Uredba).

Uredbom se bliže uređuju predmet, uslovi, način planiranja centralizovanih javnih nabavki i sprovođenje postupka javne nabavke od strane Uprave za zajedničke poslove, za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe.

Uredbom je predviđeno da su predmet centralizovanih javnih nabavki koje sprovodi Uprava za zajedničke poslove sledeća dobra i usluge:

* dobra:

(1) kancelarijski materijal;

(2) računarski materijal – toneri (osim tonera koji su nabavljeni na osnovu centralizovane javne nabavke koja je sprovedena u prethodnoj godini);

(3) goriva i maziva;

(4) prevozna sredstva (ukoliko naručioci pribave saglasnost u skladu sa važećim propisima);

(5) računarska oprema – hardver (čija pojedinačna vrednost ne prelazi iznos od 1.000.000,00 dinara);

(6) računarska oprema – hardver (čija pojedinačna vrednost prelazi iznos od 1.000.000,00 dinara);

(7) električna energija;

(8) papirna konfekcija i

(9) kancelarijski nameštaj.

* usluge:

(1) sanitarne usluge i druge srodne usluge (dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija);

(2) usluge održavanja i popravke (održavanje računarske opreme – računara, štampača i komunikacione opreme) – samo za opremu koja nije bila predmet centralizovane javne nabavke u prethodnoj godini ili je nabavljena u prethodnoj godini);

(3) elektronske komunikacione usluge – usluga prenosa putem optičkih vlakana;

(4) usluge obezbeđenja (fizičko-tehničko i protivpožarno obezbeđenje objekata);

(5) elektronske komunikacione usluge – mobilna telefonija;

(6) elektronske komunikacione usluge – internet;

(7) usluge čišćenja zgrada;

(8) osiguranje imovine;

(9) osiguranje zaposlenih;

(10) osiguranje vozila;

(11) usluge fiksne telefonije;

(12) usluge kablovske televizije (IP).

U skladu sa ZJN, Uprava za zajedničke poslove kod sprovođenja centralizovanih javnih nabavki je dužna da centralizovane javne nabavke sprovodi na način da obezbedi pristup tržištu malim i srednjim preduzećima, uvek kad je to moguće.

Uredbom je utvrđen spisak naručilaca za čije potrebe Uprava za zajedničke poslove republičkih organa sprovodi centralizovane javne nabavke. Prema Uredbi, naručioci su: Narodna skupština; Predsednik Republike; Vlada, kabineti i službe Vlade; Ministarstva i posebne organizacije, u skladu sa zakonom kojim se obrazuju ministarstva, osim ministarstva nadležnog za odbranu i ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove; posebne organizacije obrazovane u skladu sa posebnim zakonom, osim Bezbednosno-informativne agencije; pravosudni organi (sudstvo, tužilaštva i Državno pravobranilašto); samostalni i nezavisni organi, odnosno organizacije (Zaštitnik građana; Državna revizorska institucija; Agencija za sprečavanje korupcije; Fiskalni savet; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Poverenik za zaštitu ravnopravnosti; Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; Komisija za zaštitu konkurencije; Komisija za hartije od vrednosti.

Shodno članu 5. Uredbe, na predlog Uprave za zajedničke poslove Vlada do 1. jula tekuće godine za narednu godinu određuje centralizovane javne nabavke dobara i usluga koje će sprovoditi Uprava za zajedničke poslove u zavisnosti od perioda trajanja okvirnih sporazuma koji su prethodno zaključeni sa istim predmetom javne nabavke, a sve u cilju blagovremenih priprema javnih nabavki za potrebe državnih organa.

Za 2024. godinu Godišnji plan centralizovanih javnih nabavki predviđa postupke javnih nabavki za:

* računarsku opremu – hardver (čija pojedinačna vrednost ne prelazi iznos od 1.000.000,00 dinara) - 1 godina,
* računarsku opremu – hardver (čija pojedinačna vrednost prelazi iznos od 1.000.000,00 dinara) - 1 godina,
* računarski materijal - toneri (osim tonera nabavljenih na osnovu centralizovane javne nabavke koja je sprovedena u 2023. godini) - 2 godine,
* električnu energiju - 3 godine,
* prevozna sredstva - nabavka putem operativnog lizinga – zakup prevoznih sredstava (ukoliko naručioci pribave saglasnost u skladu sa važećim propisima) - 4 godine,
* usluge održavanja i popravke (održavanje računarske opreme) - samo za opremu koja nije bila predmet cjn u 2023. godini ili je nabavljena u 2023. godini - 2 godine,
* usluge čišćenja zgrada - 2 godine,
* osiguranje imovine - 2 godine i
* osiguranje zaposlenih - 2 godine.

##### Republički fond za zdravstveno osiguranje

Centralizovane nabavke određenih lekova i medicinskih sredstava za potrebe zdravstvenih ustanova sprovodi Republički fond za zdravstveno osiguranje.

Od 2013. godine, ovi poslovi su se vršili na osnovu Uredbe o planiranju i vrsti roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke (“Sl. glasnik RS”, br. 29/13, 49/13, 51/13-ispravka, 86/13, 119/14 i 86/15, 95/16, 111/17, 56/18, 68/18, 6/19, 18/19 i 26/19). Važeći Zakon o zdravstvenom osiguranju („Službeni glasnik RS“, br. 25/2019 i 92/2023) donet je u aprilu 2019. godine. Zakon zadržava prethodno zakonsko rešenje, po kojem Republički fond za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: RFZO) obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki (član 232. stav 1. tačka 21). Dalje, RFZO obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki u ime i za račun zdravstvenih ustanova iz Plana mreže sa kojima ima zaključen ugovor povodom ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu tako što:

1. prikuplja, objedinjuje i analizira planove potreba zdravstvenih ustanova iz Plana mreže na osnovu kojih donosi Plan centralizovanih javnih nabavki roba i usluga
2. sprovodi centralizovane javne nabavke, na osnovu Plana centralizovanih javnih nabavki, za koje se sredstva obezbeđuju u finansijskom planu zdravstvene ustanove iz Plana mreže, odnosno RFZO, kao i u budžetu osnivača zdravstvene ustanove iz Plana mreže;
3. prati izvršenje zaključenih okvirnih sporazuma, odnosno ugovora.

Važno je napomenuti da za sprovođenje centralizovanih javnih nabavki koje RFZO obavlja u ime i za račun zdravstvenih ustanova, nije potrebno prethodno ovlašćenje, odnosno saglasnost tih ustanova, kao i da zdravstvene ustanove ne mogu da nabavljaju robe i usluge za koje Republički fond u ime i za račun tih ustanova sprovodi centralizovane javne nabavke.

Identičan princip primenjen je kao i u radu Uprave za zajedničke poslove, tako da i ovde Vlada bliže uređuje uslove, način i postupak planiranja potreba zdravstvenih ustanova iz Plana mreže za koje se sprovode centralizovane javne nabavke, vrstu robe i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke i koje su obuhvaćene Planom centralizovanih javnih nabavki, kao i druga pitanja od značaja za planiranje, organizovanje i sprovođenje centralizovanih javnih nabavki.

RFZO može i da sprovodi centralizovane javne nabavke i u ime i za račun zdravstvenih ustanova van Plana mreže, odnosno privatne prakse sa kojima ima zaključen ugovor povodom ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, ali uz saglasnost tih ustanova, odnosno privatne prakse.

Predviđeno je da, pored RFZO, i Zavod za javno zdravlje osnovan za teritoriju Republike Srbije može da prikuplja, objedinjuje i analizira planove potreba zdravstvenih ustanova na osnovu kojih se donosi Plan centralizovanih javnih nabavki roba i usluga iz Plana mreže, ali isključivo na zahtev RFZO. U tom slučaju, Zavod za javno zdravlje dužan je da, za obavljanje navedenih poslova, pribavi mišljenje republičkih stručnih komisija osnovanih u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita na Plan centralizovanih javnih nabavki, kao i da sprovodi postupak usklađivanja Plana centralizovanih javnih nabavki sa mišljenjem republičkih stručnih komisija.

U skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, doneta je Uredba o planiranju i vrsti roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke („Službeni glasnik RS“, br. 34/2019, 64/2019, 17/2020, 21/2020, 51/2022, 66/2023 i 55/2024). Ovom uredbom bliže se uređuju uslovi, način i postupak planiranja potreba zdravstvenih ustanova iz Plana mreže zdravstvenih ustanova koji donosi Vlada za koje se sprovode centralizovane javne nabavke, vrsta roba i usluga za koje se sprovode centralizovane javne nabavke i koje su obuhvaćene Planom centralizovanih javnih nabavki, kao i druga pitanja od značaja za planiranje, organizovanje i sprovođenje centralizovanih javnih nabavki.

## Centralizovane javne nabavke na regionalnom i lokalnom nivou

Na nivou lokalnih samouoprava, u vreme izrade ovog dokumenta, centralizovane javne nabavke sprovode TCJN u Beogradu, Nišu i Kragujevcu, što pokazuje određeni napredak na planu centralizacije javnih nabavki kao i profesionalizacije stručnih službi. Sa druge strane, u pogledu ostalih lokalnih samouprava, proces centralizacije javnih nabavki se sprovodi postepeno i neujednačeno, tako da većina jedinica lokalne samouprave nema formirano TCJN.

###### *Grad Beograd*

Grad Beograd je 2014. godine osnovao Službu za centralizovane javne nabavke i kontrolu nabavki kao posebnu službu koja je nezavisna i samostalna u radu i koja za svoj rad odgovara gradonačelniku. Služba je osnovana Odlukom o osnivanju i radu Službe za centralizovane javne nabavke i kontrolu nabavki („Službeni list grada Beograda”, br. 75/14, 96/16, 126/16 i 89/20). U Službi je obrazovano pet unutrašnjih celina - sektora i to: a) Sektor za finansije, kontrolu planiranja nabavki i ispitivanja tržišta, b) Sektor za sprovođenje centralizovanih javnih nabavki, v) Sektor za normativne poslove i kontrolu sprovođenja postupaka javnih nabavki, g) Sektor za kontrolu tehničkih specifikacija i izvršenja ugovora o javnoj nabavci, d) Sektor za analizu i kontrolu izvršenja okvirnih sporazuma.

Prema podacima iz Izveštaja o radu Službe za centralizovane javne nabavke i kontrolu nabavki za 2023. godinu[[2]](#footnote-2), sprovedeni su postupci centralizovanih javnih nabavki za sledeća dobra i usluge: sredstva za održavanje higijene, pribor za održavanje higijene, papirna galanterija za održavanje lične higijene, sveže meso, mesne prerađevine i suhomesnate proizvode, kancelarijski materijal, računare, mleko i mlečne proizvode, smrznutu ribu, smrznuto voće i smrznuto povrće, kolonijalnu robu, putnička vozila – nabavka putem zakupa (operativni lizing putničkih vozila), Microsoft licence, za potrebe 53 naručioca.

###### *Grad Niš*

Odlukom o centralizaciji javnih nabavki („Službeni list Grada Niša“, broj 18/17) i Pravilnikom o uslovima i načinu sprovođenja centralizovanih nabavki od strane tela za centralizovane nabavke od 21. aprila 2017. godine, uspostavljena su osnovna pravila centralizovanih javnih nabavki opštine Niš, uključujući i obavezno izveštavanje i procedure koje je dužno da poštuje telo formirano za sprovođenje centralizovanih javnih nabavki opštine Niš. Shodno navedenoj odluci, Gradonačelnik najkasnije do 15. decembra tekuće budžetske godine, donosi rešenje kojim se utvrđuje tačan spisak predmeta nabavki za koje će TCJN sprovoditi postupke centralizovanih nabavki u narednoj budžetskoj godini. Takođe, Gradonačelnik najkasnije do 15. decembra tekuće budžetske godine, donesi rešenje kojim se utvrđuje spisak naručilaca za čije potrebe će TCJN sprovoditi postupke centralizovanih nabavki u narednoj budžetskoj godini.

Za 2024. godinu, Plan centralizovanih javnih nabavki Grada Niša – Gradske uprave za finansije, obuhvata postupke za sledeće nabavke: električnu energiju za potrebe Grada Niša - direktnih i indirektnih budžetskih korisnika i sredstva za higijenu za potrebe grada Niša, direktnih i indirektnih budžetskih korisnika.

###### *Grad Kragujevac*

Odlukom o centralizaciji i kontroli javnih nabavki („Službeni list grada Kragujevca“ broj 27/2015), gradska opština Kragujevac uvela je centralizovane nabavke kao jedan od modusa pribavljanja resursa koji su potrebni za funkcionisanje opštine. Ovom odlukom bliže su uređena pravila centralizovanih javnih nabavki kao i obavezne procedure koje Gradska uprava mora da poštuje u postupku centralizovanih nabavki.

Odlukom je definisan spisak predmeta centralizovanih javnih nabavki koje sprovodi Gradska uprava. Predmet javnih nabavki koje sprovodi Gradska uprava su sledeća dobra, usluge i radovi:

* dobra: kancelarijski materijal, sredstva i pribor za održavanje higijene i papirna galanterija, računari i računarska oprema (hardver, softver i licence), putnička i druga vozila, goriva i maziva, gume za putnička vozila, teretna vozila i autobuse, energenti (električna energija, gas i dr.), toneri, kertridži i riboni za štampače, fotokopir aparate i multifunkcionalne uređaje, građevinski (instalacioni) materijal i oprema, radna i zaštitna odeća i oprema, hrana, piće i namirnice, nameštaj, stručna literatura (knjige, časopisi i dr.) i dr.
* usluge: usluge održavanja i popravke, elektronske komunikacione usluge (fiksna i mobilna telefonija, internet i dr.), računarske usluge i druge vezane usluge, usluge čišćenja zgrada, usluge uklanjanja i odlaganja otpada, sanitarne usluge i druge srodne usluge, usluge fizičko - tehničkog obezbeđenja, usluge štampanja materijala, reklamne usluge, kurirske usluge, usluge dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije i dr.
* radovi: za koje se ne izdaje građevinska dozvola u smislu zakona kojim se uređuje izgradnja.

Za 2024. godinu, Plan centralizovanih javnih nabavki Grada Kragujevca – Gradske uprave za finansije i javne nabavke, obuhvata postupke za sledeće nabavke: knjige za odlične i nagrađene učenike osnovnih i srednjih škola, računarska i srodna oprema, usluga mobilne telefonije i usluga interneta.

### 

# 

# STATISTIČKI PODACI

Na osnovu podataka dobijenih iz Godišnjih izveštaja o radu Kancelarije za javne nabavke (u daljem tekstu: KJN) za period od 2019 - 2023. godine[[3]](#footnote-3), može se uočiti tendencija rasta broja ugovora i ugovorene vrednosti u postupcima centralizovanih javnih nabavki.

Najveće povećanje je ostvareno u 2023. godini, kada je zaključeno 87.675 ugovora, što čini 26% učešća u ukupnom broju zaključenih ugovora i 17% učešća u ukupnoj ugovorenoj vrednosti. U odnosu na 2022. godinu, učešće u ukupnom broju zaključenih ugovora se povećalo za 4%, a učešće u ukupnoj ugovorenoj vrednosti za 1%.

Kada se ovi podaci uporede sa 2014. godinom, kada je zaključeno svega 2.017 ugovora, može se uočiti značajno povećanje primene centralizovanih javnih nabavki u proteklih 10 godina.

###### Tabela 1. Učešće centralizovanih javnih nabavki u ukupnoj vrednosti ugovora

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Godina | Ugovorena  vrednost bez PDV-a | Broj zaključenih ugovora | Procentualno  učešće u ukupnoj vrednosti ugovora |
| 2019. | 51.058.509.000 | 18.905 | 12% |
| 2020. | 70.197.042.000 | 22.740 | 19% |
| 2021. | 64.576.693.404 | 21.783 | 11% |
| 2022. | 106.748.675.556 | 54.923 | 16% |
| 2023. | 142.369.044.982 | 87.675 | 17% |

U 2023. godini, najveći udeo u centralizovanim javnim nabavkama imaju medicinska oprema i farmaceutski proizvodi (85%), dok su na drugom mestu naftni derivati, gorivo i električna energija sa 8% učešća.

###### Tabela 2. Detaljniji podaci o pet najzastupljenijih predmeta kod centralizovanih nabavki u periodu 2019. – 2023.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2019. godina | Ugovorena vrednost bez PDV | % |
| Medicinska oprema, farmaceutski proizvodi, proizvodi za ličnu negu | 27.948.761 | 50 |
| Naftni derivati, gorivo, električna energija | 20.443.416 | 37 |
| Građevinski radovi | 3.616.296 | 7 |
| Električne mašine, aparati, oprema | 693.612 | 1 |
| Hrana i piće | 475.278 | 1 |
| 2020. godina | **Ugovorena vrednost bez PDV** | % |
| Medicinska oprema, farmaceutski proizvodi, proizvodi za ličnu negu | 46.526.733.000 | 66 |
| Naftni derivati, gorivo, električna energija | 16.134.450.00 | 23 |
| Finansijske usluge i usluge osiguranja | 3.918.402.000 | 6 |
| Hrana i piće | 828.449.000 | 1 |
| Poslovne usluge | 713.712.000 | 1 |
| 2021. godina | **Ugovorena vrednost bez PDV** | % |
| Medicinska oprema, farmaceutski proizvodi, proizvodi za ličnu negu | 38.649.564.916 | 60,39 |
| Poslovne usluge | 18.039.545.313 | 28,19 |
| Naftni derivati, gorivo, električna energija | 5.043.272.669 | 7,88 |
| Kancelarijske i računarske mašine, oprema i zalihe osim nameštaja i paketa programske podrške | 995.416.078 | 1,56 |
| Građevinski radovi | 540.944.000 | 0,85 |
| 2022. godina | **Ugovorena vrednost bez PDV** | % |
| Medicinska oprema, farmaceutski proizvodi, proizvodi za ličnu negu | 82.267.405.602 | 77,07 |
| Naftni derivati, gorivo, električna energija | 11.695.709.352 | 8 |
| Kancelarijske i računarske mašine, oprema, zalihe | 955.515.847 | 0,9 |
| Hrana i piće | 932.580.309 | 0,87 |
| Poslovne usluge | 851.749.757 | 0,8 |
| 2023. godina | **Ugovorena vrednost bez PDV** |  |
| Medicinska oprema, farmaceutski proizvodi, proizvodi za ličnu negu | 120.994.988.291 | 85 |
| Naftni derivati, gorivo, električna energija | 11.695.709.352 | 8 |
| Usluge kanalizacije, odnošenja smeća, čišćenja i očuvanja životne sredine | 2.815.055.466 | 2 |
| Poslovne usluge | 1.732.207.532 | 1 |
| Hrana i piće | 1.504.912.763 | 1 |

**AKTIVNOSTI PREDUZETE U CILjU PROMOCIJE CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI**

U cilju pružanja pomoći TCJN koja sprovode centralizovane javne nabavke, kao i budućim TCJN, preduzima se niz aktivnosti koje imaju za cilj promociju ovog načina sprovođenja postupaka javnih nabavki, ali i objašnjenja načina sprovođenja pojedinih faza postupka javne nabavke. Sve navedene aktivnosti mogu se svrstati u sledeće kategorije:

* Uputstva za rad na Portalu

Od početka primene ZJN, tačnije od 1. jula 2020. godine, postupak javne nabavke se sprovodi u celini putem Portala. U cilju pružanja pomoći korisnicima Portala, na istom se nalaze detaljna uputstva načina sprovođenja svake pojedine faze postupka. TCJN koja sprovode centralizovane javne nabavke i naručioci koji su korisnici istih, mogu pronaći detaljna uputstva o: načinu pripreme plana centralizovanih javnih nabavki, načinu sprovođenja pojedinih faza postupka, načinu registracije ugovora itd.

* Obuke na temu centralizovanih javnih nabavki

Pored obuka koje se organizuju za sve učesnike u postupcima javnih nabavki, posebna pažnja je posvećena obukama namenjenim isključivo TCJN. Na ovim obukama TCJN imaju priliku da u neposrednoj komunikaciji sa predavačima razjasne određene dileme, ali i da daju predloge za dalje unapređenje ove oblasti.

* Modeli, smernice i druga publikacija

Značajnu pomoć TCJN svakako pružaju modeli dokumentacije, koji sadrže primere dobre prakse u ovoj oblasti. Imajući u vidu da TCJN najčešće sprovode postupke u cilju zaključenja okvirnih sporazuma ili uspostavljaju sistem dinamične nabavke, od značaja su modeli konkursnih dokumentacija u kojima su dati primeri primene ovih tehnika i instrumenata u postupcima javnih nabavki. Određene modele konkursnih dokumentacija pripremila je KJN i objavila na svojoj internet stranici.[[4]](#footnote-4)

# NAREDNI KORACI U RAZVOJU CENTRALIZOVANIH JAVNIH NABAVKI

Prema trenutnim podacima sa Portala, u Republici Srbiji centralizovane javne nabavke sprovodi 5 TCJN, o kojima je bilo reči u ovom tekstu.

S tim u vezi, za osnivanje novih TCJN sa ciljem ostvarivanja njihove maksimalne efikasnosti veoma je važan postepeni analitički utemeljen pristup. U primeni su razni modeli TCJN[[5]](#footnote-5)[[6]](#footnote-6) te je izbor modela optimalnog za nivo na kojem se TCJN osniva preduslov ostvarivanja željenih rezultata. Stoga je u promovisanju osnivanja TCJN neophodno istaći prednosti i nedostatke postojećih modela te ukazati na odluke koje je potrebno da se donesu u tom procesu, a koje su vezane uz pitanja[[7]](#footnote-7):

* Koji organizacioni oblik TCJN primeniti?
* Obavezno ili neobavezno korišćenje usluga TCJN za naručioce?
* Koje kategorije će biti obuhvaćene?

Kako bi se ocenila uspešnost delovanja uspostavljenih TCJN, potrebno je da se kontinuirano analizira njihov učinak, odnosno tokom vremena posmatraju trendovi i modeli.

Uspostavljanje TCJN potrebno je da se analizira iz pozicije više zainteresovanih strana, a posebno sa stanovišta:

* Osnivača TCJN

Ciljevi osnivača TCJN (npr. Vlada, organi lokalne samouprave) najčešće su usmereni na ostvarivanje finansijskih ušteda te na povećanje kontrole planiranja potreba i sprovođenja postupaka javnih nabavki. Dodatno, TCJN često koriste i za poboljšanje ostvarivanja ciljeva politika u oblastima van javnih nabavki u užem smislu, na primer zaštiti životne sredine, socijalnoj politici i sl.

* Naručioca kao potencijalnih korisnika TCJN

Naručioci po pravilu podržavaju osnivanje TCJN, pogotovo manji naručioci sa nedovoljnim kapacitetima za sprovođenje postupaka javnih nabavki. Međutim, podrška osnivanju TCJN zavisi od planiranog obuhvata njihovih usluga i načinu njihovog delovanja, pri čemu je osnovni cilj naručioca nabavka dobara, usluga i radova koji zadovoljavaju njihove potrebe na što efikasniji način i blagovremeno.

* Privredni subjekti.

Centralizovane javne nabavke u većoj meri podržavaju veliki privredni subjekti kojima objedinjene nabavke većeg obima mogu osigurati bolje poslovne prilike u slučaju dodele ugovora. Istovremeno, mala i srednja preduzeća centralizovane nabavke najčešće posmatraju kao smanjenje prilika i tržišne utakmice zbog manjih mogućnosti dodele ugovora velikih vrednosti.

Iz tog razloga je prilikom planiranja osnivanja TCJN i izbora organizacionih modela potrebno uzeti u obzir stavove svih zainteresovanih strana te primeniti model(e) koji na najmanju moguću meru svode negativnih uticaj na svaku od njih.

Statistički podaci pokazuju značajan napredak u pogledu broja i vrednosti ugovora zaključenih u postupcima centralizovanih javnih nabavki. Dakle, dosadašnje preduzete aktivnosti su dale određene rezultate. Međutim, broj TCJN se nije promenio poslednjih godina. Kako bi se povećao broj TCJN, potrebno je:

* Promovisati nove TCJN sa organizacijom i načinom obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki zasnovanih na:
* kvalitetnoj analizi potreba i najboljih modela primene
* metodologiji postepenog uvođenja centralizovanih nabavki i dodatnih kategorija
* uključivanju krajnjih korisnika, odnosno obuhvaćenih naručioca.
* Organizovati prezentacije rada postojećih TCJN (seminari, konferencije) sa naglaskom na metodologiji odlučivanja o osnivanju i načinu njihovog rada, kao i načinom rešavanja problema s kojima se susreću u svakodnevnom radu.
* Sprovesti analize potreba o obukama specifično za potrebe TCJN, kao i naručilaca koji planiraju da uspostave TCJN.
* Organizovati dodatne obuke sa primerima različitih modela centralizovanih nabavki i primerima dobre prakse na različitim nivoima (nacionalna, regionalna, lokalna).
* Organizovati specijalizovane obuke na temu sprovođenja postupaka javnih nabavki za pojedinačne kategorije od posebnog interesa za TCJN (npr. kancelarijski materijal, IKT oprema, vozila).

# 

# IZBOR PREDMETA NABAVKE KOJI ĆE SE NABAVLjATI CENTRALIZOVANO

Za kvalitetan i efikasan rad TCJN od izuzetnog značaja je dobar izbor predmeta nabavke koji će se nabavljati centralizovano.

Na nivou TCJN dobrim izborom predmeta se stvaraju uslovi za smanjenje cena, povećanje efikasnosti i smanjenja rizika. Za određivanje predmeta nabavke neophodna je dobra analiza i to na osnovu analize podataka korišćenjem IT sistema, analizom ugovora i narudžbenica, komunikacije sa dobavljačima i korisnicima centralizovanih nabavki, prethodnog iskustva, itd.

Postojeća praksa pokazuje da centralizovane javne nabavke obično obuhvataju dobra, usluge i radove koji se često i široko koriste na nivou javne uprave. U skladu sa tim, centralizovane nabavke obično obuhvataju IKT dobra i usluge, telekomunikacione proizvode, kancelarijsku opremu i pribor, nameštaj, vozila, gorivo, usluge prevoza, usluge putovanja, hranu, itd.

U pogledu obima nabavki, najveća oblast je oblast IKT dobara i usluga. Iako se za mnoga dobra i usluge može smatrati da su relativno jednostavni i standardizovani na tehničkoj osnovi, postoje i oblasti visoke tehnološke i komercijalne složenosti (kao što su napredni IT sistemi) koji mogu biti u nadležnosti TCJN. TCJN može da ponudi standardizovana dobra i usluge koji nisu od strateškog značaja, kao i dobra i usluge koji su od značajne strateške važnosti.

U cilju pružanja pomoći u izboru predmeta nabavke, preporuke su:

* Razvijanje alata na nivou TCJN, kao što su priručnici i primeri iz prakse o predmetu nabavke koji će se nabavljati centralizovano;
* Izrada modela, smernica, publikacija i sl. od posebnog interesa za centralizovane javne nabavke. Npr. za kancelarijski materijal – bitni aspekti tržišta i način njegovog praćenja, određivanje potreba na nivou naručilaca, najbolji pristup nabavkama, mogućnosti korišćenja IKT alata za postupak nabavke i sl.

# 

# ZAKLjUČCI

***Pozitivni rezultati – obezbeđeno načelo transparentnosti***

Prilikom sprovođenja centralizovanih javnih nabavki, načelo transparentnosti je obezbeđeno u najvećoj mogućoj meri, pre svega, zahvaljujući funkcionalnostima Portala.

Portal omogućava da sve faze postupka javne nabavke budu javno dostupne, tako da svako zainteresovano lice, bez obaveze da se registruje na Portalu, može da:

* izvrši uvid, pretražuje i preuzima planove centralizovanih javnih nabavki TCJN. (Planovi centralizovanih javnih nabavki su na Portalu izdvojeni od planova ostalih naručilaca, tako da je pretraga i analiza istih u velikoj meri olakšana.)
* pregleda objavljene postupke javnih nabavki
* pregleda i preuzima objavljene oglase javnih nabavki
* pregleda i preuzima odluke o dodeli / obustavi postupaka
* pregleda i preuzima rešenja u postupcima zaštite prava
* pregleda registre naručioca i ponuđača
* pregleda razne šifarnike i liste vezane za zakonske klasifikacije.

Pored navedenih mogućnosti, zainteresovano lice ima mogućnost da preuzme konkursnu dokumentaciju, pod uslov da se prethodno registruje na Portalu.

***Potrebno poboljšanje – neophodne analize efekata sprovođenja centralizovanih javnih nabavki***

Jedinu javno dostupnu analizu efekata sprovođenja centralizovanih javnih nabavki sproveo je Grad Beograd. U izveštaju Uprave za javne nabavke za 2015. godinu (nekadašnji naziv KJN), navedeno je da je sprovedena analiza od strane Službe za centralizovane javne nabavke i kontrolu javnih nabavki Grada Beograda. Pomenuta analiza o efektima primene centralizovanih nabavki i okvirnih sporazuma govori u prilog pozitivnim efektima primene centralizovanih nabavki i okvirnih sporazuma. Na osnovu sprovedene analize, u nabavkama za potrebe organa Gradske uprave, u 2014. godini, uočeno je da postoje značajne razlike u cenama po kojima naručioci na teritoriji Grada Beograda nabavljaju ista dobra i da su neretko isti dobavljači prodavali identične proizvode naručiocima na teritoriji grada po različitim cenama. Na osnovu nalaza analize, može se zaključiti da su se cene po kojima su isti dobavljači prodavali identične proizvode organima, ustanovama i javnim komunalnim preduzećima na nivou grada značajno razlikovale. Sa tog aspekta, centralizacija nabavki koja vodi izjednačavanju nabavnih cena za naručioce osnovane od strane Grada Beograda, ima puno opravdanje. Pored toga, od značaja je sagledati i da li je centralizacija javnih nabavki imala efekat na visinu nabavnih cena. To se može utvrditi ako se uporede cene po kojima su naručioci kupovali predmete nabavki samostalno sa cenama koje je ostvarila Služba za centralizovane javne nabavke objedinjavanjem količina za više naručilaca, za iste te predmete. Prema podacima iz sprovedene analize od strane Službe za centralizovane javne nabavke, u 2015. godini ostvarene su uštede u 12 centralizovanih javnih nabavki, po osnovu nižih nabavnih cena u odnosu na projektovane za oko 2 miliona evra. Za projektovane cene korišćene su nabavne cene iz prethodne (2014.) godine po kojima su naručioci nabavljali dati predmet nabavke, a tamo gde predmet nabavke nije nabavljan prethodne godine, korišćene su tržišne cene, umanjene za 30 % marže koju dobavljači uobičajeno odobravaju za veće količine, kao što je to slučaj kod objedinjenih nabavki.

Ovakav primer treba da slede i druga TCJN. Analize pozitivnih efekata mogu biti jedan od ključnih faktora za donošenje odluke o osnivanju TCJN i sprovođenje centralizovanih javnih nabavki.



1. *Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2014/24/EU od 26. februara 2014. godine o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ;*

   *Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2014/25/EU od 26. februara 2014. godine o nabavkama naručilaca koji obavljaju delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17* [↑](#footnote-ref-1)
2. [*Izveštaji o radu Službe za centralizovane javne nabavke i kontrolu nabavki| Grad Beograd (beograd.rs)*](https://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/1758823-/) [↑](#footnote-ref-2)
3. [*Godišnji izveštaj KJN (ujn.gov.rs)*](https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public) [↑](#footnote-ref-3)
4. [*https://www.ujn.gov.rs/?page\_id=1195*](https://www.ujn.gov.rs/?page_id=1195) [↑](#footnote-ref-4)
5. [*Analiza najbolje prakse u EU u centralizovanoj nabavki*](http://kjn.rs/wp-content/uploads/SRB_Analiza_najbolje_prakse_u_EU_centralizovane_nabavke.pdf) *izrađena u sklopu Tvining* *projekta Evropske unije – SR 07 IB FI 01.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *SIGMA Izveštaj br. 47,* [*Sistemi centralizovanih javnih nabavki u Evropskoj uniji.*](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkgqv703xw-en) [↑](#footnote-ref-6)
7. *SIGMA* [*Informativni dokument br. 20 Tela za centralizovane javne nabavke.*](http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Brief-20-2016-Serbian.pdf) [↑](#footnote-ref-7)