



Tvining projekat Evropske unije - SR 07 IB FI 01

JAČANJE JAVNE NABAVKE U SRBIJI

## Analiza najbolje prakse u EU u centralizovanoj nabavki

*Aktivnost 1.2.2*

Nacrt dokumenta

Konačna verzija nacrta izveštaja

Beograd, 15.08.2011. godine

Pripremili:	Neza Planinšić , Trine Kromboel
-------------	---------------------------------

## Sadržaj

1.	Uvod .....	4
2.	Centralizovana nabavka u javnom sektoru .....	5
2.1	Šta je centralizovana nabavka? .....	5
2.2	Pravna osnova za centralizovane nabavke .....	6
3	Centralizovana nabavka u Danskoj .....	7
3.1	Program centralne nabavke – državne institucije .....	8
3.1.1	Istorijat.....	8
3.1.2	Vodeća načela .....	8
3.1.3	Organizacioni sklop .....	8
3.1.4	Rezultati .....	9
3.1.5	Opšte preporuke izvučene iz Centralnog programa za nabavke .....	10
3.2	Centralizovana nabavka u opštinama i regionima.....	10
3.2.1	Centralizacija unutar jedne opštine i regiona.....	10
3.2.2	Centralizacija unutar grupe opština .....	10
3.3	SKI – telo za centralizovanu nabavku .....	11
4	Centralizovana nabavka u Sloveniji .....	12
4.1	Centralizovane vladine javne nabavke .....	14
4.1.1	Istorijat.....	14
4.1.2	Slovenačka Agencija za javne nabavke - AJN.....	14
4.1.3	Predmeti centralizovane vladine nabavke i metodi za njeno sprovođenje .....	15
4.1.4	Ušteda i drugi rezultati.....	16
4.2	Centralizovana nabavka po ovlašćenju .....	17
4.2.1	Istorijat.....	17
4.2.2	Centralizovana nabavka po ovlašćenju, kad je sprovodi AJN .....	17
4.2.3	Centralizovana nabavka po ovlašćenju, na drugom nivou osim državne uprave .....	18

5	Preporuke u vezi centralizovane nabavke .....	19
---	---	----

## **1. Uvod**

Ovaj izveštaj o centralizovanoj nabavci deo je Tvining projekta EU pod nazivom „Jačanje javne nabavke u Srbiji“ (SR07 IB FI 01). Izveštaj je jedna od više analiza o najboljoj praksi u EU u sistemu javne nabavke. Drugi izveštaji koji su urađeni (ili će biti urađeni) u okviru ovog Tvining projekta su na sledeće teme: okvirni ugovori, propisi o koncesijama, javno-privatnim partnerstvima (JPP) i na kraju o nabavci u sektoru komunalnih usluga.

Svrha ovog izveštaja je da opiše najbolju praksu o centralizovanoj nabavci koja postoji u EU. Izveštaj sadrži konkretne primere o tome kako su Danska i Slovenije osmislile i sprovele u delo centralizovanu centralnu nabavku i ishode takve nabavke i njene rezultate iz tih dveju zemalja. Na toj osnovi, izveštaj se završava time što daje određene preporuke o izgledima za centralizovanu nabavku u Srbiji.

## 2. Centralizovana nabavka u javnom sektoru

### 2.1 Šta je centralizovana nabavka?

Centralizovana nabavka u javnom sektoru je veoma širok izraz koji opisuje koncept centralizovane kupovine<sup>1</sup>. U organizacionom smislu, centralna nabavka može da se odvija na sledećim nivoima:

- Na *lokalnom ili regionalnom nivou*, kad grad, opština ili region osnuju neku centralnu jedinicu za kupovinu da zaključuje obične ugovore i kupovinu na veliko.
- Preko *centralne agencije za kupovinu*, kad centralna vlada osnuje neku centralnu upravu za kupovinu da zaključuje obične ugovore i kupovinu na veliko.
- Preko *šireg tela za centralizovanu nabavku*. To telo je zajednički naručilac koji služi širem delokrugu naručilaca na centralnom, regionalnom odnosno lokalnom nivou.

Te različite organizacione vrste mogu da funkcionišu i da se svojim istovremenim postojanjem uzajamno potpomažu, tako da pojedinačni naručilac može da koristi različite centralizovane organizacije za različitu robu ili usluge.

U ugovornom smislu, centralizovana nabavka može da bude, kao prvo, *kupovina na veliko* neposredno od dobavljača, gde su odnosni naručioc obavezni da kupuju robu, radove i usluge od konkretnih dobavljača neposredno preko centralne organizacije za nabavku. Drugo, to mogu da budu *okvirni sporazumi* za robu, radove i usluge, gde centralna organizacija za nabavku zaključuje ugovore sa više dobavljača namenjene za odnosne naručioce na nešto više dobrovoljnoj osnovi.

Ukupno gledano, ova dva različita ugovorna koncepta pokazuju i različite ciljeve. Kod *kupovine na veliko* cilj je uglavnom da se smanji potrošnja zajedničkim ugovorima uz obaveze, koordinaciju i standardizaciju i niže troškove za transakcije. *Okvirni sporazumi* su uopšteno govoreći fleksibilniji za jedinice za kupovinu, tako da su njihovi ciljevi da se manje troši prilikom kupovine i umesto toga da se pomogne često zadatku nedoraslim jedinicama za nabavku kroz realizaciju složenih tendera. Ipak, smanjenje troškova je glavni cilj okvirnog ugovora. Odnos između cene potrošnje i fleksibilnosti kod okvirnih ugovora u velikoj meri zavisi od toga da li je reč o sporazumu sa jedinstvenim dobavljačem ili sa više dobavljača, kao i od stepena standardizacije kod pojedinačnih ugovora. Jedinstven dobavljač i standardizacija su u centru pažnje cene potrošnje, dok više dobavljača i širi izbor robe stavljaju u centar pažnje fleksibilnost i upotrebu.

---

<sup>1</sup> Ovaj izveštaj OECD, koji je jedan od korisnih izvora za delove ovog izveštaja kod opštih napomena i naročito za delove sa pravnim aspektom, preporučujemo kao dodatno štivo i centralnoj nabavci u EU: OECD (2011), „Centralizovani sistemi kupovine u Evropskoj uniji“ (“Centralised Purchasing Systems in the European Union”), Izdavač Sigma Papers, br. 47, OECD Publishing. Web: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union\\_5kgkqv703xw-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-purchasing-systems-in-the-european-union_5kgkqv703xw-en)

Okvirni sporazumi detaljnije su opisani u „Analizi najbolje prakse u EU o okvirnim ugovorima“ (Aktivnost 1.2, pod-aktivnost 1.2.1 Tvining projekta). Prema tome, ova analiza baviće se uglavnom organizacionim dimenzijama centralizovane nabavke i kupovine na veliko.

## **2.2 Pravna osnova za centralizovane nabavke**

Obe Direktive EK o koordinaciji postupaka javne nabavke (2004/17/EZ i 2004/18/EZ) sadrže konkretne odredbe o centralnim telima za nabavku, koje jasno omogućavaju državama članicama da imaju centralna tela za nabavke. Uvodna odredba 15 Direktive za javni sektor, na primer, kaže:

*„U državama članicama osmišljene su određene tehnike za centralizovanu kupovinu. Više naručilaca zaduženo je za kupovinu ili dodelu javnih ugovora ili okvirnih ugovora za druge naručioce. U smislu velikih količina koje se kupuju, te tehnike potpomažu jačanje konkurencije i modernizuju javnu kupovinu. Zbog toga, treba doneti propis u Zajednici o definiciji centralnog tela za nabavku namenjenu za naručioce.“*

Centralno telo za nabavke definisano je u Direktivi za javni sektor kao naručilac koji:

- Kupuje robu ili usluge namenjene za jednog ili više naručilaca,
- Dodeljuje ugovore o javnoj nabavci za radove, robu ili usluge namenjene za jednog ili više naručilaca, ili
- Zaključuje okvirne ugovore za radove, robu ili usluge namenjene za jednog ili više naručilaca.

Države članice EU mogu da propišu da naručiocima mogu da kupuju radove, robu ili usluge preko nekog centralnog tela za nabavke. Prema tome, nije obavezno da se osnuju centralna tela za nabavke, već je to opcija koju mogu da koriste države članice.

### 3 Centralizovana nabavka u Danskoj

Javni sektor u Danskoj je uopšteno govoreći u mnogo većoj meri decentralizovan i najveći deo zaduženja u oblasti socijalne brige i staranja prebačen je na lokalni i regionalni nivo. Javni sektor podeljen je na tri nivoa:

- *Država (vlada)*: Zadužena za ukupno upravljanje zemljom i odgovorna za npr. policiju, odbranu, kulturu, univerzitete i delove zaštite okoline i saobraćana.
- *Regioni*: Glave odgovornosti su zdravstvena zaštita i bolnice, ali su odgovorni i za određene specijalizovane zadatke na primer u oblasti socijalnih službi i specijalizovanog obrazovanja.
- *Opštine (lokalna vlast)*: Odgovorna za veći deo poslova u oblasti obrazovanja, zaštite okoline i širi spektar socijalnih zaduženja na polju brige o deci, brige o starima i o invalidnim licima.

Nabavka robe, radova i usluga u ta tri sektora:

<b>Sektor</b>	<b>Približna ukupna vrednost nabavke (roba, radovi i usluge)</b>
Država	4.000 miliona evra
Regioni	4.800 miliona evra
Opštine	13.100 miliona evra

Postojeća struktura javnog sektora uspostavljena je 2007. godine, kad su opštine ukрупnjene sa 271 na 98, a regioni su ukрупnjeni sa 14 na 5.

Jedan od glavnih argumenata u osnovi te strukturne reforme iz 2007. godine bila je optimizacija delotvornosti. Pri tom, nabavka je bila naglašena kao jedna od ključnih tema za efikasnost u tom smislu. Glavna sredstva za ostvarenje povećane delotvornosti i smanjenje troškova u nabavci su centralizacija nabavke i profesionalizacija.

Tako je od 2007. godine centralizovana nabavka postala jedan od glavnih trendova u javnom sektoru u Danskoj na svim organizacionim nivoima.

U nastavku analize prvo je opisan Program centralne nabavke na državnom odnosno vladinom nivou, koji je bio u najvećoj meri inicijativan i u velikoj meri uticao je na najnoviji i tekući proces centralizacije nabavke na nivou regiona i opština. Opis tih procesa sledi posle prvog dela, pri čemu je naglasak stavljen na nivo opštine. Na kraju je opisano telo za centralizovane nabavke, SKI, koje daje okvirne ugovore za celokupni opisani javni sektor.

## **3.1 Program centralne nabavke – državne institucije**

### **3.1.1 Istorijat**

Program centralne nabavke uveden je 2006. godine i njega sada vodi Kancelarija za javne nabavke. Ministarstvo finansija prepoznalo je značajan potencijal za koordinisanu i centralizovanu nabavku, koji nije bio ostvaren preko postojećih vladinih organizacija za nabavke i okvirnih sporazuma koje je zaključilo telo za centralizovanu nabavku, SKI (videti tačku 3.3 radi detaljnijeg opisa).

Konkretno, Ministarstvo finansija procenilo je da postoji potencijal od oko 10 procenata za smanjenje troškova kod ukupne zajedničke centralne nabavke. Pored toga, svrha je bila da se smanje troškovi za transakcije time što će se centralizovati tenderi i postupci kupovine u vidu jedne organizacione jedinice. Time će se ujedno povećati profesionalizacija, na primer u oblasti prava koje uređuje tendere, u aspektu konkurencije i političkim aspektima kao što su zaštita životne sredine i socijalna odgovornosti.

Ukupna svrha programa je da se sprovedu evropski tenderi za okvirne ugovore koji su *obavezni* za sve državne institucije. Još konkretnije, svrha je da se postigne očekivano smanjenje troškova putem solidnih ugovora i realizacije.

### **3.1.2 Vodeća načela**

Tri načela vladinog Programa nabavke su:

- *Obaveza*: Sve institucije obavezne su da koriste ugovore.
- *Koordinacija*: Koordinisani tenderi za dodelu ugovora manjem broju dobavljača u svakoj kategoriji.
- *Standardizacija*: Manji broj ali razumnih standarda za robu i usluge.

Faze u programu organizovane su da postupno ostvare potencijal uz načelo „najlakši pobeđuju prvi“. Cilj je da se smanji javna potrošnja bez ograničavanja aktivnost ili mase kupovine.

Ugovorne obaveze svih ministarstava da kupuju robu i usluge u okviru programa neophodne su za održavanje verodostojnosti i osnove za niske cene.

### **3.1.3 Organizacioni sklop**

Program je započet 2006. godine kao novi odsek za projekte pri Ministarstvu finansija. Od tada se program konsolidovao i razvio. Sada taj program vodi Kancelarija za nabavku u danskoj Agenciji za vladino upravljanje pri Ministarstvu finansija.

Sada ima nekih 20 službenika sa punim radnim vremenom koji rade na tom programu.



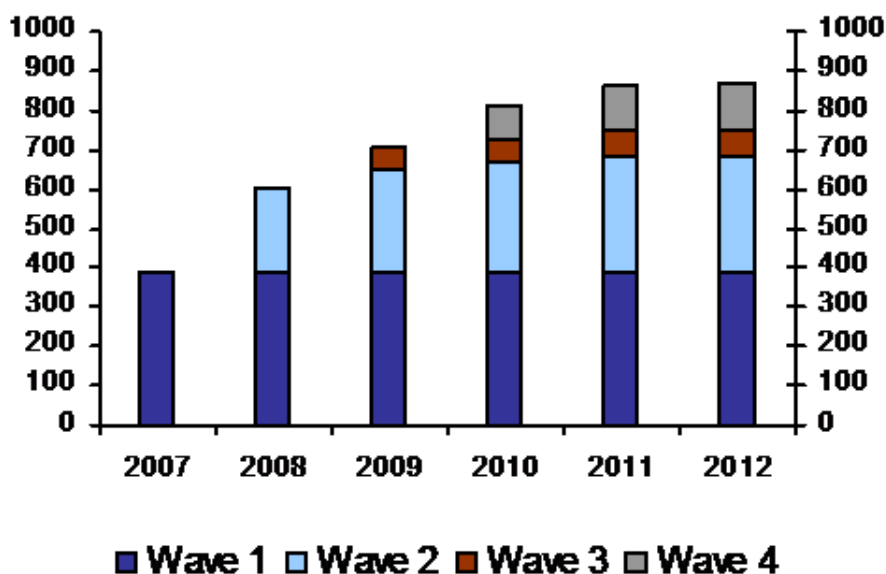
Program za nabavke sprovodi se u fazama, pri čemu svaka faza traje godinu dana, a do sada su tenderi obuhvatili 19 kategorija, kao na primer kancelarijski nameštaj, kancelarijski materijal, računare, servere, skladišta, telekomunikacije, prenos podataka, hotelski smeštaj, itd. Centralne vladine institucije (ministarstva i agencije) obavezne su da koriste ugovore za te kategorije. For za preostale kategorije, ministarstva sama realizuju svoje tendere – bilo pojedinačno ili u saradnji sa drugim ministarstvima – ili koriste usluge tela za centralizovane nabavke, SKI.

Vođenje ugovora je isto toliko važan i neophodan deo programa za nabavke. Uveden je novi sistem izveštavanja preko podnošenja kvartalnih izveštaja. Ministarstva su zatim obavezna da o svim relevantnim nabavkama izveste Kancelariju za javne nabavke.

### 3.1.4 Rezultati

Posle četiri talasa, rezultat programa za nabavke je više od 100 miliona evra u ceni potrošnje od 2010. godine.

**Slika: Procenjeno smanjenje potrošnje za period 2007-2012. godine, u danskim krunama, DKK (750 DKK = 100 evra)**



Izvor: danska Agencija za vladino upravljanje.

Slede neki primeri jasnog smanjenja troškova za pojedine proizvode:

- *Računari*: više od 60 % manje cene od početka programa npr. za standardne desktop računare, laptop računare i monitore, u poređenju sa prosečnim cenama pre 2007. godine.
- *Nameštaj*: 51 % manje cene za standardne prilagodljive radne stolove i 71 % manje cene za standardne prilagodljive radne stolice, u poređenju sa prosečnim cenama pre 2007. godine.

### **3.1.5 Opšte preporuke izvučene iz Centralnog programa za nabavke**

Da bi se dobila uspešna centralna organizacija za nabavku koja obuhvata ukupan vladin nivo – ili bilo koji drugi organizacioni nivo – *glavni zahtevi* su:

- Politički fokus.
- Saradnja i dijalog sa ministarstvima (ili drugim nadležnim jedinicama za nabavku).
- Dokumentacija i podaci o rezultatima.
- Očigledni popusti na cenu i smanjenje troškova za jedinice za nabavku.

*Glavni izazovi* koji se moraju rešavati politički i organizaciono su:

- Smanjenje zaposlenih u lokalnoj vlasti zbog centralizacije
- Postarati se da fokus nije samo na cenama već i na npr. pravnim i socijalnim nabavkama
- Obezbediti da proizvodi ispunjavaju zahteve ili potrebe krajnjih korisnika čak i kad je Kancelarija za nabavku udaljena od krajnjih korisnika.

## **3.2 Centralizovana nabavka u opštinama i regionima**

Naročito u poslednjih 5 godina, nabavka na lokalnom i regionalnom nivou postala je centralizovana profesionalizovana. Taj proces se odvijao unutar zasebnih opština odnosno regiona, unutar grupa opština i na jednom opštijem nivou, za sve opštine. Ta tri procesa opisana su u naredna tri dela ove tačke.

### **3.2.1 Centralizacija unutar jedne opštine i regiona**

Pre 2007. godine nabavka u opštinama i regionima bila je decentralizovana i skoro isključivo se vršila u pojedinačnim školama, bolnicama, domovima za starije itd. Prema tome, opšti problem bio je što se previše kupovine odigravalo bez tendera i ugovora i što su troškovi bili previsoki.

Posle strukturne reforme iz 2007. godine koja je završena manjim brojem većih opština i regiona, nabavka je postala oblast praktične politike na koju je usmereno mnogo političke i menadžerske pažnje. Sve opštine i regioni dobile su jednu namensku centralnu kancelariju za nabavku sa osobljem obučanim za pravo i ekonomiju.

Na taj način, nabavka je još centralizovanija u centralnim kancelarijama za nabavku dok je sa pojedinačnih škola, bolnica, itd. skinuta obaveza da vrše kupovinu.

### **3.2.2 Centralizacija unutar grupe opština**

Sada su skoro sve opštine članice dobrovoljnih udruženja za nabavke sa drugim opštinama. Udruženja su pre svega osnivana po geografskom ključu i mogu da budu vrlo male grupe od 5 opština ili veće grupe, dok za sada najveća grupa u Danskoj okuplja 17 opština.

Te grupe nisu nastale zbog zakonskih propisa ili drugih vladinih inicijativa. One su koncept sa isključivo lokalnim korenima o kojem su se dogovorili ili nadležni lokalni političari ili administrativni lideri.

Glavni ciljevi tih udruženja su:

- Da svedu na najmanju meru cene transakcije u tenderima time što ih sprovode zajednički
- Da ostvare niže cene i smanjenje troškova kroz koordinaciju i veći obim
- Da uče jedni od drugih i time profesionalizuju organizacije.

### **3.2.3 Centralizacija za sve opštine**

Posle velikog uspeha Centralnog programa za nabavke na nivou vlade (videti tačku 3.1) odlučeno je da i opštine pokrenu svoj zajednički program za nabavke. Taj zajednički opštinski program za nabavke podrazumeva da sve opštine zaključe zajednički okvirni sporazum za određene predmete, na istim načelima obaveze, koordinacije i standardizacije.

Program je još uvek u svojoj početnoj fazi i prvi obavezni okvirni ugovori planirani su za postupke tendera za 2011/2012. godinu a početak ugovora za 2012/2013. godinu.

### **3.3 SKI – telo za centralizovanu nabavku**

Telo za centralizovanu nabavku, SKI (u doslovnom prevodu „Usluga nabavke za vladu i opštine) osnovano je 1994. godine. Organizovano je kao javno preduzeće koje po pola poseduju vlada i LGD (Danska lokalna vlast).

SKI sklapa okvirne sporazume koji su dostupni svim javnim institucijama na dobrovoljnoj osnovi. U toku 2010. godine SKI je imao 48 okvirnih sporazuma za nabavku robe, radova i usluga, a za klijente imali su više od 32.500 javnih organizacija. Tokom 2009. godine, SKI je imao obrt od oko 1,7 milijardi evra.

U SKI radi nekih 75 zaposlenih.

Uopšteno govoreći, okvirni sporazumi su sporazumi sa više dobavljača za širok spektar proizvoda, kojima se javnim telima kao klijentima daju potrebne mogućnosti i opcije. Postoji i fokus na smanjenju troškova ali je on daleko manje izražen u poređenju sa npr. Centralnim programom za nabavke u državi (videti tačku 3.1).

U toku poslednje godine, fokus na smanjenju troškova naglasili su i vlasnici SKI – vlada i LGD. SKI je prema tome u procesu promene, prevodeći nove i predstojeće okvirne sporazume sve više u domen načela obaveze, standardizacije i koordinacije.

#### 4 Centralizovana nabavka u Sloveniji

U 2009. godini, Republika Slovenija dodelila je 48.692 ugovora ukupne vrednosti od 2,174,046.883 evra bez PDV, i 334.461 ugovora na osnovu okvirnih sporazuma ukupne vrednosti od 307,643.197 evra bez PDV. Prema tome, ukupna vrednost dodeljenih ugovora bila je 2,481,690.080 evra bez PDV.<sup>2</sup>

Detaljan prikaz javnih nabavki prema vrsti postupka i vrednosti pojedinačnih nabavki dat je u donjoj tabeli.

Zakonski propis	Vrsta javne nabavke	Broj dodeljenih ugovora o nabavki	Ugovorna vrednost dodeljenih ugovora o nabavki (bez PDV)
ZJN-2 (Direktiva 2004/18/ES)	roba, radovi i usluge do 40.000 evra, građevinski radovi do 80.000 evra	44.968	110.804.092
ZJNVETPS (Direktiva 2004/17/ES)	roba, radovi i usluge do 80.000 evra, građevinski radovi do 160.000 evra	25	99.954
<b>Iznos za javne nabavke male vrednosti</b>		<b>44.993</b>	<b>110.904.046</b>
ZJN-2 (Direktiva 2004/18/ES)	roba, radovi i usluge do 40.000 evra, građevinski radovi do 80.000 evra	3.428	1.895.798.333
ZJNVETPS (Direktiva 2004/17/ES)	roba, radovi i usluge do 80.000 evra, građevinski radovi do 160.000 evra	271	167.344.503
<b>Iznos za javne nabavke preko 40.000 i preko 80.000 evra</b>		<b>3.699</b>	<b>2.063.142.837</b>
<b>Iznos za sve javne nabavke</b>		<b>48.692</b>	<b>2.174.046.883</b>
Zakonski propis	Vrsta javne nabavke	Broj dodeljenih ugovora o nabavki	Ugovorna vrednost dodeljenih ugovora o nabavki (bez PDV)
ZJN-2 (Direktiva 2004/18/ES)	Pojedinačne nabavke dodeljene na osnovu okvirnih sporazuma	327.639	293.754.174

<sup>2</sup> Iznos statističkih podataka o dodeljenim ugovorima za javne nabavke u 2009. godini (izvor: statistički podaci o dodeljenim ugovorima za javne nabavke u 2009. godini, avgust 2010. godine), Ministarstvo finansija, strana 2

ZJNVETPS (Direktiva 2004/17/ES)	Pojedinačne nabavke dodeljene na osnovu okvirnih sporazuma	6.822	13.889.024
<b>Iznos</b>		<b>334.461</b>	<b>307.643.197</b>
<b>Iznos za sve javne nabavke</b>			<b>2.481.690.080</b>

Javni sektor u Sloveniji i shodno tome naručiocima mogu da se podele u tri vrste:

- Državna uprava (ministarstva, tela u sastavu ministarstava, vladine agencije i administrativne jedinice)
- Lokalna samouprava ili opštine
- Javni fondovi, javne agencije, javne ustanove, javne komercijalne ustanove.

Do osnivanja Agencije za javne nabavke (AJN) javne nabavke u Sloveniji uglavnom su bile decentralizovane, osim delimično sprovedene centralizovane nabavke. Od 1.1.2011. godine AJN postaje jedino telo koje upravlja centralizovanim vladinim nabavkama, a posle 1.1.2012. godine AJN će postati ovlašćena da upravlja javnim nabavkama za sve institucije državnih službi ako vrednost nabavke prelazi limit za objavljivanje u Službenom glasniku Evropske unije. Na taj način, javne nabavke u Sloveniji postaju sve više centralizovane.

Centralizovana nabavka u Sloveniji uglavnom se sprovodi na nivou državne uprave i u manjoj meri na drugim nivoima javnog sektora. UZ centralizovane vladine nabavke, država godišnje štedi od 5 do 9 miliona evra, što zavisi od korišćenja usluga i broja dodeljenih ugovora o javnoj nabavki.

Slovenački Zakon o javnim nabavkama (Službeni list RS, br. 128/06, 16/08, 19/10 i 18/11; ZJN-2) utvrđuje zajedničke javne nabavke kao poseban vid javne nabavke. Zakon razlikuje dva oblika zajedničke javne nabavke, a to su zajedničke vladine javne nabavke i zajedničke javne nabavke zasnovane na drugim zakonima ili interesima naručilaca, koji se sprovodi na osnovu ovlašćenja datog telu za zajedničke nabavke da realizuje neke određene javne nabavke.

Prema tome, AJN sprovodi centralizovane vladine nabavke u slučajevima javnih nabavki koje su određene kao takve Propisom o postupcima javne nabavke u Agenciji za javne nabavke (Službeni list RS, br. 3/11) i koje jednom godišnje određuje vlada svojim ukazom na preporuku AJN. Svi organi državne uprave obavezni su da sprovedu centralizovane vladine nabavke, dok se drugi naručiocima mogu pridružiti tome prema svojim potrebama i željama.

Zajedno sa centralizovanom vladinom nabavkom, AJN obavlja centralizovanu nabavku po ovlašćenju. Pristup takvoj centralizovanoj nabavki je diskreciono pravo svakog naručioca zasebno.

Javna uprava i javni sektor nisu obavezani na centralizovane vladine nabavke, pa ipak u nekim slučajevima se to radi, u većini slučajeva na osnovu iskazanog interesovanja pojedinačnih

naručilaca koji se pridruže izvršenju neke konkretne javne nabavke. (npr. opštinski nivo, kad se opštine združe za nabavku određene robe, radova ili usluga; naručiocu u javnom sektoru udružuju se npr. u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja).

## **4.1 Centralizovane vladine javne nabavke**

### **4.1.1 Istorijat**

Ukaz i sprovođenju postupaka za dodelu zajedničkih javnih ugovora za potrebe administrativnih organa (Službeni list RS, br. 111/03 i 52/05) usvojen je 2003. godine i njime je tada imenovana još uvek postojeća Zajednička služba vlade Republike Slovenije i Vladin centar za informatiku (VCI) kao organ koji upravlja centralizovanim vladinim nabavkama. Od VCI se očekivalo da sprovodi centralizovane nabavke u oblasti informacione tehnologije, dok je Zajednička služba vlade Republike Slovenije bila zadužena za sve ostale oblasti, kao na primer poštanske usluge, nabavku električne energije, nameštaja, itd.

Ukaz je izmenjen i dopunjen 2005. godine zbog promene strukture organizacije vlade tako da je Ukazom imenovao novoosnovano Ministarstvo za javnu upravu da upravlja centralizovanim nabavkama.

Samo su organi državne uprave bili obavezni (kao što su još uvek) da učestvuju u centralizovanim vladinim nabavkama. Oblasti (predmeti) za javne nabavke nisu bili izričito propisani, ali je bilo definisano da određeni predmeti koji odgovaraju potrebama više naručilaca mogu da se imenuju za predmete centralizovane vladine nabavke.

Donošenjem tog Ukaza stvorena je formalna osnova za sprovođenje vladine centralizovane nabavke ali Ukaz nije zaživeo u praksi sve do 2005. godine. Posle 2005. godine, došlo je do još centralizovanijih nabavki koje su bile zaključivanje potpisivanjem ugovora. Do 2010. godine centralizovana nabavka sprovedena je u 12 oblasti nabavke uz procenjenu vrednost ugovora od 70 miliona evra.<sup>3</sup>

Od 1.1.2011. godine AJN je odgovorna za centralizovane vladine javne nabavke.

### **4.1.2 Slovenačka Agencija za javne nabavke - AJN**

AJN osnovana je 2010. godine i počela je da radi 1.1.2011. godine.

Ona je osnovana da bi obavljala profesionalne, razvojne i izvršne poslove u vezi sistema i da bi sprovodila javne nabavke i druge zadatke u vezi sa promovisanjem razvoja sistema javne nabavke i

---

<sup>3</sup> Suma sadrži i vrednost nabavki sprovedenih kroz centralizovanu nabavku po ovlašćenju.

prenošenja u slovenački sistem javne nabavke dobre prakse kao što je edukacija za tu oblast i promovisanje zelenih javnih nabavki (ZeJN).

Zadaci AJN podeljeni su na izvršne, kao što je sprovođenje centralizovanih vladinih nabavki, upravljanje svim javnim nabavkama koje prelaze utvrđeni limit u EU za obavezno objavljivanje u Službenom glasniku Evropske unije, upravljanje drugim nabavkama za različita organe državne uprave i druge naručioce, pripremu modela za konkursnu dokumentaciju, uspostavljanje baze podataka za informacije o tržištu o konkretnim predmetima nabavke, i sistemska zaduženja kao što su saradnja u pisanju nacрта propisa o javnim nabavkama, savetovanje klijenata o većim nabavkama velike vrednosti, briga o informatizaciji i razvoju elektronske trgovine u javnim nabavkama, kao i briga o standardizaciji za modele kupovine.

Glavni cilj AJN su ekonomičnije, otvorenije i delotvornije javne nabavke i centralizacija nabavki koje prelaze limit za objavljivanje u Službenom glasniku Evropske unije. Glavni zadatak svakako je zajedničko sprovođenje centralizovane nabavke (vladine nabavke i nabavka po ovlašćenju).

AJN trenutno zapošljava 17 ljudi a očekuje se da će iduće godine broj zaposlenih da poraste na 37.

Glavni ciljevi koji treba da budu ostvareni sprovođenjem centralizovanih vladinih nabavki:

- Smanjenje troškova usled razgranatosti privrede
- Smanjenje troškova za pojedinačne naručioce, koji ne moraju da se pridruže postupcima centralizovane vladine nabavke (naročito za male naručioce sa nedovoljnim znanjem o javnim nabavkama)
- Veće uključanje socijalnog i ekološkog aspekta, kako u smislu kriterijuma za kvalifikaciju i izbor tako i u smislu tehničkih specifikacija
- Standardizacija predmeta nabavke
- Profesionalizacija javne nabavke i prenos znanja drugim naručiocima
- Uspostavljanje baze podataka za informacije o tržištu za standardizovane predmeta nabavke.

#### **4.1.3 Predmeti centralizovane vladine nabavke i metodi za njeno sprovođenje**

Predmeti nabavke (tenderi) koje AJN sprovodi kao centralizovane vladine nabavke definisane su uglavnom u Uredbi o realizaciji Agencije za nabavke, za nabavke u Republici Sloveniji, i to su: sticanje, konfiguracija i instaliranje računarske hardverske opreme, kupovina i održavanje opreme za fotokopiranje, kupovina i održavanje licenciranog softvera za računare, održavanje hardverske opreme za računare, usluge informaciono-tehnološke (IT) podrške korisnicima, usluge mobilne telefonije i kupovina mobilnih telefona, usluga prenosa podataka preko mobilne telefonske mreže, kupovina opreme za prenos podataka, usluge fiksne telefonije, osiguranje imovine, putnička i terenska vozila (kombi vozila) osim namenskih vozila i vozila pod posebnim režimom ugovora,

kupovina energije, kupovina papira za štampače i kancelarijskog materijala, fotografske usluge, zakup komercijalnih letova i kupovina avionskih karti.

Posle obavljenih konsultacija sa ministarstvima i Generalnim sekretarijatom, AJN priprema predlog (spisak) konkretnih predmeta javne nabavke za svaku godinu koji mora da usvoji vlada. Posle usvajanja rezolucije kojom se utvrđuju predmeti nabavke za tekuću godinu i na poziv AJN, organi državne uprave obavezni su da obaveste AJN u roku od 30 dana o svojim sopstvenim potrebama koje imaju u pogledu pojedinačnih stvari za nabavku. Posle obrade svih podataka sledi priprema i konačno uobličavanje tenderske dokumentacije, a posle dodele ugovora o nabavci, potpisivanje krovnog ugovora ili okvirnog sporazuma za sve naručioce.

Za 2011. godinu, AJN sprovodi centralizovanu nabavku za sledeće stavke: kupovina putničkih i kombi vozila, kupovina električne energije, kupovina ekstra lakih naftnih derivata, kupovina benzina za automobile i čamce na benzinskim pumpama (bezolovni super i bezolovni super plus benzin, dizel i autogas (LPG)), kupovina izvesnih proizvoda za održavanje i brigu o vozilima i osnovni rezervni delovi u servisima dobavljača), kupovina avionskih karti na relaciji Ljubljana-Brisel-Ljubljana, kupovina papira za štampanje i kopiranje formata A4 i A3, osiguranje imovine.

Za te stavke je već sprovedena centralizovana nabavka a od skora su dodate i sledeće nove stavke:

- Kupovina štampača
- Kupovina laptop računara
- Kupovina i održavanje uređaja za fotokopiranje i višefunkcionalnih uređaja.

#### **4.1.4 Ušteda i drugi rezultati**

Uz centralizovanu vladinu nabavku, država godišnje uštedi 5 do 9 miliona evra, što zavisi od korišćenja usluga i broja dodeljenih ugovora o nabavci. U 2010. godini imali smo sledeće uštede kod nekih krupnijih javnih nabavki:

- Usluge mobilne telefonije i kupovina mobilnih telefona: 1,257.000,00 evra
- Avionske karte za direktne letove na relaciji Ljubljana-Brisel-Ljubljana: 1,074.311,76 evra
- Kupovina električne energije: 582.562,36 evra
- Kupovina vozila sa niskom emisijom: 282.308,00 evra
- Kupovina papira napravljenog od prirodnih vlakana koji potiču iz legalnih odnosno održivih izvora i kupovina recikliranih papirnih vlakana i papira za fotokopiranje formata A3 i A4: 434,919.08 evra
- Osiguranje imovine i imovinskih interesa: 676,214.54 evra
- Kupovina ličnih računara i monitora: 320,000.00 evra.



Ušteda se izračunava kao razlika između tržišne vrednosti pojedinačnog predmeta javne nabavke i cene ostvarene kod dodele ugovora o nabavci (za period od jedne godine), za sve naručioce javne organe koji su se pridružili konkretnoj nabavci.

Rezultati se takođe iskazuju u sve bolje pripremljenoj konkursnoj dokumentaciji, naročito u pogledu sadržine, i u sve boljem tehničkom i profesionalnom smislu. To sužava manevarski prostor za podnošenje zahteva za pravnu zaštitu u postupcima javne nabavke, što donosi uštede u vremenu i novcu.

Jedan od značajnijih rezultata centralizovane nabavke je i to što vodi računa o aspektu očuvanja životne sredine u skoro svim sadašnjim zajedničkim kupovinama, za razliku od ranijih pojedinačnih kupovina naručilaca javnih organa.

## **4.2 Centralizovana nabavka po ovlašćenju**

### **4.2.1 Istorijat**

Centralizovana nabavka po ovlašćenju ima svoje početke u 1996. godini. Primenjivana je uglavnom u oblasti informacione tehnologije, u okviru VCI koji je delovao kao centralna institucija za razvoj i javne nabavke za državnu upravu u oblasti IT.

VCI je sprovodio nabavke po ovlašćenju uglavnom za organe državne uprave i za neke druge, za kupovinu najvećeg dela hardverske opreme za računare (računari, monitori, serveri, ruteri, itd.), kupovinu softverske opreme za računare, za izgradnju i održavanje sistema IT, za pružanje saveta u oblasti IT i srodnim oblastima.

2005. godine svi projekti VCI preneti su na Ministarstvo za javnu upravu.

### **4.2.2 Centralizovana nabavka po ovlašćenju, kad je sprovodi AJN**

Jedan od glavnih zadataka AJN je i centralizovana nabavka po ovlašćenju. Na taj način AJN proverava mogućnosti upravljanja konkretnim javnim kupovinama kao obaveznim centralizovanim nabavkama i naročito određuje da li je primereno da data nabavka bude sprovedena kao obavezna nabavka za sve druge organe državne uprave.

Ove godine AJN će da sprovede centralizovanu nabavku po ovlašćenju za sledeću robu, radove i usluge:

- Poštanske usluge; u početnim fazama nabavke, naručioci (sudovi i druga pravosudna tela, nacionalna izborna komisija) iskazali su ogromno interesovanje da učestvuju u ovoj centralizovanoj nabavci. Tržište poštanskih usluga je tek odnedavno liberalizovano, ali jedan ponuđač i dalje ima prednost u toj oblasti i zbog toga pojedinačni naručioci imaju problema kad pregovaraju o bilo kakvom popustu na cenu,
- Usluge informacionih sistema u pravosuđu,

- Usluge podrške za korisnike i održavanje informacione komunikacione tehnologije,
- Kupovina i održavanje softvera za MS.

Drugi organi državne uprave mogu da sprovede samo centralizovanu nabavku po ovlašćenju u izuzetnim slučajevima.

#### **4.2.3 Centralizovana nabavka po ovlašćenju, na drugom nivou osim državne uprave**

Javna uprava i javni sektor učestvuju u centralizovanim javnim nabavkama prema tekućim potrebama i interesima pojedinačnih naručilaca. Oni nisu zakonom obavezani da učestvuju u postupku ali se veoma često odlučuju na to, zbog svih prednosti koje proističu iz centralizovane vladine nabavke. Zbog toga nema statističkih podataka o centralizovanim javnim nabavkama koje su dodelili ti naručioc.

## 5 Preporuke u vezi centralizovane nabavke

Centralizovana nabavka može da donese mnogo prednosti i uštede, ali izvesni ključni činioци koji su dole opisani moraju da budu uzeti u obzir kad se donosi odluka za ili protiv zajedničke javne nabavke.<sup>4</sup>

### Izbor predmeta centralizovane nabavke

Predmeti odabrani za centralizovanu nabavku moraju:

- Da ih je već kupovala većina naručilaca koji su obavezni da učestvuju u centralizovanoj nabavci
- Da se koriste na isti način od strane većine naručilaca (ako se predmet kupovine mnogo razlikuje od jednog do drugog naručioca, ne bi bilo mudro da se nabavi u sklopu to centralizovane nabavke, osim u slučajevima kad nema objektivnih razlog za takvu razliku u predmetima kupovine. U takvim slučajevima, centralizovana javna nabavka može čak da pomogne da se standardizuju predmeti kupovine.)
- Da budu takve vrste da se mogu očekivati popusti i druge prednosti, po osnovu reda veličine nabavke.

### Konsultacije sa pojedinačnim naručiocima (korisnicima)

Konsultacije sa naručiocima moraju da se odvijaju:

- U fazi u kojoj se odlučuje da li data nabavka treba da se sprovede kao centralizovana nabavka ili ne
- U fazi pripreme konkursne dokumentacije
- U vreme izvršenja ugovora.

Snažno se preporučuju i konsultacije sa naručiocima koji nisu obavezni da primene centralizovanu nabavku, jer u mnogim slučajevima oni žele da učestvuju u centralizovanoj nabavci, pošto u kupovini većih razmera mogu da se dobiju još bolje cene i uslovi. Ti naručioци često imaju mnogo iskustva u oblasti neke konkretne kupovine i mogu mnogo da doprinesu ukupno boljoj konkursnoj dokumentaciji.

### Istraživanje tržišta

---

<sup>4</sup> Pitanje odluke koje naručiоce treba zakonom obavezati da učestvuju u centralizovanoj nabavci nije posebno obrađeno u ovom delu, ali ipak to je jedan od glavnih elemenata u odlučivanju kako i na koji način treba sprovesti centralizovanu nabavku.

Potrebno je temeljito i detaljno istraživanje tržišta u fazi odlučivanja da li će neka određena nabavka da se proglasi za centralizovanu nabavku.

Neophodno je da se ispita sledeće:

- Sadržina same kupovine
- Potencijalni ponuđači na tržištu
- Tržišna cena predmeta koji se kupuje (ako je ima na tržištu)
- Prethodna cena predmeta (ako je bilo ko od naručilaca obaveznih na centralizovanu nabavku ikada ranije kupovao predmetnu stvar)
- Cena predmeta kod bilo kojeg naručioca koji nije obavezan na centralizovanu nabavku ili druge ekonomske subjekte koji su u poslu sa potencijalnim ponuđačima.

### **Poznavanje predmeta javne nabavke**

U većini slučajeva naručilac koji vodi centralizovanu nabavku mora da pripremi (definiše) sadržinu (specifikaciju) predmeta kupovine.

Zbog toga, potrebno je da se u fazi pripreme konkursne dokumentacije (u najmanju ruku):

- Razmotre činjenice i materijal koji su dostupni na tržištu u pogledu predmeta nabavke
- Prouče svi zakonski propisi koji se odnose na oblast kupovine
- Obave konsultacije u vezi sa sadržinom sa naručiocima koji su obavezni da primene centralizovanu nabavku
- Obezbedi saradnja stručnjaka koji su zaposleni kod drugih naručilaca, osim kad sama institucija koja vodi centralizovane javne nabavke već zapošljava stručnjake za predmetnu oblast.

### **Formiranje nabavke u partijama**

Činjenica da su kod centralizovane nabavke u najvećem broju slučajeva kupovine velikih razmera znači još da postoji veliko interesovanje na strani potencijalnih ponuđača. Zbog toga je naročito važno da se jedna kupovina podeli na više partija. Time se omogućava malim i srednjim ekonomskim subjektima (kompanijama) da učestvuju.

### **Praćenje i nadzor nad procesom realizacije ugovora**

Nadzor nad sprovođenjem ugovora je garancija da će se kupovina obaviti na isti način za sve naručioce. On takođe znači da će biti pružena podrška onim individualnim naručiocima koji nemaju iskustva u sprovođenju konkretnih predmeta javne nabavke. Nadzor još daje mnogo povratnih informacija o svakoj od narednih procedura za dodelu ugovora za javne nabavke.

### **Praćenje rezultata**

Rezultati centralizovane nabavke u većini slučajeva prate se preko uštede ostvarene po osnovu nižih cena.

Prema tome, rezultati centralizovane nabavke treba da se prikažu kao poređenje između cena ostvarenih kroz centralizovanu nabavku i:

- Tekuće tržišne cene
- Cene ostvarene u prethodnim ugovorima potpisanim na osnovu centralizovane nabavke
- Cene koje su pojedinačni naručioci ostvarili pre uvođenja obavezne centralizovane nabavke.