



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА**  
*Обезбеђивање конкуренције у*  
*поступку централизованих*  
*јавних набавки*



Број: 400-1141/2019-03/27  
Београд, 12. децембар 2019. године



## ПРОПИСАНА НАДЛЕЖНОСТ УПРАВЕ У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА ЦЕНТРАЛИЗОВАНИХ ЈАВНИХ НАБАВКИ НЕ ОБЕЗБЕЂУЈЕ У ДОВОЉНОЈ МЕРИ КОНКУРЕНЦИЈУ И ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Централизоване јавне набавке се спроводе на републичком и локалном нивоу власти, а уведене су са циљем да се смање трошкови спровођења поступка и повећа економичност набавки. Наручиоци су дужни да у поступку јавних набавки омогуће што је могуће већу конкуренцију. Међутим, у периоду 2016-2018. године забележен је пад конкуренције у поступцима ЦЈН, што упућује на ризик да држава не набавља добра/услуге по најповољнијим условима.

Управа је тело за ЦЈН за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе.

Законом није прописан механизам који би Управи омогућио да спроводи ЦЈН за све наручиоце са утврђеног Списка наручилаца. Прописима није дефинисана обавеза Управе да, у поступцима ЦЈН, врши истраживање тржишта, у смислу обликовања предмета набавке, стандардизације и утврђивања процењене вредности добара/услуга, као ни обавеза вршења евалуације поступка и анализе уштеда.

Увидом у податке о спроведеним поступцима ЦЈН, за период 2016-2018. године, утврдили смо да Управа није обезбедила минималну конкуренцију (надметање два понуђача) у око 50% поступака.

Ризик да неће бити обезбеђена конкуренција у поступку и постигнута економичност набавке, може бити резултат невршења истраживања тржишта и постављања додатних финансијских услова већих од максимално прописаних.

Како Управа не врши евалуацију поступака ЦЈН у довољној мери и нема податке о оствареним уштедама, ни након неколико година од увођења система централизованих набавки не може да сагледа ефекте централизације набавки и на основу тога предложи мере у циљу унапређења система ЦЈН.

Начин обављања послова ЦЈН

	Организација послова ЦЈН	Вршење истраживања тржишта	Постављање додатних услова	Контрола уговора и оквирних споразума	Мерење остварених ефеката (уштеда)
Управа	✗	✗	✗	✓✗	?
Град Крагујевац	✓	✓✗	✓	✓✗	✓✗
Град Београд	✓	✓	✓	✓	✓

✗ - незадовољавајуће    ✓✗ - делимично    ✓ - задовољавајуће    ? - не постоји податак

Градови Београд и Крагујевац, за које спровођење ЦЈН представља могућност, а не обавезу, ефикасније спроводе поступке ЦЈН и сагледавају ефекте централизације кроз пројектоване/остварене уштеде и извршене евалуације поступака. Тако је на пример за 2017. годину, Град Београд приказао око 450 милиона динара уштеде, а Град Крагујевац око 138 милиона динара. У периоду 2016-2018. године, у просеку је била обезбеђена конкуренција, са две или више од две понуде, у Граду Београду у преко 70% поступака, а у Граду Крагујевцу у преко 55% поступака.

### Препоруке

Државна ревизорска институција је Управи дала 9 препорука, између осталог да:

1) предложи мере за побољшање система ЦЈН у вези са истраживањем тржишта које би омогућиле прикупљање информација о добрима/услугама која су предмет набавке и усклађивање потражње са понудом на тржишту, у циљу постизања веће конкуренције,

2) приликом дефинисања додатних услова, сагледа њихову оправданост и усклађеност са прописом у циљу обезбеђивања веће конкуренције,

3) предложи мере за побољшање система ЦЈН, у складу са важећим прописима, које ће омогућити да се обједине набавке добара/услуга која су предмет централизације, за наручиоце који су утврђени у Списку наручилаца и за чије потребе се спроводе ЦЈН, како би се остварили циљеви централизације, 4) предложи мере за побољшање система ЦЈН, које ће омогућити континуирано оцењивање спроведених поступака и анализирање уштеда у поступцима ЦЈН, а све у циљу сагледавања ефеката централизације набавки.

Државна ревизорска институција је Граду Крагујевцу дала 4 препоруке, између осталог:

1) да у потпуности документује истраживање тржишта, како би ефикасније сагледала услове на тржишту предмета набавке и на тај начин омогућила већем броју понуђача да учествује у поступку ЦЈН.



## Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
<hr/>	
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизорска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	10
5. Методологија у поступку рада	12
<hr/>	
III Опис предмета ревизије	14
<hr/>	
1. Законодавни и институционални оквир	14
2. Централизоване јавне набавке	16
3. Централизоване јавне набавке у Републици Србији	18
4. Обезбеђивање конкуренције у поступцима ЦЈН	23
5. Како функционишу централизоване јавне набавке у свету?	26
<hr/>	
IV Закључци	27
<hr/>	
ЗАКЉУЧАК 1. Законом није прописан механизам који би Управи омогућио да спроводи ЦЈН за све наручиоце са утврђеног Списка наручилаца, а послови ЦЈН нису свеобухватни, јер прописом није регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, евалуацију поступака и анализу уштеда	28
Налаз 1.1 Управа нема механизам за спровођење ЦЈН за све наручиоце са утврђеног списка наручилаца, што ствара ризик постизања уштеда услед набавке већих количина добара и услуга	28
Налаз 1.2 Како прописом није регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, евалуацију поступака и анализу уштеда, постојећом организационом структуром Управе ти послови нису ни обухваћени, што може утицати на ефикасност и економичност спровођења поступака ЦЈН	33
ЗАКЉУЧАК 2. Управа не врши истраживање тржишта у поступцима ЦЈН јер за то нема прописану обавезу, док Град Крагујевац спроводи истраживање тржишта, али у недовољној мери, што може бити узрок необезбеђивања веће конкуренције у поступцима ЦЈН	38
Налаз 2.1 Како прописом није прецизно регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, она то и не ради, док Град Крагујевац не документује сва истраживања тржишта	39
Налаз 2.2 Управа утврђује процењену вредност ЦЈН на основу података и потреба наручилаца исказаних у информационом систему ЦЈН, пре усвајања њихових појединачних планова набавки	41
Налаз 2.3 Управа је обликовала партије набавке услуга (одржавање рачунарске опреме, чишћење, осигурање имовине, физичко – техничко обезбеђење, електронске комуникационе услуге) за потребе једног наручиоца, а Град Крагујевац је исти предмет набавке (канцеларијски материјал) обликовао по различитим групама наручилаца, уместо да су набавке обликовали према стандардизованим добрима/услугама	44
ЗАКЉУЧАК 3. Управа је у конкурсној документацији у одређеним случајевима постављала додатне финансијске услове којима је створен ризик ограничавања конкуренције	47
Налаз 3.1 Управа је у одређеним случајевима постављала додатне финансијске услове за учествовање у поступцима ЦЈН, веће од максимално прописаних	47
ЗАКЉУЧАК 4. Управа нема прописану обавезу сагледавања остварених уштеда у поступцима ЦЈН, док праћење реализације оквирних споразума у спроведеним поступцима, евалуацију поступка ЦЈН и предлагање мера за побољшање система ЦЈН, Управа и Град Крагујевац не врше у довољној мери	55



---

Налаз 4.1 Управа и Град Крагујевац не врше у довољној мери праћење реализације оквирних споразума и извршења уговора појединачних наручилаца, јер прописима нису прецизиране мере које би у потпуности омогућиле наведено праћење	55
Налаз 4.2 Управа не сагледава остварене уштеде у ЦЈН, јер не постоји прописана обавеза процене остварених уштеда, док евалуацију поступка Управа и Град Крагујевац врше али у недовољној мери	59
<hr/>	
V Централизоване јавне набавке Републичког фонда	63
Захтев за достављање одазивног извештаја	70
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада	72
2. Прилог 2 – Резултати спроведене анкете	77
3. Прилог 3 - Илустративни примери за анализу тржишта	80
4. Прилог 4 - Илустративни примери за додатне услове	82
5. Прилог 5 - Илустративни примери постављања додатних услова код набавке канцеларијског намештаја	84
6. Прилог 6 - Упоредне анализе код набавке рачунара и канцеларијског материјала	86



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Централизоване јавне набавке	ЦЈН
Управа за заједничке послове републичких органа	Управа
Градска управа за јавне набавке, Град Крагујевац	Град Крагујевац
Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, Град Београд	Град Београд
Републички фонд за здравствено осигурање	Републички фонд
Државна ревизорска институција	ДРИ
Информациони систем централизованих јавних набавки Управе	ИС ЦЈН
Актом Владе/органа локалне власти утврђен списак наручилаца за које формирано тело спроводи централизоване јавне набавке	Списак наручилаца



## I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки”.

Према подацима Управе за јавне набавке, учешће уговора закључених у поступцима централизованих јавних набавки у укупној вредности уговора закључених у поступцима јавних набавки је износило од 15% до 18%, у периоду 2016-2018. године.

Према прикупљеним подацима о спроведеним поступцима централизованих јавних набавки у посматраном периоду, Управа је закључила 387 оквирних споразума укупне вредности 11,5 млрд. динара, са просечним бројем пристиглих понуда у поступку од 1,77 понуда. Град Београд је закључио 176 оквирних споразума укупне вредности 43,2 млрд. динара, са просечним бројем понуда у поступку од 2,74 понуде, док је Град Крагујевац закључио 79 оквирних споразума укупне вредности 2 млрд. динара, а просечан број пристиглих понуда је био 2,26 понуде.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо да:

**Прописана надлежност Управе у обављању послова централизованих јавних набавки не обезбеђује у довољној мери конкуренцију и остваривање циљева централизације.**

Наведено заснивамо на налазима и закључцима који су изложени у наставку текста.

Организација послова централизованих јавних набавки у Управи није свеобухватна, јер прописом није регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, евалуацију поступака и анализу уштеда, што може утицати на ефикасност и економичност спровођења поступака ЦЈН. Утврдили смо да Управа нема механизам за спровођење ЦЈН за све наручиоце са утврђеног списка наручилаца, па се дешава да појединачни наручиоци спроводе исте у самосталним поступцима. То може имати за последицу недовољну ефикасност поступака ЦЈН и остваривање циљева централизације у погледу постизања уштеда, услед обједињавања потреба свих наручилаца.

Управа не врши истраживање тржишта у поступцима ЦЈН, јер за то нема прописану обавезу, док Град Крагујевац спроводи истраживање тржишта, али у недовољној мери, што може бити узрок необезбеђивања веће конкуренције у поступцима ЦЈН. Такође, Управа утврђује процењену вредност набавки на основу података и потреба наручилаца исказаних у информационом систему, пре усвајања планова набавки појединачних наручилаца. Управа је обликовала партије набавке услуга (одржавање рачунарске опреме, чишћење, осигурање имовине, физичко – техничко обезбеђење, електронске комуникационе услуге) за потребе једног наручиоца, а Град Крагујевац је исти предмет набавке (канцеларијски материјал) обликовао по различитим групама наручилаца, уместо да су набавке обликовали према стандардизованим добрима/услугама.

Управа је у одређеном броју случајева постављала додатне финансијске услове за учествовање у поступцима ЦЈН, веће од максимално прописаних, чиме је створен ризик ограничавања конкуренције.

Управа нема прописану обавезу сагледавања остварених уштеда у поступцима ЦЈН, док праћење реализације оквирних споразума у спроведеним поступцима, евалуацију поступка ЦЈН и предлагање мера за побољшање система ЦЈН, Управа и Град Крагујевац не врше у довољној мери.



Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки”, даје следеће препоруке:

**Управи за заједничке послове републичких органа да:**

1) предложи мере за побољшање система ЦЈН, у складу са важећим прописима, које ће омогућити да се обједине набавке добара/услуга која су предмет централизације, за наручиоце који су утврђени у Списку наручилаца и за чије потребе се спроводе ЦЈН, како би се остварили циљеви централизације (Налаз 1.1) - Приоритет 2,

2) предложи мере за побољшање система ЦЈН, које ће омогућити свеобухватно обављање послова ЦЈН, од фазе планирања, спровођења поступка, праћења реализације оквирних споразума и контроле извршења уговора, до фазе евалуације самог поступка и анализе уштеда од централизованих набавки, а све у циљу постизања веће ефикасности и економичности поступка ЦЈН (Налаз 1.2) - Приоритет 2,

3) предложи мере за побољшање система ЦЈН у вези са истраживањем тржишта које би омогућиле прикупљање информација о добрима/услугама која су предмет набавке и усклађивање потражње са понудом на тржишту, у циљу постизања веће конкуренције (Налаз 2.1) - Приоритет 2,

4) предложи мере за побољшање система ЦЈН, које би омогућиле да појединачни наручиоци ускладе исказане потребе у ЦЈН са усвојеним плановима набавки, пре покретања поступака ЦЈН, а у циљу боље реализације закључених оквирних споразума (Налаз 2.2) - Приоритет 2,

5) партије предмета набавке не обликује за потребе једног наручиоца, осим у изузетним ситуацијама, већ да уведе стандард добара/услуга који би задовољио потребе већег броја наручилаца и на тај начин оствари уштеде од „куповине на велико“ (Налаз 2.3) - Приоритет 2,

6) приликом дефинисања додатних услова, сагледа њихову оправданост и усклађеност са прописом у циљу обезбеђивања веће конкуренције (Налаз 3.1) - Приоритет 2,

7) предложи мере за побољшање система ЦЈН, у смислу дефинисања активности које су потребне за ефикасније праћење извршења уговора и оквирних споразума, у циљу функционалнијег спровођења поступка ЦЈН (Налаз 4.1) - Приоритет 2,

8) предложи мере за побољшање система ЦЈН, које ће омогућити континуирано оцењивање спроведених поступака и анализирање уштеда у поступцима ЦЈН, а све у циљу сагледавања ефеката централизације набавки (Налаз 4.2) - Приоритет 2,

9) преиспита предмете набавке у ЦЈН у смислу предлагања оних за које се анализом може потврдити да имају предности у погледу укупно очекиваних ефеката централизације, у односу на више појединачних поступака, а све у циљу предлагања мера за унапређење система ЦЈН (Налаз 4.2) - Приоритет 2.



**Градској управи за јавне набавке Града Крагујевца да:**

- 1) у потпуности документује истраживање тржишта, како би ефикасније сагледала услове на тржишту предмета набавке и на тај начин омогућила већем броју понуђача да учествује у поступку ЦЈН (Налаз 2.1) - Приоритет 2,
- 2) да обликује предмете набавке према истоврсности добара/услуга, а не према групама наручилаца, како би остварила користи од куповине на велико (Налаз 2.3) - Приоритет 2,
- 3) успостави ефикасније праћење извршења уговора и оквирних споразума, у циљу функционалнијег спровођења поступка ЦЈН (Налаз 4.1) - Приоритет 2 и
- 4) успостави јасне критеријуме на основу којих би анализирала постигнуте уштеде у ЦЈН, а све у циљу свеобухватног сагледавања ефеката централизације (Налаз 4.2) - Приоритет 2.

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**12. децембар 2019. године**





## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки” у периоду од априла до септембра 2019. године.<sup>1</sup> Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>2</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>3</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину<sup>4</sup>.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

### 1. Проблем

Централизоване јавне набавке уведене су Законом о јавним набавкама 2012. године са циљем да се смање трошкови спровођења поступка и повећа економичност набавки<sup>5</sup>.

С обзиром да увођење централизованих јавних набавки носи са собом ризик од нарушавања конкуренције и фаворизовања великих понуђача, законодавац је предвидео да је тело за централизоване набавке дужно да поступак јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, на начин да омогући учешће малих и средњих предузећа.

Увидом у податке о спроведеним поступцима ЦЈН прикупљене од одабраних тела за централизоване јавне набавке која спроводе набавке за потребе органа и организација на републичком и локалном нивоу власти, утврдили смо да се просечан број понуда у поступцима централизованих јавних набавки смањивао из године у годину, у периоду од 2016. до 2018. године.

Такође, анализама смо утврдили да је један од субјеката ревизије у посматраном периоду у више од половине покренутих поступака централизованих јавних набавки обликованих по партијама прибавио једну (од 38% до 46% спроведених поступака) или ниједну понуду (од 6% до 12% покренутих поступака набавке). Наведено указује на то да овај субјект ревизије у значајном броју спроведених поступака није обезбедио ни минимум конкуренције. У већини ситуација када је у поступцима прибављао само једну понуду, субјект ревизије је закључивао оквирне споразуме (90%). Овакво поступање субјекта ревизије, да закључују оквирне споразуме у поступцима у којима није била обезбеђена конкуренција, односно није било надметања два или више понуђача, доводи у питање постизање економичности набавки, што представља крајњи циљ централизованих јавних набавки.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки“.

<sup>1</sup> Закључак о спровођењу ревизије број: 400-1141/2019-03/1, 400-1141/2019-03/2, 400-1141/2019-03/3 и 400-1141/2019-03/4 од 16. априла 2019. године.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, број 9/2009.

<sup>4</sup> Програм ревизије ДРИ за 2019. годину број: 06-5961/2018-02/1 од 26. децембра 2018. године и Измене и допуне Програма ревизије ДРИ за 2019. годину број 06-1127/2019-02/1 од 15. априла 2019. године.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, број 124/2012.



## 2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се испита да ли се ефикаснијим спровођењем поступка централизованих јавних набавки од стране субјеката ревизије може обезбедити већа конкуренција у поступцима, односно да ли се активнијим учешћем субјеката ревизије у делу организовања послова и планирања поступка ЦЈН, истраживања тржишта, стандардизације и одабира добара/услуга које ће се набављати централизовано, дефинисања услова у конкурсној документацији, може утицати на то да већи број понуђача учествује у поступцима набавке.

Обезбеђивање веће конкуренције у поступцима би омогућило да држава под повољнијим условима набавља добра и услуге и да на најеконичнији начин користи новац пореских обвезника („вредност за новац“).

У фокусу ревизије је ефикасност поступка спровођења централизованих јавних набавки, као однос између постигнутих резултата и искоришћених ресурса за наведену активност.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

## 3. Ревизорска питања

Државна ревизорска институција се определила да главно питање ревизије буде *да ли субјекти ревизије спроводе централизоване јавне набавке ефикасно, на начин да обезбеђују конкуренцију у поступку, чиме постижу економичнију набавку добара/услуга за све наручиоце у систему и држави*. Наведено из разлога што се кроз смањење набавних цена, трансакционих трошкова и побољшања услова набавки услед „куповине на велико“ и замене већег броја поступака набавки једним, утиче на могућност остваривања уштеда у буџету.

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

1. Да ли су субјекти ревизије на адекватан начин успоставили организацију послова која омогућава ефикасно спровођење поступка ЦЈН?
2. Да ли субјекти ревизије врше адекватне анализе (тржишта, стандардизације добара/услуга, процењене вредности набавке) пре покретања поступка ЦЈН, у циљу обезбеђивања конкуренције?
3. Да ли субјекти ревизије предузимају одговарајуће мере, кроз дефинисање услова у конкурсној документацији, ради обезбеђивања конкуренције у поступцима ЦЈН?
4. У којој мери су надлежни органи и субјекти ревизије успоставили контролу над поступком ЦЈН?

## 4. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су послови централизованих јавних набавке које обављају субјекти ревизије, односно образована тела за централизоване јавне набавки.

Ревизијом смо обухватили активности одабраних субјеката ревизије и то: Управе, Града Београда и Града Крагујевца у периоду од 2016. до 2018. године, али су одређени подаци тражени и за раније периоде због потребе анализе организације послова јавних набавки пре и након формирања тела за централизоване јавне набавке, а све у циљу испитивања ефикасности спровођења поступка.

Послове ЦЈН које спроводи Републички фонд сагледали смо и описали у посебном делу извештаја. За наведено смо се одлучили имајући у виду специфичност набавних категорија (набавка лекова, уградног материјала, медицинског и потрошног материјала), сложеност послова и неупоредивост добара које набавља Републички фонд са добрима/услугама која



набављају друга тела за централизоване набавке (Управа, Град Београд и Град Крагујевац). Такође, у 2019. години донета је нова Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>6</sup> у којој су наведене нове врсте добара које ће Републички фонд спроводити у централизованим набавкама.

Сматрамо да централизоване јавне набавке у области здравства захтевају посебну пажњу, стручну и детаљнију анализу у погледу спроведених поступака ЦЈН, како због великог броја спроведених поступака, тако и због специфичности набавних категорија и посебне и обимне законске регулативе у области здравства.

Предмет испитивања су биле активности субјеката ревизије и то:

- ✓ начин спровођења поступка ЦЈН, у смислу да ли централизоване набавке обухватају набавке свих утврђених наручилаца и све утврђене набавне категорије;
- ✓ организација послова која се односи на централизоване јавне набавке у смислу свеобухватности послова, обезбеђивања кадровског капацитета и организације расположивих ресурса, као и интерног уређења самог поступка;
- ✓ успостављене координације између наручилаца и формираног тела за централизоване јавне набавке, у циљу ефикаснијег спровођења поступка ЦЈН;
- ✓ у делу планирања централизованих јавних набавки које се односи на: истраживање тржишта, начин прикупљања и анализу исказаних потреба наручилаца, стандардизацију добара/услуга који се набављају централизовано, обликовање предмета набавке/партија, начин сачињавања плана ЦЈН и утврђивања процењене вредности ЦЈН;
- ✓ сачињавање конкурсне документације у погледу дефинисања додатних услова набавке;
- ✓ контрола реализације оквирних споразума и извршења закључених уговора наручилаца;
- ✓ евалуација поступка и анализе остварених уштеда у поступцима ЦЈН, у циљу сагледавања ефикасности и економичности поступка, као и предузете мере за унапређење поступка;
- ✓ извештавање надлежног органа о спроведеним поступцима и оствареним ефектима/уштедама у ЦЈН.

У ревизији нисмо испитивали:

- ✗ да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- ✗ финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- ✗ садржину техничких спецификација добара/услуга дефинисаних у поступцима ЦЈН, које захтевају посебна стручна знања о појединим предметима набавке.

Ограничења ове ревизије, у смислу давања оцене да ли се ефикаснијим спровођењем поступка ЦЈН може обезбедити већа конкуренција и постићи повољнија набавка добара/услуга, су:

- чињеница да на обезбеђивање конкуренције поред идентификованих интерних фактора утичу и екстерни фактори који су одраз постојеће тржишне структуре и других привредних кретања и који су ван контроле субјеката ревизије;
- чињеница да закључени оквирни споразуми велике вредности и дугог рока трајања (нпр. 2 године), могу довести до привременог „затварања тржишта“, а самим тим и до ограничавања и нарушавања конкуренције и једнакости понуђача и

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, број 34/2019.



- ризик од стварања тајних споразума, договора понуђача око поделе тржишта, нелојално удруживање понуђача и прећутних договора.

## 5. Методологија у поступку рада

### Методологија у избору субјеката ревизије

Послове централизованих јавних набавки за наручиоце спроводе тела за централизоване јавне набавке.<sup>7</sup>

С обзиром да у Републици Србији не постоји јединствена евиденција образованих тела за ЦЈН, од Управе за јавне набавке тражили смо да нам доставе расположиве податке о учесницима у ЦЈН и спроведеним поступцима. Законска обавеза Управе за јавне набавке да даје сагласност на оснивање и начин рада тела за централизоване јавне набавке<sup>8</sup> је укинута 2015. године.<sup>9</sup>

На наш захтев, Управа за јавне набавке је доставила податке о закљученим уговорима појединачних наручилаца након спроведених поступака ЦЈН, на основу којих смо у посматраном периоду утврдили постојање шест тела која обављају послове централизованих јавних набавки и то: Управа, Републички Фонд, Град Београд, Град Крагујевац, Град Ниш и ЈП „Електропривреда Србије“.

Током истраживања у предстудији, утврдили смо да је тело за централизоване јавне набавке ЈП „Електропривреда Србије“ укинута у 2017. години због статусних промена, тако да спроведени поступци овог тела у периоду од 2016. до 2017. године нису узети у разматрање. Такође, из даљег разматрања су искључени поступци које је спроводио Град Ниш, из разлога што је исти започео спровођење централизованих набавки у 2017. години, а у посматраном периоду је спровео свега четири поступка ЦЈН.

Имајући у виду наведено изабрани су следећи субјекти ревизије:

1. Управа за заједничке послове републичких органа
2. Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки Града Београда
3. Градска управа за јавне набавке Града Крагујевца.

Такође, као субјект ревизије изабран је Републички фонд за здравствено осигурање, за који смо сагледали и описно приказали начин организовања послова и спровођења ЦЈН, без доношења налаза и закључака из разлога описаних у уводном делу извештаја (*Део 4 Обим и ограничења ревизије*).

### Методологија у поступку ревизије – избор набавних категорија

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо Стратегију развоја јавних набавки, законску, подзаконску регулативу и интерну регулативу субјеката ревизије која се односи на област централизованих јавних набавки. Такође, анализирали смо добијене податке о спроведеним поступцима ЦЈН за период 2016 – 2018. године од следећих субјеката ревизије: Управе, Града Београда и Града Крагујевца.

Субјекти ревизије спроводе поступке ЦЈН за набавку различитих набавних категорија у складу са Одлуком Владе или Правилником/Одлуком Градоначелника/Градског већа.

<sup>7</sup> Закон о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015, члан 48.

<sup>8</sup> Закон о јавним набавкама из 2012. године, члан 48. став 6.

<sup>9</sup> Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама „Службени гласник РС“, број 68/2015, члан 21. став 5.



На основу сагледаних прописаних предмета набавке који су утврђени да се набављају у централизованим поступцима набавке утврдили смо разноликост у врстама набавних категорија која поједина тела набављају.

Прво смо анализирали набавне категорије које набављају сва три тела и утврдили следеће упоредиве набавне категорије: електрична енергија, рачунарска опрема, превозна средства, канцеларијски материјал, гориво и мазива, папирна конфекција и услуге мобилних телефона.

Затим, анализирали смо добра/услуге које нису упоредива за све субјекте ревизије, али су значајна за разматрање са становишта успостављених критеријума.

На основу утврђених критеријума и анализа одредили смо следећа добра/услуге за даље анализе.

Табела број 1: Преглед добара/услуга изабраних на основу утврђених критеријума и анализа

Категорија	Набавне категорије	Субјекти ревизије	Критеријуми
Упоредиве набавне категорије	Рачунарска опрема	Управа Град Београд Град Крагујевац	Набавка добара/услуга која се спроводи сваке године и код које је забележен пад у обезбеђивању конкуренције по годинама. Полазна анализа је урађена код Управе, а добијени резултат је примењен на друга два субјекта ревизије.
	Канцеларијски материјал	Управа Град Београд Град Крагујевац	Набавка добара/услуга где је обезбеђена најбоља конкуренција. Полазна анализа је урађена код Управе, а добијени резултат је примењен на друга два субјекта ревизије.
Неупоредиве набавне категорије	Услуге одржавања и поправке (одржавање рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме)	Управа	Набавка добра/услуге са просечним бројем пристиглих понуда испод једне (није обезбеђена конкуренција)
	Канцеларијски намештај	Управа	Набавка добра/услуге са највећим падом у просечном броју пристиглих понуда по годинама код посматраног субјекта ревизије (пад у обезбеђивању конкуренције)
	Средства за одржавање хигијене	Град Београд	
	Услуге физичко техничког обезбеђења	Град Крагујевац	

Анализа набавке одабраних добара/услуга вршена је са становишта ефикасности спровођења поступка ЦЈН одређеног субјекта ревизије у обезбеђивању конкуренције и то кроз: истраживање тржишта добара/услуге, начин исказивања потреба појединачних наручилаца, обликовање предмета набавке, формирање процењене вредности набавке, дефинисање услова у конкурсној документацији и реализације закључених оквирних споразума.

Такође, за одабране набавне категорије испитали смо путем анкете, да ли су субјекти ревизије за све наручиоце са утврђеног Списка наручилаца вршили њихову набавку, да ли су поједини наручиоци спроводили самосталне поступке набавке наведених набавних категорија и који су разлози за такво поступање.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у Прилогу 1.



### III Опис предмета ревизије

#### 1. Законодавни и институционални оквир

Закон о јавним набавкама<sup>10</sup> (у даљем тексту Закон) је регулисао област централизованих јавних набавки, тако што је дефинисао начине спровођења истих, појам тела за централизоване јавне набавке, начин њиховог оснивања и делимично њихов рад.

Јавна набавка је набавка добара, услуга или радова од стране наручиоца, на начин и под условима прописаним Законом.<sup>11</sup>

Закон је прописао два начина спровођења ЦЈН и то:

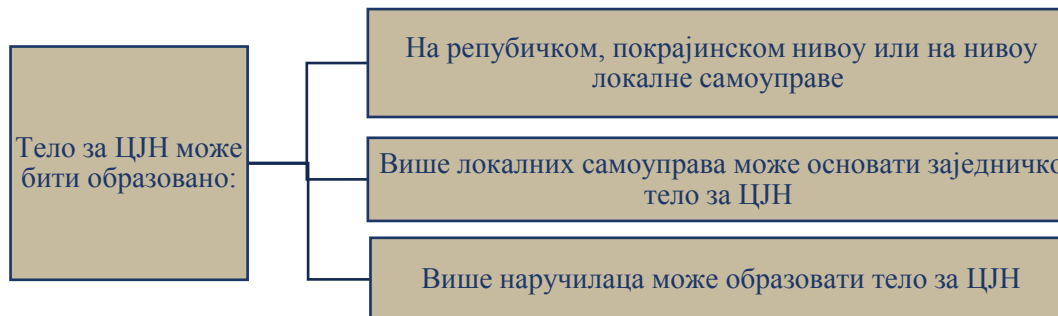
- 1) спровођење поступка јавне набавке од стране тела за ЦЈН<sup>12</sup> и
- 2) спровођење поступка јавне набавке од стране више наручилаца<sup>13</sup>.

Код првог начина спровођења ЦЈН, тело за централизоване јавне набавке је наручилац који закључује оквирне споразуме или додељује уговоре за добра, услуге или радове намењене наручиоцима или директно прибавља добра и услуге за потребе наручилаца.<sup>14</sup>

Оснивање и начин рада тела за ЦЈН уређује се законом, прописом Владе, одлуком наручиоца (надлежног органа покрајине или јединице локалне самоуправе) или споразумом између наручилаца (акт о оснивању тела за ЦЈН).<sup>15</sup>

Закон<sup>16</sup> је предвидео да тело за ЦЈН може бити образовано на више начина, што је приказано на слици број 1.

Слика број 1: Начини образовања тела за ЦЈН



Ревизијом смо испитивали рад тела за ЦЈН на републичком и нивоу локалне самоуправе.

Закон је прописао да је Управа тело за централизоване јавне набавке за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе.<sup>17</sup> Влада ближе уређује предмет јавне набавке, услове, начин планирања централизованих јавних набавки и спровођење поступка јавне набавке од стране Управе.

Услови које је потребно испунити пре почетка спровођења поступка ЦЈН приказани су на следећој слици.

<sup>10</sup> Закон о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015, члан 1, 48, 49 и 50.

<sup>11</sup> Закон о јавним набавкама, члан 3, тачка 1.

<sup>12</sup> Закон о јавним набавкама, члан 48.

<sup>13</sup> Закон о јавним набавкама, члан 50.

<sup>14</sup> Закон о јавним набавкама, члан 48, став 1.

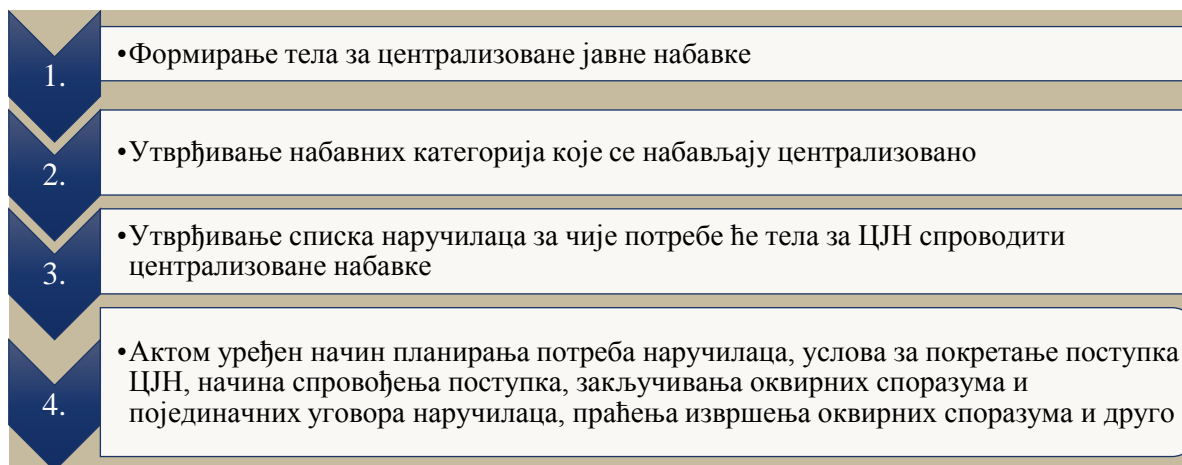
<sup>15</sup> Закон о јавним набавкама, члан 48, став 6.

<sup>16</sup> Закон о јавним набавкама, члан 48, став 3, 4 и 5.

<sup>17</sup> Закон о јавним набавкама, члан 49, став 1.



Слика број 2: Приказ услова за спровођење поступка ЦЈН за потребе више наручилаца преко формираног тела



Тела за централизоване јавне набавке након спроведеног поступка закључују најчешће оквирне споразуме<sup>18</sup>, а појединачни наручиоци закључују уговоре о јавној набавци на основу тих оквирних споразума<sup>19</sup>.

Оквирни споразум представља споразум између једног или више наручилаца и једног или више добављача, чија је сврха утврђивање услова уговора који ће се додељивати током одређеног периода, а који се односе на цене и, где је то прикладно, на количине.<sup>20</sup> Оквирни споразум се може закључити са једним или више понуђача и не може трајати дуже од три године.

Битна карактеристика оквирног споразума је у томе да он не представља типичан облигационо правни уговор, односно наручиоци нису обавезни да на основу оквирног споразума закључују појединачне уговоре.<sup>21</sup>

Уговор о јавној набавци је теретни уговор закључен у писаној или електронској форми између једног или више понуђача и једног или више наручилаца, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова.<sup>22</sup>

Када настане конкретна потреба за добрима и услугама, наручиоци, корисници ЦЈН, закључују појединачне уговоре у периоду важења закључених оквирних споразума и у складу са условима који су тим споразумом утврђени. Број уговора о јавној набавци није ограничен. Обавеза извршења јавне набавке настаје закључивањем појединачних уговора о јавној набавци на основу оквирног споразума.

Други начин централизованих јавних набавки који подразумева могућност да наручиоци заједнички спроведу одређени поступак јавне набавке или један наручилац овласти другог наручиоца да у његово име спроведе поступак јавне набавке<sup>23</sup> или предузме радње у том поступку, није био предмет ове ревизије.

### Остали прописи/акти који регулишу централизоване јавне набавке

Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова<sup>24</sup> ближе се уређују обавезни елементи

<sup>18</sup> Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018. године, Управа за јавне набавке, април 2019. године.

<sup>19</sup> Закон о јавним набавкама, чл. 40. и 40а.

<sup>20</sup> Закон о јавним набавкама, члан 3. тачка 20.

<sup>21</sup> Модели и упутство о начину закључивања оквирних споразума, страна 4, Управа за јавне набавке, јул 2013. године.

<sup>22</sup> Закон о јавним набавкама, члан 3. тачка 2.

<sup>23</sup> Закон о јавним набавкама, члан 50. став 1.

<sup>24</sup> „Службени гласник РС“, број 86/2015.



конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке и начин доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца<sup>25</sup> прописано је да се интерним актом у складу са Законом уређује начин планирања набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршења обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Правилником о грађанском надзорнику<sup>26</sup> уређују се услови и критеријуми за именовање грађанског надзорника и начин рада грађанског надзорника. Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке ако наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара.

## 2. Централизоване јавне набавке

Суштина централизованих јавних набавки је у томе да тело за централизоване јавне набавке спроводи обједињене набавке добара и услуга за више наручилаца. На пример тело за централизоване набавке државних органа и организација спроводи један поступак за набавку канцеларијског материјала или горива за све државне органе, уместо да сваки орган самостално спроводи поступак у складу са својим потребама. На тај начин се могу остварити значајне уштеде код наручилаца због могућности смањења набавних цена и осталих услова куповине, услед набавке великих количина добара и услуга, што представља и погодан начин да се остваре економичније набавке.

Користи од централизације јавних набавки су вишеструке за наручиоце, понуђаче и државу и приказане су на слици број 3.<sup>27</sup>

Слика број 3: Користи од централизације јавних набавки

Наручиоци добара/услуга	<ul style="list-style-type: none"> <li>• јефтинија добра/услуге</li> <li>• нижи трошкови поступка</li> <li>• стручност/експертиза у спровођењу поступка</li> </ul>
Понуђачи добара/услуга	<ul style="list-style-type: none"> <li>• већа транспарентност поступка</li> <li>• смањење ризика дискриминације по основу корупције</li> <li>• смањење производних трошкова на основу економије обима</li> </ul>
Држава	<ul style="list-style-type: none"> <li>• повољнији услови куповине, мањи трансакциони трошкови</li> <li>• већи степен стандардизације набавке, уштеде у буџету</li> <li>• смањење ризика од корупције</li> <li>• политички циљеви нпр. еколошке набавке, социјално одговорне набавке</li> </ul>

Сврха увођења ЦЈН, које се могу спроводити на републичком и локалном нивоу је, оптимизација јавних набавки.

На републичком нивоу оптимизација се може постићи увођењем стандарда оних предмета набавке за који не постоје оправдања да се разликују од министарства до министарства (нпр.

<sup>25</sup> „Службени гласник РС“, број 83/2015.

<sup>26</sup> „Службени гласник РС“, број 29/2013.

<sup>27</sup> Централизоване јавне набавке, Управа за јавне набавке, август 2015. година.





канцеларијски материјал, канцеларијски намештај, рачунарска опрема) и друго.<sup>28</sup> Лекови, уградни, медицински и санитетски материјал које користе различите здравствене установе у области здравства се такође могу стандардизовати.

На локалном нивоу централизација помаже да се превазиђу ограничења по основу недовољно стручних капацитета, тако да централно тело набавља за организационе јединице локалне самоуправе, школе и вртиће, који онда могу да се посвете обављању своје основне делатности.<sup>29</sup>

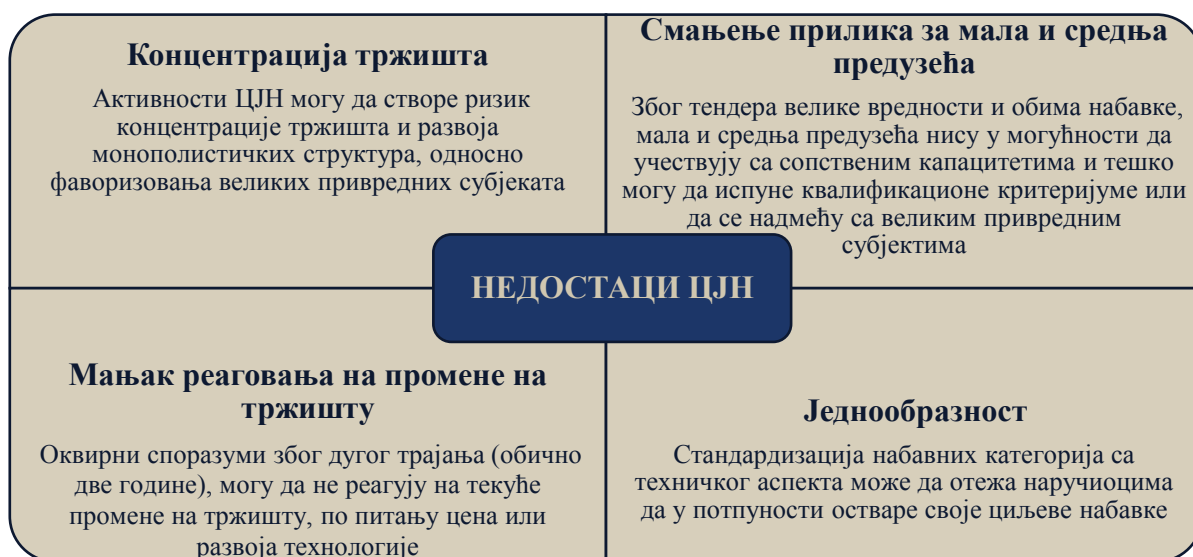
Предности ЦЈН<sup>30</sup> су приказани на слици број 4.

Слика број 4: Предности централизованих јавних набавки



Централизација јавних набавки, с једне стране, може наручиоцима донети значајне уштеде и користи, али централизација набавки може довести и до одређених негативних утицаја. Неки од аргумената који се могу навести против ЦЈН<sup>31</sup> су призани на слици број 5.

Слика број 5: Недошаци централизованих јавних набавки



<sup>28</sup> Централизоване јавне набавке, Управа за јавне набавке, август 2015. година.

<sup>29</sup> Централизоване јавне набавке, Управа за јавне набавке, август 2015. година.

<sup>30</sup> Sigma информативни документ број 20, Тела за централизоване јавне набавке, страна 5.

<sup>31</sup> Sigma информативни документ број 20, Тела за централизоване јавне набавке, страна 5-6.



Један од проблема код централизованих јавних набавки је одсуство идентификовања ризика. Неки од ризика код ове врсте набавке су: дуго трајање поступка због бројних жалби од стране понуђача који због недовољних капацитета не могу учествовати у поступку, сложеност поступка, као и недовољно разумевање и подршка од крајњих корисника/наручилаца.

Централизација јавних набавки у јавном сектору није нова појава. Многе земље, чланице ЕУ, су почеле још у другој половини прошлог века да спроводе набавке преко централног тела за јавне набавке.<sup>32</sup>

У наставку дајемо опис ЦЈН које се спроводе у Републици Србији.

### 3. Централизоване јавне набавке у Републици Србији

Централизоване јавне набавке у Републици Србији уведене су Законом о јавним набавкама из 2012. године, са циљем да се смање трошкови спровођења поступка и повећа економичност набавки.<sup>33</sup>

Смањење трошкова спровођења поступка се постиже смањивањем трансакционих трошкова, јер се већи број поступака замењује једним, закључују се оквирни споразуми на дужи период (до три године), што доводи до уштеда у самом поступку спровођења набавке.

Повећање економичности јавних набавки се постиже економијом обима, односно централизација набавки омогућава да се потребе више наручилаца обједине и спроведе поступак ЦЈН, при чему се услед куповине повећаних количина добара и услуга („куповина на велико“) могу остварити уштеде.

Централизација јавних набавки у Републици Србији се значајно развила током последњих година. У 2014. години, након увођења система ЦЈН, вредност закључених уговора у поступцима централизованих јавних набавки је учествовала са 8% у укупној вредности закључених уговора, у 2016. години њихово учешће је порасло на 15%, у 2017. години на 18%<sup>34</sup>, док је у 2018. години забележено смањење на 15%.<sup>35</sup>

У наставку дајемо приказ броја и вредности закључених уговора у ЦЈН и њихово учешће у укупно закљученим уговорима у поступцима јавних набавки.

Табела број 2: Закључени уговори у поступцима ЦЈН по годинама

Година	Закључени уговори о јавним набавкама		Закључени уговори крајњих корисника на основу поступка ЦЈН			
	Број	Вредност у млрд. динара	Број	%	Вредност у млрд. динара	%
2016	104.370	335	18.880	18	52	15
2017	107.248	343	16.242	15	60	18
2018	125.619	404	15.104	12	59	15
Укупно		1.082			171	

<sup>32</sup> Централизоване јавне набавке, Управа за јавне набавке, август 2015. година.

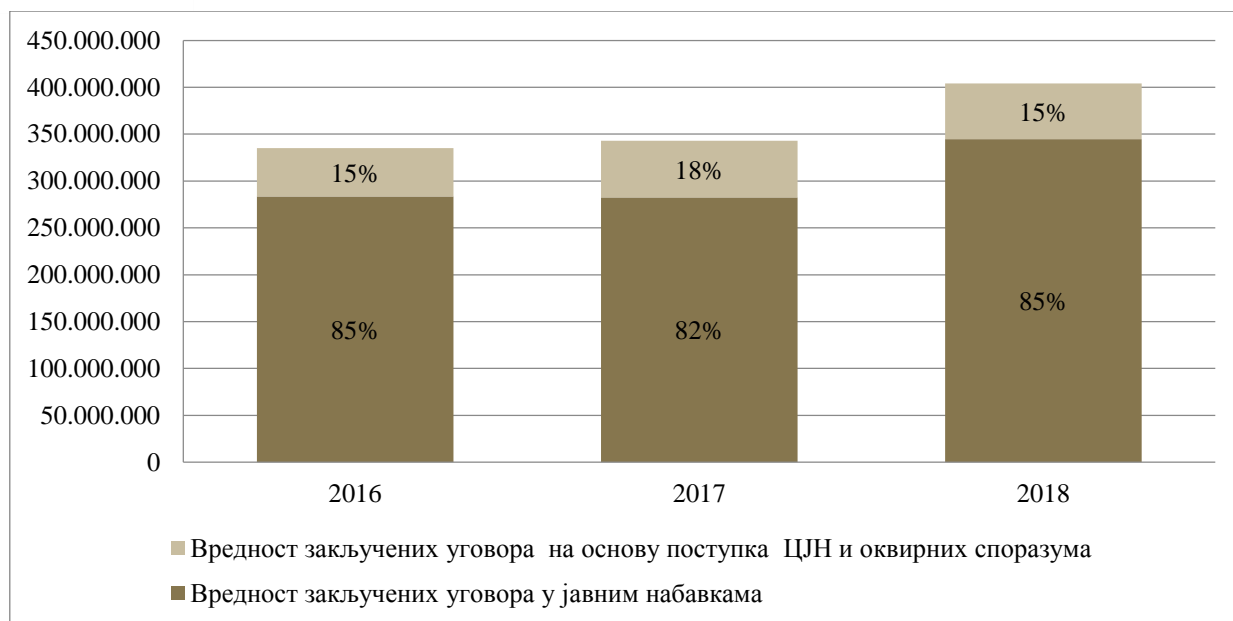
<sup>33</sup> Предлог закона о јавним набавкама са образложењем из 2012. године.

<sup>34</sup> Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2017 – 31.12.2017. године, Управа за јавне набавке, март 2018. године.

<sup>35</sup> Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018. године, Управа за јавне набавке, април 2019. године.



Графикон број 1: Вредност закључених уговора у јавним набавкама и закључених уговора на основу поступка ЦЈН

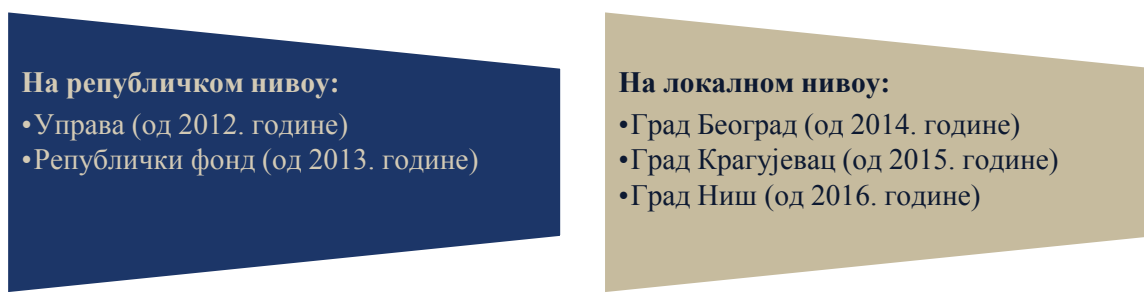


### Тела за централизоване јавне набавке

Тела за ЦЈН обављају послове централизованих набавки, а могу обављати и друге помоћне активности у вези са јавним набавкама (пружање подршке активностима набавке, техничка помоћ, саветовање о спровођењу и креирању поступка јавних набавки и друго).<sup>36</sup>

У Републици Србији, на основу података од Управе за јавне набавке, постоје следећа тела за ЦЈН, приказана на слици број 6.

Слика број 6: Тела за ЦЈН у Републици Србији

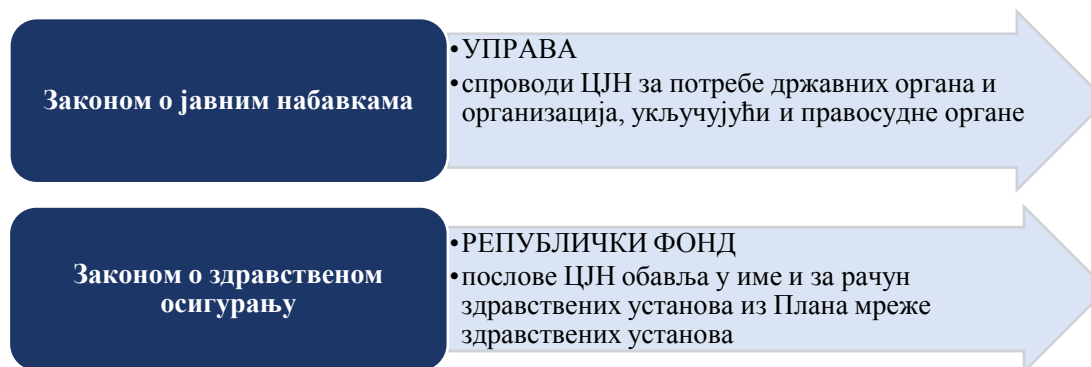


<sup>36</sup> Sigma информативни документ број 20, Тела за централизоване јавне набавке, страна 2.



На републичком нивоу законом<sup>37</sup> су образована два тела.

Слика број 7: Тела за ЦЈН образована на републичком нивоу



На покрајинском и нивоу локалне самоуправе тела за ЦЈН се оснивају Одлуком надлежног органа покрајине или јединице локалне самоуправе.<sup>38</sup> Успостављање тела за ЦЈН није обавезно, али представља опцију/могућност дати наручиоцима да се одреде за поступке централизованих јавних набавки, имајући у виду вишеструке уштеде које се могу постићи у овом поступку набавке.

Град Београд је Одлуком о оснивању и раду Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки<sup>39</sup> формирао тело за ЦЈН као посебну службу која спроводи централизоване набавке за потребе организационих јединица Градске управе, установа, јавних комуналних предузећа, осталих предузећа и организација чији је оснивач Град.

Град Крагујевац је Одлуком о централизацији и контроли јавних набавки<sup>40</sup> овластио Градску управу за јавне набавке да спроводи поступке централизованих набавки за потребе директних корисника буџетских средстава Града Крагујевца, посебних и стручних служби и других правних субјеката чији је оснивач Град, укључујући и основне и средње школе.

Град Ниш је Одлуком о Градској управи Града Ниша<sup>41</sup> образовао Службу за јавне набавке као посебну стручну службу која између осталих обавља и послове централизованих јавних набавки.

Тела за централизоване набавке су у Републици Србији у већини случајева организована у оквиру Одељења за јавне набавке које припадају одређеном органу. Једино је Град Београд организовао тело за ЦЈН као посебну и независну службу.

### **Утврђивање предмета централизоване јавне набавке**

Предмет ЦЈН утврђује се актом о оснивању тела или другим актом којим се утврђује списак набавних категорија које се набављају централизовано.

Код централизације јавних набавки треба строго водити рачуна приликом избора предмета набавке који ће се набављати централизовано. Пре увођења централизованих јавних набавки одређених добра/услуга треба анализом утврдити које набавке добара/услуга могу имати предност у односу на више појединачних поступака набавки у погледу укупних очекиваних ефеката.<sup>42</sup>

<sup>37</sup> Закон о јавним набавкама, члан 49. и Закон о здравственом осигурању „Службени гласник РС”, бр. 107/05, 109/05 - испр., 57/11, 110/12 - одлука УС, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 - одлука УС, 106/15 и 10/16 - др. закон, члан 212а.

<sup>38</sup> Закон о јавним набавкама, члан 48. став 6.

<sup>39</sup> „Службени лист града Београда”, број 75/14.

<sup>40</sup> „Службени лист Града Крагујевца”, број 27/2015, страна 6.

<sup>41</sup> „Службени лист Града Ниша”, број 143/2016.

<sup>42</sup> Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 - 2018. године, тачка 3.1.2.



Предмет јавне набавке које спроводи тело за ЦЈН могу бити добра, услуге и радови. Од тела за ЦЈН се очекује да успоставе одговарајуће стандарде добара/услуга који ће се набављати централизовано, на начин да се задовоље потребе наручилаца у обављању њихових редовних пословних активности. Предмет ЦЈН не могу бити специфични (нестандардни) предмети чија су својства условљена потребом одређеног наручиоца.

Влада Републике Србије је утврдила набавне категорије које се централизују, доношењем следећих акта и то:

1) Уредбе о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке<sup>43</sup>,

2) Одлуке о утврђивању ЦЈН добара и услуга које ће спроводити Управа у 2017. години и 2018. години<sup>44</sup> и

3) Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>45</sup> за потребе здравствених установа, са изменама и допунама.

Градови актом о оснивању и/или интерним актима утврђују добра и услуге које набављају централизовано.

Тако је Град Београд списак предмета набавке које набавља у поступцима ЦЈН уредио Правилником<sup>46</sup>, а Град Крагујевац Одлукама о одређивању ЦЈН које ће спроводити Град Крагујевац као тело за ЦЈН.

### **Утврђивање списка наручилаца за чије потребе тела спроводе ЦЈН**

У поступку оснивања тела за ЦЈН утврђује се списак наручилаца за које ће тело спроводити ЦЈН.

Наручиоци у чије име и за чији рачун се спроводи централизована набавка не би требало самостално да набављају те предмете набавке.<sup>47</sup> Међутим, тела могу интерним актом прописати ситуације у којима се због одређених оправданих разлога одступа од наведеног правила.

Појединачни наручиоци у оквиру годишњег Плана набавки обавезно планирају набавке добара, услуга и радова за које ће поступак спровести тело за ЦЈН.

Влада Републике Србије је утврдила списак наручилаца, следећим актима:

1) Одлуком о утврђивању списка наручилаца (државних органа и организација, правосудних органа) за чије потребе Управа спроводи ЦЈН<sup>48</sup> и

2) Уредбом о Плану мреже здравствених услуга<sup>49</sup>, са списком здравствених установа за које Републички фонд спроводи ЦЈН.

Градови актом о оснивању и/или интерним актима утврђују списак наручилаца за чије потребе спроводе централизоване набавке. Тако је Град Београд списак наручилаца за које спроводи ЦЈН утврдио решењима<sup>50</sup>, а Град Крагујевац Одлуком о централизацији и контроли набавки.<sup>51</sup>

У наставку је приказан број наручилаца и број набавних категорија за које субјекти ревизије спроводе ЦЈН.

<sup>43</sup> „Службени гласник РС“, број 93/15.

<sup>44</sup> за 2017. годину „Службени гласник РС“, број 61/2016, а за 2018. годину „Службени гласник РС“, број 57/2017.

<sup>45</sup> „Службени гласник РС“, бр. 29/13, 49/13, 51/13 - испр., 86/13, 119/14, 86/15, 95/16, 111/17, 56/18 и 68/18.

<sup>46</sup> Правилник о условима и начину спровођења поступка централизованих јавних набавки од стране Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки и утврђивању списка предмета централизованих јавних набавки („Службени лист Града Београда“, број 91/2014) и измене и допуне овог правилника („Службени лист Града Београда“, бр. 59/2015 и 68/2015).

<sup>47</sup> Информативно пословни центар, Приручник Јавне набавке у пракси бр. 11а, 15. новембар 2017. године, страна 161.

<sup>48</sup> „Службени гласник РС“, број 12/2015.

<sup>49</sup> „Службени гласник РС“, бр. 42/2006, 119/2007, 84/2008, 71/2009, 85/2009, 24/2010, 6/2012, 37/2012, 8/2014, 92/2015, 111/2017, 114/2017 - испр., 13/2018 и 15/2018 - испр.

<sup>50</sup> Решење о утврђивању списка наручилаца за чије потребе Град Београд спроводи поступке централизованих јавних набавки.

<sup>51</sup> члан 1.



Табела број 3: Приказ броја наручилаца и набавних категорија које субјекти ревизије спроводе у поступцима ЦЈН

Р.бр.	Субјекти ревизије	Број наручилаца за које тела спроводе ЦЈН			Број набавних категорија који се централизује		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
1	Управа	100	103	103	12	12	13
2	Град Београд	72	85	88	18	18	18
3	Град Крагујевац	136	138	145	11	20	21

### Општи подаци о спроведеним поступцима ЦЈН

У наставку приказујемо опште информације о спроведеним поступцима ЦЈН по субјектима ревизије у посматраном периоду и реализацији закључених оквирних споразума по годинама.

Табела број 4: Приказ податка о спроведеним поступцима ЦЈН по субјектима ревизије

Р.бр.	Опис	Управа			Град Београд			Град Крагујевац		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
1	Укупан број спроведених поступака	13	17	18	21	19	25	12	19	19
2	Укупан број обликованих партија по поступцима	136	148	152	61	57	71	27	26	28
3	Број закључених оквирних споразума (окончани поступци)	126	134	127	57	57	62	26	26	27
4	Вредност оквирних споразума (без ПДВ-а) у млрд. динара	2,3	6,8	2,4	14,3	6,4	22,5	0,4	0,5	1,1
5	Обустављени поступци (партије)*	10	14	25	4	0	9	1	0	1

\*Управа је у највећем броју случајева вршила обуставе поступака зато што није прибавила ниједну понуду, док је Град Београд обустављао поступке из разлога неприхватљивих понуда.

У периоду 2016-2018. године сва три субјекта ревизије повећала су укупан број спроведених поступака. Највећу вредност оквирних споразума је закључио Град Београд, а најмању Град Крагујевац.

Табела број 5: Реализација закључених оквирних споразума по годинама

Р.бр.	Опис	Управа			Град Београд			Град Крагујевац		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
1	Број закључених појединачних уговора на основу оквирних споразума	550	1.449	459	796	803	860	681	889	869
2	Вредност закључених појединачних уговора у млрд. динара	1,3	5,5*	1*	14,2*	7,6*	26,2*	0,5	0,5	0,7
3	Реализација оквирног споразума **	57,70%	80,88%	39,42%	99,74%	99,20%	97,57%	115,38%	105,78%	60,75%

\*Град Београд је доставио податке о вредности закључених појединачних уговора наручилаца са ПДВ-ом

\*\* Реализација оквирних споразума у 2018. години код појединих субјеката ревизије није коначан податак, имајући у виду да су закључени оквирни споразуми још увек на снази.

Из приказаних података се може закључити да Град Београд има најбољу реализацију оквирних споразума. У више од 97% случајева наручиоци су закључили појединачне уговоре. Реализација оквирних споразума је детаљније описана у Закључку број 4.



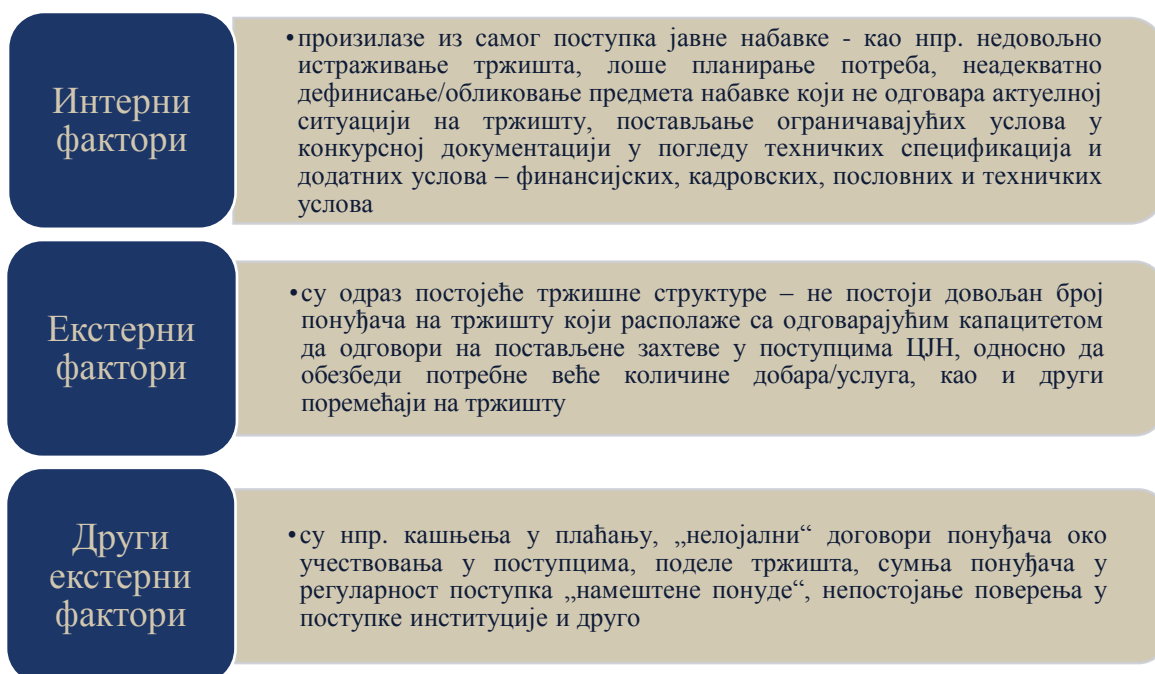
## 4. Обезбеђивање конкуренције у поступцима ЦЈН

Конкуренција подразумева стање у коме пословно привређивање пословних субјеката позитивно утиче на смањење цена, квалитет производа, бољу понуду на тржишту, повећање продуктивности итд. Стога је очување стања здраве конкуренције и превенција од нелојалне конкуренције од велике важности за развој свих ентитета у привредним структурама.<sup>52</sup>

Закон је дефинисао начело обезбеђивања конкуренције као обавезу наручилаца да у поступку јавне набавке омогуће што је већу конкуренцију.<sup>53</sup>

Слободна конкуренција омогућава држави да, под најповољнијим условима, набавља добра, услуге и радове потребног квалитета и да тиме, на најекономичнији начин, користи новац пореских обвезника („вредност за новац“). На тај начин стварају се значајне уштеде и могућности да се уштеђена средства употребе за повећање квантитета и квалитета других услуга које држава пружа грађанима, чиме се унапређује животни стандард.<sup>54</sup>

Слика број 8: Фактори који могу утицати на конкуренцију



Конкуренција може бити нарушена/ограничена фаворизовањем великих понуђача у поступцима ЦЈН, имајући у виду да се централизацијом набављају велике количине добара и услуга.

Најчешћи проблеми и препреке за учествовање малих понуђача у поступцима ЦЈН су уговори велике вредности и немогућност испуњавања постављених додатних услова (финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета), недостатак информација и недовољна комуникација са наручиоцима, кратак рок за припрему понуде, давање предности најниже понуђеној цени у односу на критеријум економски најповољније понуде, непотребна административна оптерећења, кашњење у плаћању или неплаћање за извршени посао и друго.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> <http://edukacija.rs/poslovne-vestine/menadzment/sta-je-nelojalna-konkurencija-a-sta-monopol>

<sup>53</sup> Закон о јавним набавкама, члан 10.

<sup>54</sup> Стратегија развоја јавних набавки у Републике Србије за период 2014 - 2018. године, члан 1.

<sup>55</sup> Смернице за повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, страна 6.



Да би предупредио наведене ризике, законодавац је предвидео да тела за централизоване набавке обликују предмете набавки по партијама и не користе дискриминаторске услове у конкурсној документацији (у погледу техничких спецификација и додатних услова).

Управа за јавне набавке је у свом годишњем Извештају о јавним набавкама за 2018. годину анализирала обезбеђену конкуренцију у поступцима јавних набавки, на основу просечног броја пристиглих понуда. У 2018. години, просечан број понуда износио је свега 2,5 понуде, што је најнижи ниво у протеклих пет година. Од укупног броја набавки, у 55% случајева стигла је само једна понуда, иако је 50% тих набавки било обликовано по партијама. Из свега наведеног следи да, иако су створени одређени повољни услови за конкуренцију, са аспекта поделе набавке по партијама, иста је изостала код значајног броја поступака.<sup>56</sup>

### **Анализа обезбеђивања конкуренције у поступцима ЦЈН**

Да би испитали интензитет конкуренције коју остварују одабрани субјекти ревизије, у поступку ревизије прикупили смо податке о спроведеним поступцима ЦЈН и просечном броју пристиглих понуда у поступку ЦЈН од Управе, Града Београда и Града Крагујевца.

Наведена тела за ЦЈН која спроводе набавке сличних набавних категорија у централизованим поступцима (као што су канцеларијски материјал, гориво, рачунарска опрема, услуге мобилних телефона, услуге електричне енергије, енергенти, папирна галантерија, путничка возила) предмет су даљег разматрања са становишта обезбеђивања конкуренције.

У наставку приказујемо добијене податке о просечном броју пристиглих понуда у ЦЈН по субјектима ревизије.

Табела број 6: Просечан број пристиглих понуда у ЦЈН по годинама

Р. бр.	Тело за централизоване набавке	Године		
		2016	2017	2018
1	Управа	1,99	1,74	1,59
2	Град Београд	2,98	2,98	2,25
3	Град Крагујевац	2,30	2,27	2,21

Анализом прикупљених података утврдили смо пад конкуренције код свих тела која спроводе централизоване набавке (пад у просечном броју пристиглих понуда по годинама). Имајући у виду да је конкуренција која се постиже на нивоу свих поступака јавне набавке у 2018. години била на нивоу просечно пристиглих понуда од 2,5 понуде<sup>57</sup>, може се закључити да је конкуренција која је постигнута у поступцима ЦЈН у тој години била на сличном нивоу (за Градове Београд и Крагујевац).

Једино је Управа, у све три посматране године, остварила просечан број понуда испод две понуде. Такође, анализа прикупљених података је показала да се просечан број пристиглих понуда у поступцима смањује из године у годину: од 1,99 понуда у 2016. години, 1,74 понуде у 2017. години, до 1,59 понуда у 2018. години.

Из наведеног следи да је Управа у најмањој мери обезбедила конкуренцију приликом спровођења поступака ЦЈН у односу на остале субјекте ревизије који спроводе ЦЈН.

Такође, анализом смо утврдили да је Управа у посматраном периоду у више од половине покренутих поступака ЦЈН обликованих по партијама прибавила једну или није прибавила понуду, што је приказано на следећем графикону.

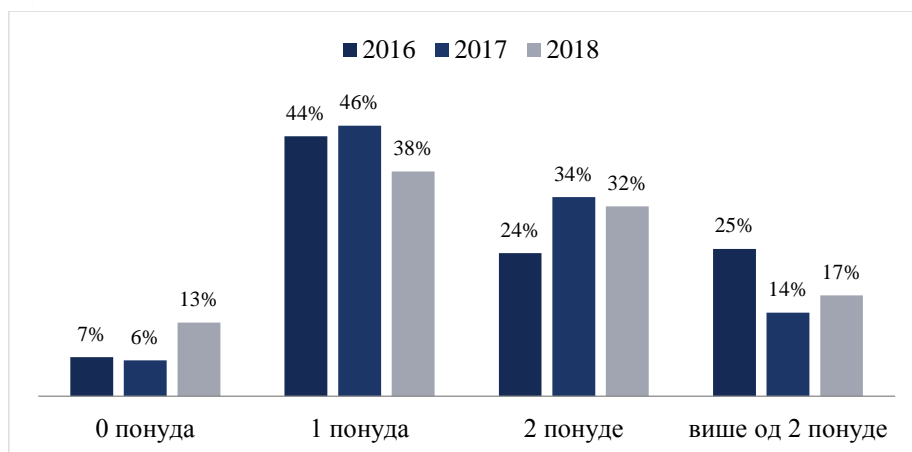
<sup>56</sup> Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018. године, Управа за јавне набавке, април 2019. године, страна 7 и 8.

<sup>57</sup> Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2018 – 31.12.2018. године, Управа за јавне набавке, април 2019. године.





Графикон број 2: Структура пристиглих понуда у поступцима ЦЈН Управе

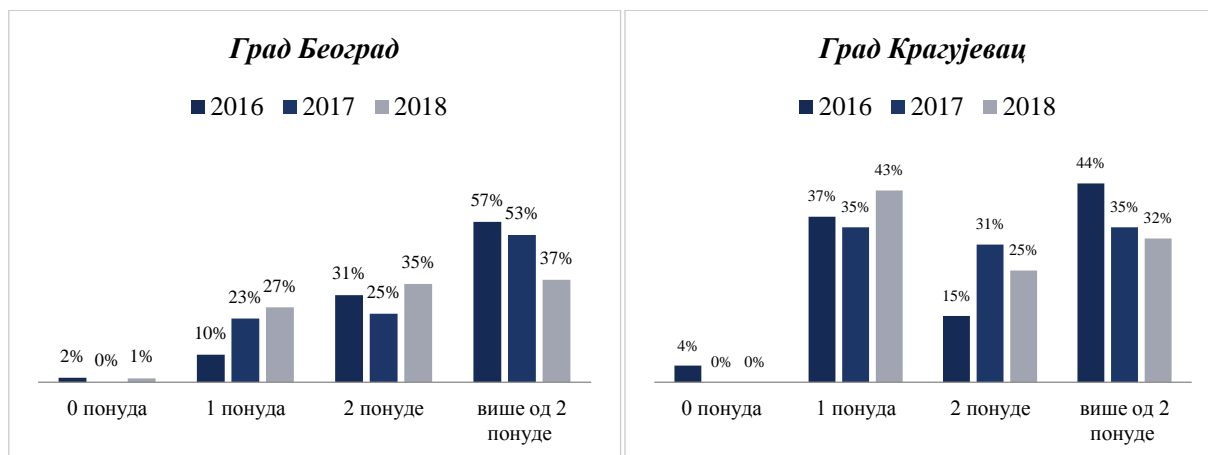


Управа није обезбедила минималну конкуренцију у значајном броју поступака ЦЈН, односно није обезбедила надметање барем два понуђача у поступку. Наведени закључак произилази из чињенице да је Управа у 44% спроведених поступака у 2016. години прибавила само једну понуду, док је у 2017. години тај проценат износио 46%, а у 2018. години 38%. Управа је у мањем броју поступака, односно у 14%-25% поступака прибавила више од 2 понуде и имала обезбеђену конкуренцију.

Управа је у већини случајева када је прибављала само једну понуду у поступку закључивала оквирне споразуме (у 90% случајева), што ствара ризик да није постигла економичност набавки.

Структура пристиглих понуда за друга два субјекта ревизије је приказана на следећим графиконима.

Графикон број 3: Структура пристиглих понуда у поступцима ЦЈН за Град Београд и Град Крагујевац



Из наведеног произилази да је Град Београд у посматраном периоду у више од половине поступака имао обезбеђену конкуренцију, односно прибављао је више од 2 понуде у поступку, као и да је имао мањи број поступака у којима је прибављао једну понуду. Град Крагујевац је у посматраном периоду имао уједначено учешће поступка са прибављеном једном понудом (35%-43%), али је имао и знатан број поступака са постигнутом конкуренцијом (32%-44%).



## 5. Како функционишу централизоване јавне набавке у свету?

Генерално се може констатовати да је у свету препознат значај и предности ЦЈН и да су различита искуства земаља у погледу начина и облика организовања тела за ЦЈН. Данас су тела за ЦЈН организована углавном у три облика:

- а) као део министарства (Велика Британија, Словенија);
- б) као самосталне агенције у 100% власништву државе (Хрватска);
- в) као агенције у претежном власништву државе (Финска, Аустрија, Данска).

Италијански Consip и аустријски BVG (Bundesbeschaffung) су тела за ЦЈН која су формирана као јавна предузећа под надзором Министарства финансија. Скандинавске земље (Данска, Финска, Шведска и Исланд) имају богата искуства и дугу традицију у ЦЈН. На пример дански СКИ је основан 1994. године као јавно предузеће у 100% власништву државе. У Шведској нпр. не постоји једно тело за ЦЈН, већ централизоване набавке спроводи 11 владиних агенција.<sup>58</sup>

<sup>58</sup>Централизоване јавне набавке, Управа за јавне набавке, август 2015. година.



## IV Закључци

На основу анализе прикупљених података и документације, одговора субјеката ревизије на упитнике и анкете и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1) Законом није прописан механизам који би Управи омогућио да спроводи ЦЈН за све наручиоце са утврђеног Списка наручилаца, а послови ЦЈН нису свеобухватни, јер прописом није регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, евалуацију поступака и анализу уштеда;

2) Управа не врши истраживање тржишта у поступцима ЦЈН јер за то нема прописану обавезу, док Град Крагујевац спроводи истраживање тржишта, али у недовољној мери, што може бити узрок необезбеђивања веће конкуренције у поступцима ЦЈН;

3) Управа је у конкурсној документацији у одређеним случајевима постављала додатне финансијске услове којима је створен ризик ограничавања конкуренције;

4) Управа нема прописану обавезу сагледавања остварених уштеда у поступцима ЦЈН, док праћење реализације оквирних споразума у спроведеним поступцима, евалуацију поступка ЦЈН и предлагање мера за побољшање система ЦЈН, Управа и Град Крагујевац не врше у довољној мери.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



## **ЗАКЉУЧАК 1. Законом није прописан механизам који би Управи омогућио да спроводи ЦЈН за све наручиоце са утврђеног Списка наручилаца, а послови ЦЈН нису свеобухватни, јер прописом није регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, евалуацију поступака и анализу уштеда**

Циљ је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије на адекватан начин организовали послове ЦЈН и расположиве ресурсе, како би поступак ЦЈН обавили ефикасно и на начин којим се остварују циљеви централизације (смањење трошкова спровођења поступка и повећање економичности набавке, остваривање уштеда, пре свега због повећаних количина, закључења оквирног споразума на дужи период и мањег броја поступака)<sup>59</sup>. Такође смо испитали да ли субјекти ревизије спровode ЦЈН за све наручиоце са утврђеног списка и за све набавне категорије.

Да би тела за ЦЈН могла успешно да спровode ЦЈН потребно је да на адекватан начин организују своје расположиве ресурсе који ће омогућити да се поступци ефикасно спроведу и да обједине набавке свих утврђених наручилаца који су у систему централизованих набавки, како би у потпуности остварили циљеви централизације.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ спровode ЦЈН за утврђене набавне категорије за све наручиоце са утврђеног списка,
- ✓ имају посебно формиран организациони део који се бави искључиво пословима ЦЈН,
- ✓ имају довољан и адекватан кадровски потенцијал за обављање послова ЦЈН,
- ✓ поседују интерна аката у вези са обављањем послова ЦЈН.

Ревизијом смо утврдили следеће:

Одлукама Владе утврђене су набавне категорије које су предмет ЦЈН и списак наручилаца за чије потребе Управа спроводи поступке ЦЈН. Ревизијом смо утврдили да поједини наручиоци са Списка наручилаца набавку добара/услуга, које су предмет ЦЈН, спровode у самосталним поступцима. Управи није прописан механизам који би омогућио да се овакви поступци избегну. Наведено може имати за последицу, да се циљеви централизације неће остварити у довољној мери, а посебно у погледу остваривања уштеда услед обједињавања потреба свих наручилаца.

Управа успостављеном организационом структуром није обухватила послове истраживања тржишта, евалуације поступака и анализе уштеда у поступцима ЦЈН, јер није у обавези да те послове обавља, чиме је створен ризик да се у довољној мери не постиже ефикасност и економичност у спровођењу поступака ЦЈН.

Налаз 1.1 Управа нема механизам за спровођење ЦЈН за све наручиоце са утврђеног списка наручилаца, што ствара ризик постизања уштеда услед набавке већих количина добара и услуга

Услове и начин спровођења поступка ЦЈН од стране Управе, списак наручилаца за које се спровode централизоване набавке и списак предмета набавки који су предмет централизације ближе уређује Влада.

<sup>59</sup> Предлог закона о јавним набавкама са Образложењем из 2012. године, страна 150 и 152.



За тела за ЦЈН основана на локалном нивоу власти градоначелник/градско веће интерним актима/одлукама/правилницима ближе уређују начин организовања и спровођења ЦЈН, списак наручилаца и предмете набавке који се централизују.

Како би се остварили циљеви увођења централизованих набавки, тела за ЦЈН требало би да обједине набавке добара/услуга које су предмет централизације од стране свих наручилаца који су утврђени списком Владе/Градоначелника.

Изузетак од наведеног су набавке добара/услуга чија процењена вредност није већа од 500 хиљада динара.<sup>60</sup> Овај изузетак прописан је Законом о јавним набавкама, а потврђен је и мишљењем Управе за јавне набавке.<sup>61</sup>

Како бисмо се уверили да тела за ЦЈН обједињују набавке добара/услуга које су предмет централизације од стране свих наручилаца који су утврђени списком Владе/Градоначелника, разматрали смо исказане потребе наручилаца за појединим добрима/услугама у поступцима ЦЈН.

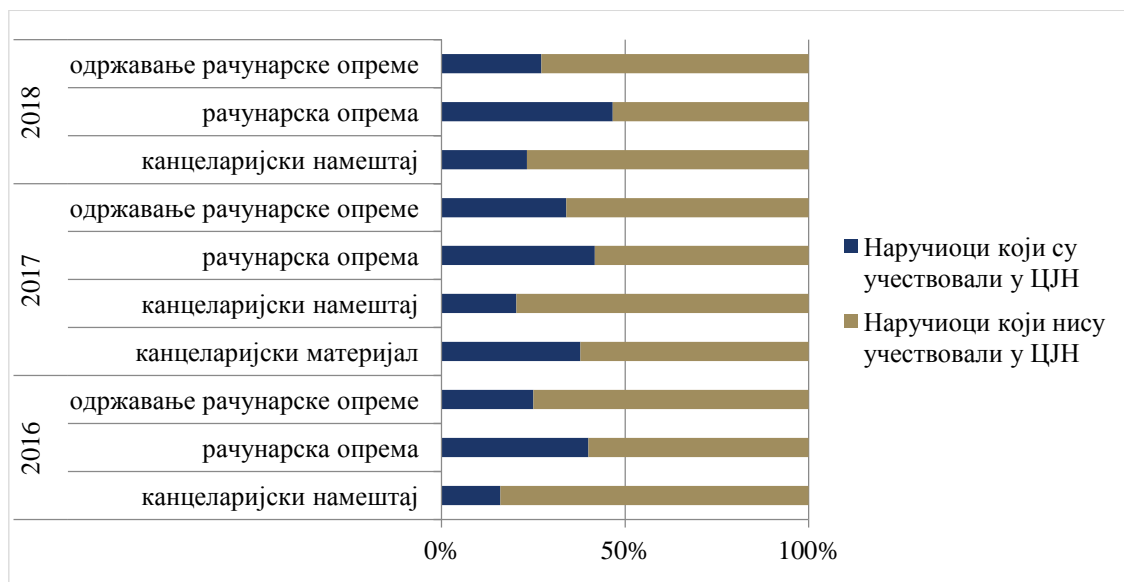
Ревизијом смо утврдили различитост у поступању субјеката ревизије, односно да Управа нема механизам који би јој омогућио да обједини набавке добара/услуга које су предмет централизације од стране свих наручилаца са утврђеног списка, док Град Београд и Град Крагујевац то чине, осим у изузетним ситуацијама које су предвидели.

### Управа

Наручиоци са утврђеног списка наручилаца исказују своје потребе за добрима/услугама који се набављају централизовано уносом података у ИС ЦЈН, како је Уредбом<sup>62</sup> регулисано. Управа обједињује потребе само оних наручилаца који су своје потребе исказали на овај начин.

Међутим, увидом у достављене Спискове исказаних потреба по годинама, утврдили смо да сви наручиоци који су у обавези да набављају добра/услуге централизовано не исказују своје потребе у информационом систему, што је приказано у наредном графикону.

Графикон број 4: Учесће наручилаца у поступцима ЦЈН које спроводи Управа, по одабраним категоријама и годинама



<sup>60</sup> Закона о јавним набавкама, члан 39. став 2.

<sup>61</sup> Мишљење Управе за јавне набавке објављено на сајту Управе за јавне набавке <http://www.ujn.gov.rs/dokumenti/misljenja-i-objasnjenja/>.

<sup>62</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступака јавне набавке од стране Управе за заједничке посове републичких органа као тела за ЦЈН.



Посматрајући исказане набавне категорије наручилаца за одабрана добра/услуге које Управа спроводи у поступцима ЦЈН, утврђено је да више од 50% наручилаца не исказује своје потребе за набавком добара/услуга у поступцима ЦЈН.

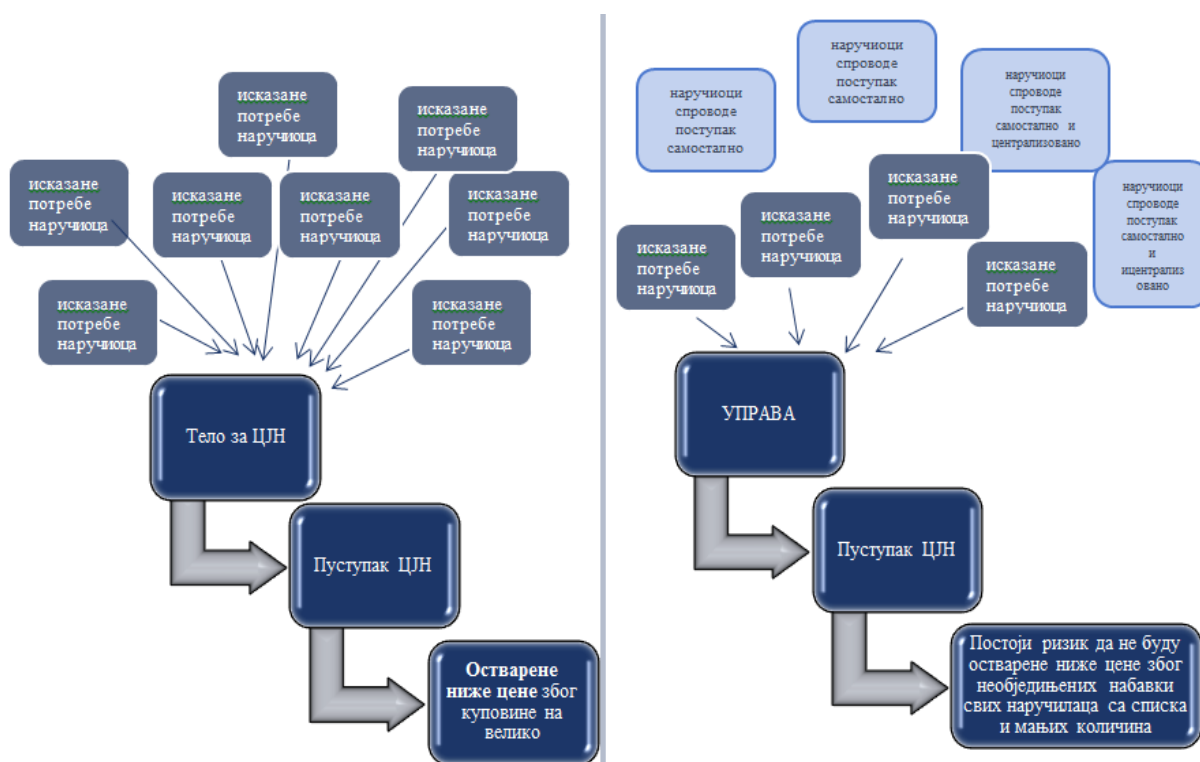
Управа се изјаснила да нема званичних сазнања о томе на који начин су наручиоци, који нису унели своје потребе у ИС ЦЈН и нису у Плану ЦЈН, набављали добра/услуге. Међутим, навели су да су свесни чињенице да сви наручиоци не учествују у поступцима ЦЈН, а као пример су навели набавку канцеларијског материјала, где се у 2017. години јавило свега 39, од укупно 103 наручилаца који су на Списку наручилаца. Такође су истакли да постоје случајеви где наручиоци одређени предмет набавке набављају и преко ЦЈН, али и самостално (рачунарска опрема, канцеларијски намештај, набавка неког специфичног добра).

У овим случајевима Управа није предузимала активности нити је упућивала захтеве наручиоцима за изјашњењем о разлозима због којих нису аплицирали своје потребе у ИС ЦЈН, сматрајући да нема законска овлашћења да контролише одлуке појединачних наручилаца који самостално планирају набавке. Такође, Управа није обавештавала надлежни орган о наведеном проблему и могућем решењу истог.

У овом делу, активност Управе сведена је на доставу наручиоцима корисничког упутства/дописа за потребе уноса потреба наручилаца у ИС ЦЈН, без додатних инструкција за планирање и исказивање потреба.

Наведено доводи у питање остваривање циљева централизације, као што су смањење набавних цена добара/услуга које се могу постићи на основу „куповине на велико“ и смањење административних трошкова.

Слика број 9: Приказ ефекта централизације када тело за ЦЈН обједињује и када не обједињује набавку добара/услуга свих наручилаца





Извршили смо увид у Портал јавних набавки и уверили се да су набавке добара/услуга које је Управа спроводила централизовано, поједини наручиоци спроводили у самосталним поступцима.

Имајући у виду да Управа нема информације зашто појединачни наручиоци не учествују у поступцима ЦЈН, спровели смо анкету међу појединачним наручиоцима који су у систему ЦЈН, с циљем да утврдимо на који начин су спроводили набавке одређених добара/услуга у посматраном периоду.

Од 103 наручилаца са утврђеног списка, њих 77 је одговорило на постављена питања из анкете (75% укупног броја наручилаца).

На основу резултата спроведене анкете само 21%-38% наручилаца у просеку је учествовало у поступку ЦЈН у периоду 2016-2018. године за посматране набавне категорије. Остали наручиоци су се изјашњавали да су набавке спроводили самостално (13% - 55%), затим да су набавку спроводили и централизовано и самостално (1% -7%) или да нису планирали набавку наведених набавних категорија (23%-45%), што је приказано на следећим графиконима.

Графикон број 5: Резултати анкета о учествовању наручилаца у поступку ЦЈН, прикупљених од наручилаца за које Управа спроводи ЦЈН

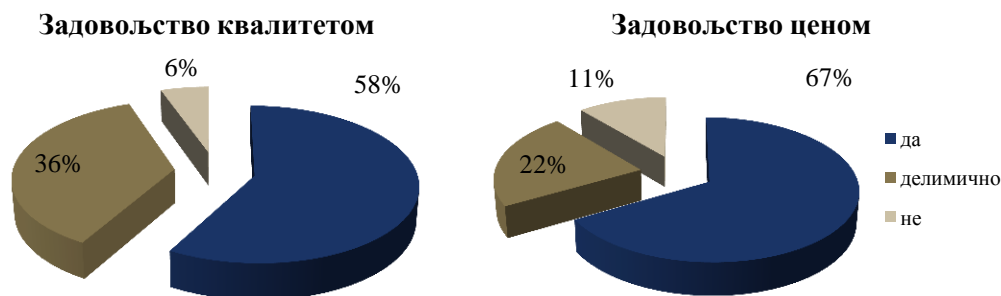


Наручиоци су као најчешће разлоге због који не учествују у поступцима ЦЈН наводили следеће: да је процењена вредност набавке била испод 500 хиљада динара, да предмет набавке није био обухваћен централизованом набавком због специфичних потреба наручилаца, да су цене које Управа постиже у поступцима ЦЈН веће у односу на тржишне цене, лош квалитет добара/услуга које се набављају централизовано, као и немогућност исказивања реалних потреба, јер се потребе исказују пре усвајања плана набавки и износа одобрених средстава за наредну годину.

Анкетом смо поставили и питање наручиоцима у погледу задовољства ценом и квалитетом добара/услуга које се набављају у поступцима ЦЈН. Резултати анкете су приказани следећим графиком.



Графикон број 6: Резултати анкета о задовољству квалитетом/ценом постигнутим у поступцима ЦЈН, прикупљених од наручилаца за које Управа спроводи ЦЈН



Од укупног броја наручилаца Управе који су одговорили на анкету, 58% њих је изразило задовољство квалитетом добара/услуга, а 67% је било задовољно ценом.

Као разлог за незадовољство квалитетом посматраних набавних категорија набављених у поступку ЦЈН, наручиоци су навели лош квалитет. Поједини наручиоци сматрају да постигнута цена не одговара квалитету добара/услуга, да је већа од тржишне, тако да појединачни наручиоци не могу набавити потребну количину добара/услуга за планирану вредност набавке.

#### Град Крагујевац

Градско веће Града Крагујевца, за сваку годину, доноси одлуку о одређивању набавних категорија (добра/услуге) за које ће се спроводити ЦЈН. Одлуком о централизацији и контроли јавних набавки одређени су наручиоци за чије потребе се спроводе поступци ЦЈН. Град Крагујевац формира списак наручилаца за сваку годину, у зависности од тога ко је исказао потребу за одређеним набавкама. За сваку набавну категорију формира се посебан списак наручилаца.

Према наводима Града Крагујевца, сви наручиоци који су у обавези да набављају добра/услуге у поступку ЦЈН спроводе набавке на овај начин, осим у два случаја:

- када у својим плановима набавки не предвиде одређену јавну набавку, јер не располажу потребним средствима, али након спроведеног поступка ЦЈН и закључења оквирног споразума добију средства и у том случају самостално спроводе поступак јавне набавке,
- када у својим плановима набавки планирају средства за набавну категорију одређену као ЦЈН, а након спроведеног поступка и закљученог оквирног споразума не закључе појединачни уговор са изабраним понуђачем, јер је престала потреба за тим предметом набавке.

У циљу потврђивања да сви наручиоци са списка учествују у поступку ЦЈН, сачинили смо анкету која је прослеђена свим појединачним наручиоцима који су у систему ЦЈН Града Крагујевца, да се изјасне на који начин су спроводили набавке одређених добара/услуга у посматраном периоду. На анкету је одговорило 52 од 145 утврђених наручилаца (36% укупног броја наручилаца).

Резултат анкете је показао да су наручиоци Града Крагујевца у само 2%-8% спроводили самостално набавке посматраних набавних категорија (канцеларијски материјал, рачунарска опрема и услуге физичко - техничког обезбеђења) због горе наведених разлога. Наручиоци су набављали поментута добра/услуге централизовано (15%-84%) или нису имали потребу за овим добрима/услугама у посматраном периоду (10%-83%).

Од укупног броја наручилаца Града Крагујевца који су одговорили на анкету, 75% њих је изразило задовољство квалитетом добара/услуга, а 93% је било задовољно ценом.

Резултати спроведене анкете приказани су у Прилогу 2а.





## Град Београд

Набавне категорије које су предмет ЦЈН утврђују се Правилником<sup>63</sup>, а списак наручилаца за чије потребе се спроводи поступак ЦЈН, за сваку годину, утврђује се Решењем градоначелника о утврђивању списка наручилаца за чије потребе Град Београд спроводи поступке ЦЈН.

Сви наручиоци који су у обавези да набављају добра/услуге у поступку ЦЈН спроводе набавке на овај начин, осим у две ситуације у којима наручиоци са Списка наручилаца самостално или заједнички са другим наручиоцима спроводе поступке набавке чији су предмети одређени за централизовано спровођење, и то:

- када одређена јавна набавка коју је наручилац планирао као ЦЈН није обухваћена планом ЦЈН,
- у нарочито оправданим случајевима, услед хитности или постојања специфичних потреба појединачних наручилаца за добрима или услугама које се не могу стандардизовати према потребама осталих наручилаца, уз писану сагласност Града Београда дату на основу образложеног захтева наручиоца.

Као и у случају Управе и Града Крагујевца, и свим појединачним наручиоцима који су у систему ЦЈН Града Београда прослеђена је анкета да се изјасне на који начин су спроводили набавке одређених добара/услуга (канцеларијски материјал, рачунарска опрема и средства за одржавање хигијене), у посматраном периоду. На анкету је одговорило 69 од 88 наручилаца (78% укупног броја наручилаца).

Резултат анкете показао је да је Град Београд у посматраном периоду објединио набавке за 25%-36% наручилаца у односу на укупан број са утврђеног списка за посматране набавне категорије. Велики број наручилаца Града Београда спроводи набавке самостално, а као најчешћи разлог у анкетама је наведен тај да је процењена вредност набавке за добра/услуге била испод 500 хиљада динара (74%). Остали разлози који су наручиоци навели за самостално спровођење поступака су следећи: да предмет набавке није био обухваћен централизованом набавком, због специфичних потреба наручилаца, да су наручиоци добили сагласност Града Београда да набавку спроведу самостално, да су средства за набавку одређеног добра обезбеђена у току године, након спроведеног поступка ЦЈН и да су због различитог извора финансирања набавке (средства Републичког фонда или из буџета Републике Србије), ове набавке наручиоци спроводили самостално.

Од укупног броја наручилаца Града Београда који су одговорили на анкету, 70% њих је изразило задовољство квалитетом добара/услуга, а 97% је било задовољно ценом.

Резултати спроведене анкете су приказани у Прилогу 26.

Налаз 1.2 Како прописом није регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, евалуацију поступака и анализу уштеда, постојећом организационом структуром Управе ти послови нису ни обухваћени, што може утицати на ефикасност и економичност спровођења поступака ЦЈН

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 - 2018. године, истакнута је потреба обезбеђивања одговарајућег кадровског, техничког и просторног капацитета за успешно спровођење ЦЈН.<sup>64</sup>

Имајући у виду да законска регулатива није прописала организациону структуру тела за ЦЈН која најбоље доприноси остваривању циљева централизације, телима је остављена слобода

<sup>63</sup> Правилник о условима и начину спровођења поступка централизованих јавних набавки од стране Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки и утврђивању списка предмета централизованих јавних набавки.

<sup>64</sup> тачка 3.1.2.



организовања послова ЦЈН и расположивих ресурса на начин који ће обезбедити ефикасност и економичност самог поступка.

Након спровођења поступка ЦЈН, тела закључују оквирне споразуме, а у Смерницама за оквирне споразуме је наведен Дијаграм тока поступка – Кључне етапе при закључивању оквирног споразума, којима се могу описати и фазе спровођења послова ЦЈН.

Слика број 10: Дијаграм тока поступка ЦЈН



Послови ЦЈН обухватају следеће:

- 1) прикупљање, обједињавање и анализирање планова и потреба наручилаца за које се спроводи централизована набавка,
- 2) израду и доношење плана ЦЈН,
- 3) спровођење ЦЈН на основу плана ЦЈН, за које су средства обезбеђена у финансијским плановима наручилаца, односно тела за ЦЈН или у буџету оснивача наручиоца,
- 4) доделу уговора, односно закључење оквирног споразума или уговора,
- 5) праћење реализације оквирних споразума и извршења закључених уговора,
- 6) други послови у складу са законом (нпр. предлагање мера за побољшање система јавних набавки на основу различитих врста анализа свих фаза поступка).

Такође, прописана је обавеза доношења акта којим наручилац/тело за ЦЈН ближе уређује поступак јавних набавки унутар наручиоца.<sup>65</sup>

Испитивали смо да ли су субјекти ревизије на адекватан начин организовали послове ЦЈН и расположиве ресурсе, у смислу да ли постојећа организациона структура обухвата све послове ЦЈН од фазе планирања, преко фазе спровођења поступка, фазе реализације оквирних споразума и појединачних уговора, до фазе евалуације поступка и анализе ефеката уштеда које се постижу у овим поступцима.

Ревизијом смо утврдили различитост у организацији послова ЦЈН. Град Београд и Град Крагујевац врше свеобухватно послове ЦЈН, док Управа те послове делимично обавља.

#### Управа

И поред тога што је Законом<sup>66</sup> дефинисана потреба да Влада Управи обезбеди одговарајући кадровски, технички и просторни капацитет за успешно спровођење ЦЈН, по мишљењу Управе, за увођење централизације нису били спремни ни кадровски ни технички.

Иако је основана као тело за спровођење поступка ЦЈН, Управа нема посебан организациони део који се бави само пословима ЦЈН, већ се исти обављају у оквиру Одељења за

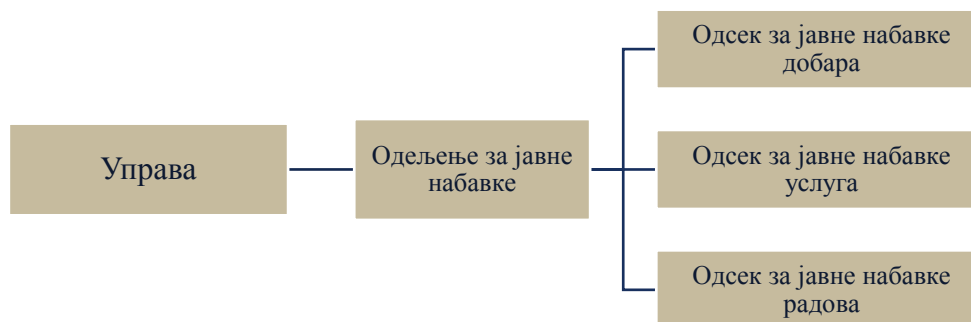
<sup>65</sup> Закон о јавним набавкама, члан 22.

<sup>66</sup> Закон о јавним набавкама, члан 174.



јавне набавке заједно са осталим пословима јавних набавки из делокруга тог одељења. У поменутом одељењу обављају се још и самостални поступци јавних набавки Управе, заједничке набавке, набавке по овлашћењу, послови отуђења покретних ствари из јавне својине и други послови. Запослени у наведеном одељењу обављају послове јавних набавки по систему „сви раде све“.

Слика број 11: Шематски приказ организације тела за ЦЈН - Управе



Одређени послови ЦЈН су утврђени актом о систематизацији радних места у оквиру описа послова појединих радних места. Послови ЦЈН дефинисани актом су: спровођење свих врста поступака ЦЈН; вођење јединствене електронске евиденције добављача, праћење и контрола извршења оквирних споразума из поступака ЦЈН; координација са наручиоцима за чије потребе се спроводе поступци ЦЈН; старање о законитости у раду, роковима за извршење послова и пословима које обавља Управа као тело за ЦЈН; вршење контроле уношења података у ИС ЦЈН; сарадња са понуђачима и наручиоцима у поступцима ЦЈН; доношење одлуке о покретању поступка и свих других аката за спровођење свих врста поступака ЦЈН; вођење евиденције о закљученим уговорима и праћење рокова трајања уговора; унос података у ИС ЦЈН за потребе Управе; вођење евиденције уговора из поступака ЦЈН и старање о њиховом одлагању и архивирању.

Управа има адекватан кадровски потенцијал у смислу оспособљености за обављање послова ЦЈН, али како су више пута истакли не и довољан број запослених за обављање послова ЦЈН.

Из описа послова радног места се може закључити да запослени у Управи обављају послове ЦЈН који се односе на прикупљање потреба наручилаца (ИС ЦЈН), спровођење поступка и закључења и праћења реализације оквирног споразума. Анализом послова смо утврдили да се запослени не баве анализом тржишта у поступцима ЦЈН у смислу истраживања који производи и каквих карактеристика се нуде на тржишту, ко су потенцијални понуђачи, колика је заинтересованост понуђача за планирану набавку и друго (што је више обрађено у оквиру Закључка број 2), као ни евалуацијом поступка и анализом уштеда од централизације јавних набавки (што је више описано у оквиру Закључка број 4). Прописима није прецизно регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши наведене послове.

У 2017. години, у оквиру Одељења за јавне набавке Управе, број систематизованих извршилаца је повећан за седам, тако да је укупан број систематизованих извршилаца 18. Новозапослени су ангажовани на обављању свих послова јавних набавки, као и претходни запослени. Као један од разлога зашто се запослени на пословима јавних набавки не баве нпр. анализом тржишта и анализом и праћењем ефеката централизације јавних набавки, Управа је навела и њихову превелику оптерећеност текућим пословима у Одељењу.

Без обзира што Управа својим актом није предвидела обавезу усавршавања запослених на пословима јавних набавки, запослени су током 2016. године и 2018. године упућивани на обуке које је организовала Управа за јавне набавке. Поседовање сертификата за службеника за јавне



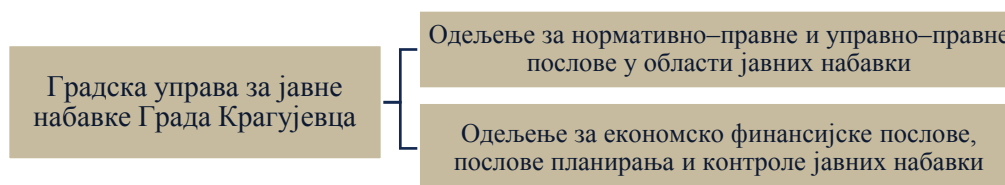
набавке обавезан је услов за сва радна места у организационој јединици у којој се обављају послови јавних набавки, осим за административне и евиденционе послове.

Управа је 2015. године донела Интерни акт о ближем уређивању поступка јавне набавке у Управи за заједничке послове републичких органа, а 2018. године Процедуру за поступке јавних набавки.

### Град Крагујевац

Град Крагујевац није формирао посебан организациони део који се бави пословима ЦЈН. Ови послови обављају се у оквиру послова Градске управе за јавне набавке Града Крагујевца, у којима се обављају и остали послови везани за спровођење поступака јавних набавки за директне буџетске кориснике, установе и јавна предузећа чији је оснивач град. Иако је описом посла за сваког запосленог извршена подела послова, у пракси су сви оспособљени и сви обављају све послове јавних набавки. Укупан број систематизованих извршилаца за послове јавних набавки је 11.

Слика број 12: Шематски приказ организације тела за ЦЈН – Град Крагујевац



Послови ЦЈН који су утврђени у оквиру описа послова појединих радних места су: припрема планова централизованих набавки, припрема конкурсне документације, утврђивање процењених вредности ЦЈН и економских предуслова за покретање поступка ЦЈН, спровођење поступка ЦЈН, припрема нацрта свих аката у поступцима ЦЈН, давање стручног мишљења у погледу врсте, обима и техничких карактеристика радова, добара и услуга који су дефинисани плановима, давање стручног мишљења на нацрте аката који се доносе у поступцима ЦЈН, припрема кварталних и годишњих извештаја о спроведеним поступцима ЦЈН који се достављају надлежним органима.

Град Крагујевац има адекватан кадровски потенцијал у смислу оспособљености за обављање послова ЦЈН, али како су више пута истакли не и довољан број запослених за свеобухватније обављање послова ЦЈН. Ово сматрају ограничавајућим фактором за другачију поделу посла (формирање посебне организационе целине за послове ЦЈН) која би, према њиховом мишљењу, утицала на повећање ефикасности у раду.

Град Крагујевац је Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке прописао да ће се запосленима који обављају послове јавних набавки омогућити континуирано усавршавање. Тако су запослени који обављају послове јавних набавки, у периоду 2016-2018. године, били учесници обука/радионица организованих на различите теме из области јавних набавки. Посебно су истакли учешће и активности њихове управе као тела у раду Мреже СКГО<sup>67</sup>. Актом о систематизацији радних места за сва радна места у оквиру организационих целина у којима се обављају послови јавних набавки, као услов за обављање послова, прописано је, између осталог, поседовање сертификата за службеника за јавне набавке.

У октобру 2015. године Град Крагујевац је донео Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке.

<sup>67</sup> Стална конференција градова и општина.



### Град Београд

Град Београд је основао посебну службу која се бави пословима ЦЈН која је независна и самостална у раду. Одлуком о оснивању<sup>68</sup> јасно су дефинисане надлежности службе која је организована у пет сектора. У служби се обављају послови планирања, спровођења и реализације поступака ЦЈН, анализе ефеката ЦЈН са аспекта уговорених цена, праћења реализације оквирних споразума, као и предлагања мера и контроле извршења појединачних уговора.

Слика број 13: Шематски приказ организације тела за ЦЈН – Град Београд



Актом о систематизацији су јасно дефинисани послови ЦЈН који се обављају у оквиру појединих радних места. Запослени обављају следеће послове ЦЈН: израда плана ЦЈН; сачињавање тромесечних извештаја за ЦЈН; спровођење поступка ЦЈН ради закључивања оквирног споразума или додељивања уговора; израда извештаја о спроведеним поступцима ЦЈН; унапређење техничких спецификација предмета ЦЈН у складу са понудом на тржишту; прикупљање података о потребама од организационих јединица Градске управе, установа, јавних комуналних предузећа, осталих предузећа и организација чији је оснивач Град Београд, а у вези са спровођењем ЦЈН и управљање софтвером за ЦЈН; анализа тржишта и уговорених цена на основу спроведених ЦЈН у циљу формирања препоручених цена; анализа ефеката ЦЈН са аспекта уговорених цена; сачињавање извештаја о ефектима ЦЈН.

Укупан број систематизованих извршилаца у Граду Београду је 40. Од тог броја, 12 запослених лица искључиво обавља послове ЦЈН, док њих 5 повремено обавља послове ЦЈН у току године.

Град Београд има довољан број стручних и обучених извршилаца за обављање послова ЦЈН. Препознавши значај стручног усавршавања, запослени на наведеним пословима упућивани су на радионице/обуке/семинаре, на којима се дискутовало о темама као што су истраживање тржишта у јавним набавкама, процењена вредност јавне набавке, обрачун целокупних трошкова животног циклуса и слично. Обавеза усавршавања запослених прописана је и Правилником.<sup>69</sup>

Актом о систематизацији радних места, за већину радних места, у оквиру организационих целина у којима се обављају послови јавних набавки, као услов за обављање послова прописано је, између осталог, поседовање сертификата за службеника за јавне набавке. Град Београд је једини уредио поступак спровођења ЦЈН посебним Правилником<sup>70</sup> из 2014. године.

<sup>68</sup> Одлука о оснивању и раду Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки.

<sup>69</sup> Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке организационих јединица Градске управе Града Београда, члан 82.

<sup>70</sup> Правилник о условима и начину спровођења централизованих јавних набавки од стране Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки и утврђивању списка предмета централизованих јавних набавки.



## **ЗАКЉУЧАК 2. Управа не врши истраживање тржишта у поступцима ЦЈН јер за то нема прописану обавезу, док Град Крагујевац спроводи истраживање тржишта, али у недовољној мери, што може бити узрок необезбеђивања веће конкуренције у поступцима ЦЈН**

Циљ је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије вршили анализе тржишта и обликовања предмета набавке, анализе исказаних потреба наручилаца у циљу стандардизације добара/услуга које би се набављале централизовано или уважавају и специфичне потребе наручилаца и на који начин утврђују процењену вредност набавке.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ врше анализе тржишта,
- ✓ врше анализе исказаних потреба наручилаца, односно да ли спроводе ЦЈН за одређена стандардна/унифицирана добра/услуге или уважавају специфичне захтеве наручилаца,
- ✓ обликују предмет набавки на начин који обезбеђује учешће малих и средњих предузећа,
- ✓ врше разматрање утврђене процењене вредности ЦЈН пре покретања поступка, односно на који начин формирају планирану/процењену вредност централизоване набавки.

Ревизијом смо утврдили следеће налазе:

Иако су препознали значај истраживања тржишта у поступцима набавке и интерним актима уредили начине вршења истраживања тржишта, Управа и Град Крагујевац недоследно примењују прописано у пракси. Наиме, субјекти ревизије недовољно истражују и анализирају актуелну ситуацију на тржишту. Управа не врши истраживање тржишта у поступцима ЦЈН, јер нема прописану обавезу за то, док Град Крагујевац не документује сва спроведена истраживања. Наведено има за последицу да постоји ризик да неће бити обезбеђена конкуренција у поступку и постигнута економичност набавки.

Управа Предлог годишњег плана ЦЈН израђује на основу података садржаних у ИС ЦЈН и доставља га Влади на сагласност најкасније до 1. октобра текуће године за наредну годину, а што је пре усвајања појединачних планова набавки наручилаца, како је предвиђено Уредбом<sup>71</sup>. Како Управа нема обавезу да изврши усклађивање процењене вредности ЦЈН са усвојеним плановима набавки појединачних наручилаца, може се десити да се започине поступак ЦЈН са исказаним количинама које могу бити веће од оних за које су обезбеђена финансијска средства. Наведено може имати за последицу мању реализацију закључених оквирних споразума, што може дестимулисати понуђаче да учествују у наредним поступцима ЦЈН, а што се одражава на пад конкуренције.

Управа није увек обликовала предмете набавке за стандардизована добра/услуге и за потребе више наручилаца, већ је уважавала специфичне захтеве појединих наручилаца и обликовала одређене партије по принципу „једна партија-један наручилац“. Поступајући на наведени начин створен је ризик да се неће остварити предвиђени циљеви централизације у погледу укупно очекиваних ефеката, односно смањења цена добара/услуга услед куповине већих количина.

<sup>71</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке

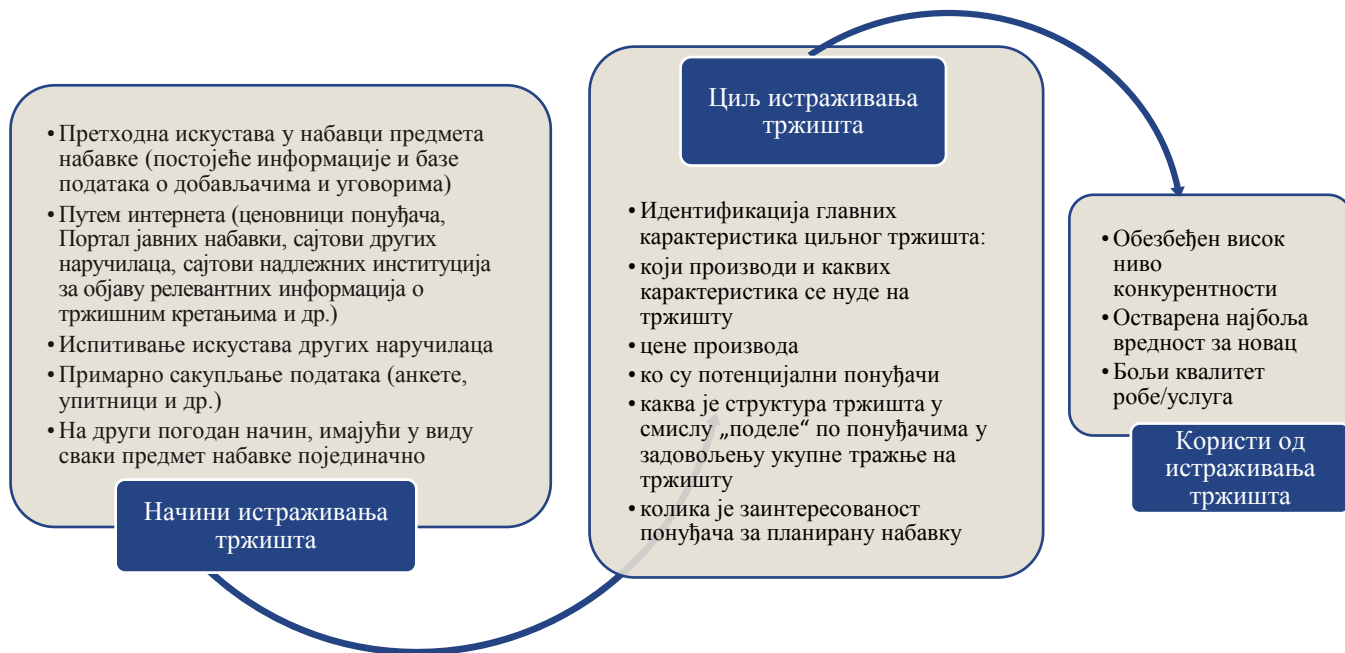


Налаз 2.1 Како прописом није прецизно регулисана обавеза Управе да у поступцима ЦЈН врши истраживање тржишта, она то и не ради, док Град Крагујевац не документује сва истраживања тржишта

Истраживање тржишта је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке ради прикупљања информација о одређеним добрима и услугама који су заступљени на тржишту и броју и структури потенцијалних понуђача.

Истраживање тржишта је полазна и најбитнија фаза у спровођењу поступка набавки од које у великој мери зависи ефикасност и економичност набавке.

Слика број 14: Спровођење истраживања тржишта



Начини истраживања тржишта<sup>72</sup>

Циљ истраживања тржишта<sup>73</sup>

Користи од истраживања тржишта<sup>74</sup>

Наручилац би требало да истражи тржиште како би се упознао са актуелном понудом, као и са конкуренцијом која влада на тржишту. Наручилац на овај начин сазнаје који производи и каквих карактеристика се нуде на тржишту, које су њихове цене, који су потенцијални понуђачи, њихов број, каква је структура тржишта у смислу „поделе“ по понуђачима у задовољењу укупне тражње на тржишту, колика је заинтересованост понуђача за планирану набавку и друго.

Суштина је да наручилац треба у довољној мери да истражи тржиште, како би ускладио своју потражњу са понудом на тржишту, а све у циљу да омогући највећу могућу конкуренцију у поступку набавке.

Истраживање тржишта треба документовати. Наручилац треба да припреми документ у вези са истраживањем тржишта како би идентификовао питања која треба размотрити, као и процес који ће се пратити, како би се прикупиле релевантне информације. Такође је важно да се евидентира процес који се користио за спровођење истраживања тржишта, као и намена и циљ

<sup>72</sup> Интерни акт о ближе уређивању поступка јавне набавке Управе, члан 9, Правилник о ближе уређењу поступка јавне набавке организационих јединица градске управе Града Београда и Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, Града Крагујевца члан 16.

<sup>73</sup> Дијалог у јавним набавкама и истраживање тржишта, Управа за јавне набавке.

<sup>74</sup> Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности, Управа за јавне набавке, јун 2018. године.



анализе. Треба навести запослене који су били укључени у истраживање тржишта, као и изворе и информације који су коришћени.

Табела број 7: *Испуњеност предуслова за истраживање тржишта по субјектима ревизије*

Субјекти ревизије	Да ли је интерним актом прописана обавеза тела за ЦЈН да врши анализу тржишта	Да ли су одређена лица која се баве истраживањем тржишта?	Да ли се користе мишљења екстерних експерата у истраживању тржишта?	Да ли се врши анализа тржишта приликом обликовања ЦЈН?
Управа	не	не	не	не
Град Крагујевац	не	не	да	да
Град Београд	да	да	да	да

Сви субјекти ревизије су интерним актом о ближем уређивању поступка јавне набавке уредили начине на који се врши испитивање и истраживање тржишта, а начине које су примењивали, у одабраним набавним категоријама, приказани су у следећој табели.

Табела број 8: *Приказ начина истраживања тржишта и документовање за одабране набавне категорије*

Предмет набавке	Извршено истраживање тржишта (да / не)	Начини на које тело за ЦЈН врши истраживање тржишта	Да ли је извршено истраживање документовано
<b>Управа</b>			
Канцеларијски материјал	не		
Рачуарска опрема	не		
Канцеларијски намештај	не		
Услуге одржавања и поправке (одржавање рачуарске опреме – рачунара, штампача и комуникационе опреме)	не		
<b>Град Крагујевац</b>			
Канцеларијски материјал	да	претходно искуство у набавци,	да
Рачуарска и сродна опрема	да	путем интернета	не
Услуге физичко – техничког обезбеђења	да	искуства других наручилаца	да
<b>Град Београд</b>			
Канцеларијски материјал	да	претходно искуство у набавци,	да
Рачуарска опрема	да	путем интернета	да
Средства за одржавање хигијене	да	искуства других наручилаца	да

### Управа

Иако је Интерним актом којим је ближе уредила поступке јавних набавки прописала обавезу и начине истраживање тржиште, Управа се изјаснила да у поступцима ЦЈН не врши анализу степена развијености тржишта, не испитује квалитет робе и услове у вези са испоруком робе и трошковима одржавања. Такође се изјаснила да је истраживање тржишта и документовање истраживања у поступцима ЦЈН обавеза појединачних наручилаца, а не обавеза Управе.

### Град Крагујевац

Према наводима Града Крагујевца, истраживање тржишта у поступцима ЦЈН врше лица запослена у Одељењу за економско финансијске послове, послове планирања и контроле јавних набавки, иако систематизацијом радних места није одређено лице који се бави пословима истраживањима тржишта.





Град Крагујевац је навео да врши истраживање тржишта најчешће кроз претходна искуства (понуде прикупљене у спроведеним поступцима из претходних година), прикупљањем ценовника, кроз искуства других наручилаца (конкурсне документације) и путем интернета. Међутим, Град Крагујевац не документује спроведена истраживања тржишта за све набавне категорије (као нпр. код набавке рачунарске опреме).

Илустративни примери истраживања тржишта Града Крагујевца дати су у Прилогу 3а.

### *Град Београд*

Град Београд је једини интерним актом прописао обавезу да као формирано тело за ЦЈН врши анализу тржишта.

Одлуком о оснивању<sup>75</sup> прописано је да Град Београд врши унапређивање техничких спецификација предмета ЦЈН у складу са понудом на тржишту, као и да врши анализу тржишта и уговорених цена на основу спроведених поступака ЦЈН у циљу формирања препоручених цена.

Правилником о организацији радних места<sup>76</sup> одређена су лица која се баве истраживањем тржишта у оквиру Одељења за анализу и контролу извршења оквирних споразума.

Град Београд врши истраживање тржишта најчешће кроз претходна искуства (понуде прикупљене у спроведеним поступцима из претходних година), прикупљањем ценовника – каталога производа, путем интернета и кроз искуства других наручилаца.

На основу истраживања тржишта Град Београд формира препоручене јединичне цене добара/услуга који се набављају централизовано, које служе као основа за формирање процењене вредности набавке. Утврђивање препоручених цена добара/услуга врше на основу статистике цена, односно анализирају цене добара/услуга у понудама које су поднете у претходним поступцима ЦЈН по годинама. Такође, укључују и информације добијене испитивањем тржишта, прибављањем информативних понуда и претраживањем интернета.

Илустративни примери истраживања тржишта Града Београда дати су у Прилогу 3б.

Налаз 2.2 Управа утврђује процењену вредност ЦЈН на основу података и потреба наручилаца исказаних у информационом систему ЦЈН, пре усвајања њихових појединачних планова набавки

Наручилац је дужан да донесе Годишњи план набавки.<sup>77</sup> Начин доношења Плана ЦЈН за субјекте ревизије је прописан уредбом Владе, односно интерним актима.

Процењена вредност јавне набавке обухвата укупно плативи износ понуђачу.<sup>78</sup>

Закон је прописао да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка.<sup>79</sup>

Субјекти ревизије на различит начин доносе план ЦЈН и различито формирају процењену вредност предмета централизоване набавке, као што је приказано у табели.

<sup>75</sup> Одлука о изменама и допунама Одлуке о оснивању и раду Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки „Службени лист Града Београда“, број 96/2016, члан 21.

<sup>76</sup> Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Служби за централизоване јавне набавке и контролу набавке.

<sup>77</sup> Закон о јавним набавкама, члан 51. став 1.

<sup>78</sup> Закон о јавним набавкама, члан 64. став 2.

<sup>79</sup> Закон о јавним набавкама, члан 64. став 3.



Табела број 9: Начин доношења Плана ЦЈН и утврђивање процењене вредности набавке по субјектима ревизије

Управа	Град Крагујевац	Град Београд	
Правни основ израде Плана ЦЈН	Уредба Владе <sup>80</sup>	Одлука Града Крагујевца <sup>81</sup>	Интерни акт <sup>82</sup> Града Београда
Процењена вредност ЦЈН се утврђује	На основу вредности исказаних потреба добара/услуга које наручиоци уносе у ИС ЦЈН (1. септембар )	На основу донетих планова набавки појединачних наручилаца	На основу донетих планова набавки појединачних наручилаца
Датум доношења плана	1. октобар текуће године за наредну годину	5. фебруар текуће године	15. фебруар текуће године
План ЦЈН доноси	Влада РС	Градско веће	Градоначелник
Начин на који се утврђује процењена вредност ЦЈН	У ИС ЦЈН, наручиоци уносе податке о јавним набавкама до 1. септембра текуће године за наредну годину. Процењена вредност ЦЈН утврђује се <u>сабирањем вредности исказаних потреба добара/услуга које наручиоци уносе у ИС ЦЈН</u>	Није успостављен информациони систем за централизоване јавне набавке. Процењена вредност ЦЈН се утврђује сабирањем <u>планираних вредности из планова јавних набавки наручилаца</u>	Град Београд је у апликацији за унос потреба већ унео <u>препоручене цене</u> за све артикле који се набављају централизованом. Процењена вредност ЦЈН одређује се множењем препоручених јединичних цена добара у ЦЈН и захтеваних количина*

\*изузев ЦЈН погонског горива, енергената, електричне енергије и услуга мобилне телефоније, где се процењена вредност ЦЈН одређује сабирањем планираних вредности из планова јавних набавки наручилаца, а које се, такође, уносе у информациони систем

Град Београд и Град Крагујевац израђују План ЦЈН на основу планова набавки појединачних наручилаца. Управа израђује План ЦЈН на основу података и потреба наручилаца исказаних у ИС ЦЈН, пре усвајања Планова набавки појединачних наручилаца.

### Управа

Управа је за потребе ЦЈН успоставила информациони систем централизованих јавних набавки и сачинила корисничко упутство за наручиоце. ИС ЦЈН има циљ да олакша процес прикупљања потреба појединих државних и правосудних органа који своје набавке спроводе централизованом.

Уредбом Владе<sup>83</sup> је дефинисан временски рок (1. септембар) у којем наручиоци уносе своје потребе за добрима/услугама које се набављају централизованом у одређеној години, као и рок (1. октобар) у коме Управа израђује Предлог годишњег плана ЦЈН који доставља Влади. Након добијања сагласности Владе на План ЦЈН, Управа исти објављује на Порталу јавних набавки.

У ИС ЦЈН су унети одређени стандарди добара/услуга који би требало да задовоље потребе више наручилаца (као нпр. различити типови рачунарске опреме, штампача, канцеларијског материјала, одржавања рачунарске опреме и друго). Наручиоци исказују своје потребе тако што у информациони систем уносе количину потребних добара/услуга и процењену вредност за годишњи/двогодишњи период. Такође, наручиоци имају могућност да у информациони систем унесу своје потребе за добрима/услугама која нису стандардизована.

Управа која наступа као наручилац у поступцима ЦЈН није утврђивала процењену вредност јавне набавке која је заснована на испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, већ је процењену вредност набавки утврђивала сабирањем вредности исказаних потреба

<sup>80</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке.

<sup>81</sup> Одлука о централизацији и контроли јавних набавки.

<sup>82</sup> Правилник о условима и начину спровођења централизованих јавних набавки од стране Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки и утврђивању списка предмета централизованих јавних набавки.

<sup>83</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке, члан 3. и 5.



наручилаца из система ИС ЦЈН, како је предвиђено Уредбом<sup>84</sup>. Треба напоменути да наручиоци приликом уноса података за добрима/услугама исказују своје потребе, јер у датом моменту немају сазнања колико средстава ће им бити одобрено за поједине набавке.

Увидом у планиране вредности набавки у Годишњем плану ЦЈН и процењене вредности приликом спровођења поступака ЦЈН, утврђено је да постоје одступања, што може бити последица недовољно доброг планирања ЦЈН. Управа је понекад вршила корекцију процењене вредности одређених набавних категорија, на основу повремених информација које је добијала од појединих наручилаца да одустају од набавке зато што им средства за набавку нису обезбеђена. На пример, код набавке рачунарске опреме у 2016. години, планирана вредност набавке је коригована за 30 милиона динара, из разлога што је један наручилац смањео процењену вредност, а три су одустала од набавке.

Иако се у оквирним споразумима који се закључују након поступка ЦЈН исказују оквирне количине добара/услуга, нереално планирање утиче касније на слабу реализацију оквирних споразума. Наведено може имати за последицу пад конкуренције, јер може дестимулисати понуђаче да учествују у наредним поступцима ЦЈН, имајући у виду да неће реализовати посао у уговореној вредности.

### *Град Крагујевац*

Одлуком<sup>85</sup> је прописано да су наручиоци за чије потребе Град Крагујевац спроводи ЦЈН у обавези да истом достављају предлоге потреба за предметима набавке и план набавки за текућу годину ради спровођења ЦЈН.

Град Крагујевац активно учествује у поступку планирања набавки појединачних наручилаца, тако што организује састанке са њима и доставља им инструкције за планирање и исказивање потреба. У инструкцијама је, између осталог, наведено да наручиоци план набавки доносе на основу финансијског плана, да набавку добра/услуге која се спроводи у ЦЈН, искључиво тако и планирају и то без обзира ако је процењена вредност набавке испод лимита на коју се закон не примењује. Планове јавних набавки наручиоци достављају Граду Крагујевцу пре усвајања, да би се урадила још једна контрола.

На основу усвојених планова појединачних наручилаца Град Крагујевац сачињава План ЦЈН. Процењена вредност ЦЈН се утврђује сабирањем планираних вредности из планова јавних набавки наручилаца, који су усклађени са обезбеђеним финансијским средствима.

Након усвајања Плана ЦЈН, Град Крагујевац доставља наручиоцима инструкције и стандардизован образац са техничким спецификацијама за унос потребних количина добара/услуга и цене. У обрасцима које наручиоци попуњавају, наведено је да је приликом планирања неопходних количина добара/услуга потребно да укупан износ планираних количина помножен са ценом по основу уговора из претходне године не прелази процењену вредност добара/услуга предвиђену планом јавних набавки за ту годину.

Град Крагујевац након достављених попуњених образаца техничких спецификација од стране наручилаца, обједињује исказане количине добара/услуга у табеларном прегледу у ексел формату.

### *Град Београд*

Град Београд је успоставио апликацију коју наручиоци користе приликом уноса потреба за добрима/услугама која се набављају централизовано. Апликација је у примени од 2017. године и поседује каталог добара/услуга који су стандардизовани за потребе више наручилаца. У

<sup>84</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке

<sup>85</sup> Одлука о централизацији и контроли јавних набавки, члан 5.



апликативном софтверу су већ обликоване партије за стандардне набавне категорије које се набављају сваке године.

Град Београд сваке године ажурира каталог асортимана свих категорија јавних набавки у систему (техничке спецификације, јединице мере и слично) и формира јединичне препоручене цене за добра/услуге након извршеног истраживања тржишта. Табеле асортимана категорија јавних набавки са јединичним ценама доставља организационој целини која се бави пословима одржавања софтвера, ради ажурирања.

Наручиоци приступају електронском уносу потреба, на основу достављених инструкција Града Београда, за набавне категорије које ће се централизовано спроводити у наредној години. Приликом уноса потреба, наручиоци у апликацији бирају предмет набавке и партију. Након тога, отвара се листа артикала са утврђеним препорученим ценама која се односи на одабрану набавну категорију. Наручиоци затим уносе само потребне количине за одређене артикле, а систем сам аутоматски израчунава укупну процењену вредност набавке, множењем унетих количина и препоручених цена. Након усвајања плана јавних набавки на нивоу наручилаца, овлашћено лице наручиоца врши верификацију потреба унетих у апликацију за електронско исказивање потреба.

Изузетак од наведеног су централизоване набавке горива, енергената, електричне енергије и услуга мобилне телефоније где се, услед немогућности одређивања препоручених цена због честих промена на тржишту, процењена вредност ЦЈН одређује сабирањем вредности из Плана набавки појединачних наручилаца.

Обједињавање потреба од стране свих наручилаца, врши се путем извештаја који су генерисани у софтверској апликацији.

На основу усвојених и достављених планова набавки појединачних наручилаца Град Београд сачињава План ЦЈН, узимајући у обзир набавне категорије које су одређене да се набављају централизовано, док процењену вредност набавки добија из информационог система уважавајући унете количине и препоручене цене добара/услуга.

Податак о процењеној вредности јавне набавке из Плана ЦЈН представља пословну тајну до тренутка отварања понуда, осим у случају када се уговор о јавној набавци закључује на износ процењене вредности, када Град Београд процењену вредност објављује у конкурсној документацији.<sup>86</sup>

Налаз 2.3 Управа је обликовала партије набавке услуга (одржавање рачунарске опреме, чишћење, осигурање имовине, физичко – техничко обезбеђење, електронске комуникационе услуге) за потребе једног наручиоца, а Град Крагујевац је исти предмет набавке (канцеларијски материјал) обликовао по различитим групама наручилаца, уместо да су набавке обликовали према стандардизованим добрима/услугама

Законска обавеза тела за ЦЈН је да јавне набавке обликује по партијама увек када је то могуће, на начин да омогући учешће малих и средњих предузећа.<sup>87</sup>

Централизација даје најбољи ефекат, ако се набављају стандардизована<sup>88</sup> или унифицирана добра/услуге, где се могу остварити користи од „куповине на велико“.

Избор предмета набавке који се може набављати у ЦЈН врши се применом следећих критеријума:<sup>89</sup>

- ✓ да предмет набавке може да користи већи број наручилаца, чиме се стварају услови за уштеде по основу „куповине на велико“;
- ✓ да се код датог предмета набавке може остварити висок степен стандардизације.

<sup>86</sup> Правилник о пословној тајни, Град Београд

<sup>87</sup> Закон о јавним набавкама

<sup>88</sup> Предлог Закона о јавним набавкама са образложењима из 2012. године, страна 114.

<sup>89</sup> Централизоване јавне набавке Управа за јавне набавке, страна 14.



На пример, код набавке мобилних телефона, пре централизованих набавки сваки наручилац набављао је различите апарате. Спровођењем централизованог поступка омогућено је увођење стандарда у коришћењу мобилних апарата.

Приликом увођења ЦЈН, Предлог закона<sup>90</sup> је предвидео да се централизовано набављају пре свега потрошна добра, храна, намирнице, као и друга добра попут превозних средстава или рачунарске опреме, грађевинских инсталација и опреме где би било добро увести одређени стандард, јер се тако и касније остварују уштеде у одржавању, замени и сл. Ограничење је уведено и у погледу услуга. Од централизације су изузете неке интелектуалне услуге и оне које су специфичне (нестандардне) јер зависе од потреба одређеног наручиоца.

Начин на који су субјекти ревизије обликовали партије одабраних набавних категорија приказан је у следећој табели.

Табела број 10: Приказ начина обликовања партија набавки по субјектима ревизије за одабране набавне категорије

Набавка	Управа	Град Крагујевац	Град Београд
	по предмету	2016. године - по предмету 2017. и 2018. године - по наручиоцима	по предмету
Канцеларијски материјал			
Рачунарска опрема	по предмету	није обликована по партијама	није обликована по партијама
Канцеларијски намештај	по предмету	/	/
Одржавање рачунарске опреме	по предмету и по наручиоцима	/	/
Услуге физичко-техничког обезбеђења	/	није обликована по партијама	/
Средства за хигијену	/	/	по предмету

### Управа

Управа је обликовала предмете набавке по партијама. Међутим, Управа је дозвољавала наручиоцима да исказују потребе за добрима/услугама која нису стандардизована и унета у информациони систем. Наручиоци су том приликом изражавали специфичне захтеве које се односе на поједина добра/услуге, а Управа је углавном уважавала исте, без додатних разматрања.

Имајући у виду наведено Управа није увек могла да обликује предмет набавке који може да задовољи потребе више наручилаца. Поједине предмете набавке је обликовала за потребе једног наручиоца, по принципу „једна партија - један наручилац“, уважавајући његове захтеве, које није могла да обједини са потребама других наручилаца.

Обликовање предмета набавке за једног наручиоца, доводи у питање смисао централизације, јер постоји ризик да Управа неће постићи довољно ниску цену, коју би иначе могла да оствари услед набавке већих количина. Такође, Управа у овим ситуацијама не врши обједињавање набавки више наручилаца, па се поставља питање зашто тај поступак не би могао да спроведе и сам наручилац.

У наставку дајемо илустративни пример обликовања предмета набавке Управе. Управа је набавку Услуга одржавања и поправке рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме у 2017. години обликовала у 28 партија. Од укупног броја партија 14 партија је обликовала за потребе једног наручиоца уважавајући његове специфичне захтеве.

Овакви примери су заступљени и код набавке услуга чишћења (у 2018. години од 23 партије, свака партија је обликована према једном наручиоцу), услуга осигурања имовине (у 2016. години од 27 партија, свака партија је обликована према једном наручиоцу), услуга физичко-техничког обезбеђења (у 2017. години од 26 партија, свака партија је обликована према једном наручиоцу), електронске комуникационе услуге - услуга преноса путем оптичких влакана (у 2018. години од 3 партија, свака партија је обликована према једном наручиоцу).

Такође, Управа за исти предмет набавке формира две партије и то једну за потребе једног наручиоца, а другу за потребе осталих наручилаца. На пример, код набавке услуга одржавања

<sup>90</sup> Предлог Закон о јавним набавкама из 2012. године, страна 114.



рачунарске опреме, формиране су две партије за одржавање IBM рачунарске опреме, и то једна партија за једног наручиоца, а друга за остале наручиоце.

### *Град Крагујевац*

На основу ревидираних набавних категорија утврдили смо да је Град Крагујевац набавку канцеларијског материјала у 2017. и 2018. години обликовао по партијама, али не по предмету набавке (нпр. папир, канцеларијски материјал за одлагање документације, прибор за писање и сл.), већ по групи наручилаца. Такође, Град Крагујевац није обликовао набавку услуга физичко-техничког обезбеђења и рачунарске опреме по партијама.

Обликовањем партија по наручиоцима, а не по предмету набавке, Град Крагујевац ризикује да неће у потпуности остварити циљеве централизације у погледу смањења цена услед куповине већих количина. Такође, оваквим начином обликовања предмета набавке, постоји ризик да Град Крагујевац оствари различите цене за исти артикал, што илуструјемо кроз следећи пример.

Град Крагујевац је обликовао предмет набавке канцеларијског материјала у 2017. години (ЈН број 1/17) на следећи начин: Партија 1 - Градска управа за опште и заједничке послове, Партија 2 - Јавна и јавна комунална предузећа, Партија 3 - Установе и ДОО и Партија 4 - Основне и средње школе. У оквиру сваке партије набављају се слична/иста добра (папир, канцеларијски материјал за одлагање документације, прибор за писање и сл). Поступајући на наведени начин, односно обликовањем партија по групама наручилаца, Град Крагујевац је постигао различите цене за исту врсту добра од стране истог добављача. На пример код набавке папира за фотокопирање А4, у Партијама 1, 2 и 3 је постигнута цена од 232,00 динара, а у Партији 4 цена од 235,00 динара.

### *Град Београд*

Увидом у ревидиране набавне категорије утврдили смо да је Град Београд обликовао набавке по партијама, осим код рачунарске опреме.

Град Београд уважава потребе наручилаца за нестандардизованим добрима/услугама уз проверу оправданости специфичних захтева.

Уколико се у току уноса потреба наручилаца за наредну годину, Граду Београду достави захтев за ажурирање одређене ставке из каталога ЦЈН или додавање нове ставке у каталог, исти мора садржати образложење, на основу којег се разматра оправданост захтева. Потребе наручилаца за нестандардизованим добрима и услугама се уважавају уколико се након разматрања захтева за додавањем артикла утврди да је исти оправдан, односно ако се процени да централизована набавка наведеног добра нема негативан утицај на ефекте централизације.

Као меру унапређења поступка ЦЈН, Град Београд је донео нов Правилник<sup>91</sup> у 2019. години у којем је досадашњу праксу у спровођењу ЦЈН уредио наведеним интерним актом. Тако је прописано да се наручиоцима достављају инструкције за планирање и исказивање потреба, којима се унифицира и стандардизује исказивање потреба за добрима/услугама. Наручиоци могу достављати предлог за допуну или измену артикала наведених у апликацији за електронско исказивање потреба, на разматрање.

<sup>91</sup> Правилник о условима и начину спровођења поступка ЦЈН од стране Службе за ЦЈН и контролу набавки и утврђивању списка предмета ЦЈН, („Службени лист Града Београда“, број 8/2019).



### ЗАКЉУЧАК 3. Управа је у конкурсној документацији у одређеним случајевима постављала додатне финансијске услове којима је створен ризик ограничавања конкуренције

Циљ је био да утврдимо да ли субјекти ревизије кроз дефинисање услова у конкурсној документацији, а нарочито у погледу постављених додатних услова за учествовање у поступцима набавке и техничких карактеристика добара/услуга, ограничавају/нарушавају конкуренцију међу понуђачима.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ постављају додатне услове у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета, на начин који дискриминише потенцијалне понуђаче и који може довести до ограничења конкуренције,
- ✓ врше ажурирање дефинисаних техничких карактеристика добара/услуга, како би се уверили да на тржишту има довољан број понуђача који могу да понуде тако описан предмет набавке.

На основу утврђене методологије (*Део 5 Методологија у поступку ревизије – избор набавних категорија*) одредили смо предмете ЦЈН које смо анализирали са становишта додатних услова и техничких спецификација, дефинисаних конкурсном документацијом.

Ревизијом смо утврдили следећи налаз:

Иако су Законом прописани услови под којима тела за ЦЈН могу захтевати додатне услове у конкурсној документацији, Управа је у одређеним случајевима постављала додатне финансијске услове за учествовање у поступцима ЦЈН, веће од максимално прописаних, без навођења конкретног разлога за такво поступање. Тиме је створен ризик ограничења конкуренције и повреде начела обезбеђења конкуренције у поступцима ЦЈН.

Налаз 3.1 Управа је у одређеним случајевима постављала додатне финансијске услове за учествовање у поступцима ЦЈН, веће од максимално прописаних

Законом је прописано да наручилац не може да ограничи конкуренцију неоправданим коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.<sup>92</sup>

Наручиоци поред обавезних услова за учествовање у поступцима јавних набавки, могу користити и додатне услове, увек када је то потребно имајући у виду предмет набавке.

Закон је прописао да наручилац приликом постављања додатних услова, исте мора одредити тако, да стоје у логичној вези са предметом набавке, да не буду дискриминаторски и као такви, не ограничавају конкуренцију.<sup>93</sup>

Слика број 15: Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке



<sup>92</sup> Закон о јавним набавкама, члан 10.

<sup>93</sup> Закон о јавним набавкама, члан 76.



Постављање додатних услова може имати значајан утицај на интензитет конкуренције, из разлога што од постављених услова зависи број понуђача који ће моћи да конкуришу за посао. Превисоко постављени услови сужавају ефективну конкуренцију, док ниски захтеви у погледу услова излажу наручиоца ризику да посао добије понуђач који није у могућности да изврши уговорне обавезе. Стога наручилац мора посебно да води рачуна да постави реалне и оправдане додатне услове за учествовање у конкретном поступку, који су неопходни да би се конкретна набавка реализовала.

Такође је у Стратегији развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године, наведено да ће се бољи приступ малим и средњим предузећима омогућити предвиђањем лакших финансијских услова за учествовање.<sup>94</sup>

Закон предвиђа колики је оптимални финансијски капацитет који наручиоци могу предвидети у конкурсној документацији, односно да минимални годишњи приход који се тражи од понуђача не сме бити већи од двоструке процењене вредности јавне набавке, осим у нарочито оправданим случајевима<sup>95</sup>. За све изузетне случајеве, када постоје посебни ризици који су повезани са предметом набавке, наручилац може да захтева већи финансијски капацитет од прописаног, али би требало да наведе разлоге за такво поступање у конкурсној документацији или појединачном извештају.<sup>96</sup>

Примера ради, одређивање финансијског капацитета који је нереалан или неоправдано превисоко одређен, може дестимулисати/ограничити понуђаче, нарочито мала и средња предузећа да учествују у конкретном поступку набавке.

Такође је важно да наручилац пре дефинисања осталих додатних услова који се захтевају од понуђача у поступку (пословног, техничког и кадровског капацитета) утврди реалне и објективне потребе за таквим поступањем.

Начин одређивања додатних услова за учествовање у поступку није уређен интерним актима субјеката ревизије и може се закључити да се углавном базирају на ранијем искуству.

Управа је у одређеним случајевима код разматраних набавки постављала додатне финансијске услове за учествовање у поступку ЦЈН, који су били већи од максимално прописаних. Град Крагујевац и Град Београд су постављали „блаже“ додатне услове, који не указују на дискриминацију понуђача.

### Управа

Управа је код четири ревидиране набавне категорије захтевала додатне услове за учествовање понуђача у поступку ЦЈН. Додатне услове Управа је постављала на основу ранијих искустава, без да је извршила и документовала анализе истраживања тржишта, посебно о броју потенцијалних понуђача који могу да одговоре на постављене додатне услове.

Управа се изјаснила да је додатне услове одређивала у складу са потребама наручилаца и предметом набавке, како би добила бољи квалитет добара/услуга за опредељени новац. У поступку ревизије Управа нам није објаснила разлоге којима се руководила приликом одређивања додатних услова у конкурсној документацији, имајући у виду да не поседује писане доказе о начину одређивања додатних услова.

Најчешћи ограничавајући услови су били:

- ✓ финансијски капацитет који је већи од максимално прописаног износа,
- ✓ исти финансијски капацитет за партије различитих процењених вредности набавке и
- ✓ потпуна ликвидност понуђача, односно да рачун понуђача не сме бити у блокади ниједан дан у одређеном периоду.

<sup>94</sup> тачка 3.2.3

<sup>95</sup> Закон о јавним набавкама, члан 77, став 2, тачка 1.

<sup>96</sup> Директива ЕУ 2014/24/ЕУ, члан 58.





Управа је код постављања додатних услова одређивала висину потребног финансијског капацитета у истом износу, без обзира да ли се понуда подноси за једну или више партија. Централизација набавки подразумева поделу предмета набавки по партијама да би омогућила учешће већег броја понуђача. Овакво постављање услова може утицати на обезбеђивање конкуренције, јер се од понуђача захтева испуњење постављеног финансијског услова, без обзира на процењену вредност набавке, односно да ли се пријављује за једну или више партија.

На пример, Управа је код набавке канцеларијског материјала у 2017. години која је обликована у 18 партија, поставила исти додатни услов у погледу финансијског капацитета, односно да је укупно остварени годишњи приход понуђача у 2015. години износио минимално 7 милиона динара, без обзира да ли понуђач подноси понуду за једну или више партија и без обзира на процењену вредност набавке. Тако се исти финансијски капацитет захтевао за партију процењене вредности набавке 1,6 милиона динара (Партија 9) и за партију процењене вредности набавке од 187 милиона динара (Партија 1).

Такође, Управа је код одређеног броја партија захтевала финансијске капацитете веће од максимално прописаног износа, што приказујемо у Прилогу 4а.

Управа је појединим поступцима ЦЈН постављала додатне услове у погледу финансијског капацитета, односно захтеване ликвидности понуђача, без јасно наведеног разлога. Најчешће постављени услов је био да рачун понуђача не сме бити ниједан дан у блокади, што се сматра неправилним поступањем наручилаца у поступцима заштите права.<sup>97</sup> (Примери приказани у Прилогу 4б).

Управа је, такође, постављала различите додатне услове за исти предмет набавке по годинама. Ово илуструјемо примером набавке канцеларијског намештаја у посматраном периоду.

Анализом конкурсне документације набавке канцеларијског намештаја утврдили смо да је Управа из годину у годину постављала детаљније додатне услове у погледу потребног финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета које је захтевала од понуђача.

У погледу техничког капацитета, код набавке канцеларијског намештаја, Управа је захтевала одређену величину магацинског простора. Тако је у 2016. години захтевала магацински простор од минимум 200м<sup>2</sup>, у 2017. години од минимум 500м<sup>2</sup> у Београду и од минимум по 100м<sup>2</sup> у Новом Саду, Нишу и Чачку у својини или по основу закупа, да би у 2018. години захтевала производни и магацински простор од минимум 1.000м<sup>2</sup> у Београду и од минимум по 100м<sup>2</sup> у Новом Саду, Нишу и Чачку у својини или по основу закупа.

У погледу кадровског капацитета Управа је захтевала најмањи број запослених или радно ангажованих и посебну стручну спрему запослених. Тако је у 2016. години захтевала 15 запослених (од којих 2 радника по професији дипломирани инжењери шумарства, смер – прерада дрвета), у 2017. години је захтевала 50 запослених (од којих 2 запослена или радно ангажована лица по професији дипломирани инжењери Шумарског факултета са радним искуством од најмање 12 месеци након стицања захтеване стручне спреме), а у 2018. години минимум 80 запослених са тачно одређеним квалификацијама (нпр. 3 дипломирана инжењера Шумарског факултета за прераду дрвета, 2 дипломирана дизајнера ентеријера и намештаја, 60 столара и друго).

Управа није навела којим разлозима се руководила приликом дефинисања додатних услова, нити је образложила објективну потребу за прописивањем одређених услова.

У 2018. години Управа је постављала сложеније додатне услове за мању процењену вредност набавке канцеларијског намештаја, док су у 2017. години, када је процењена вредност набавке била већа, ти услови били блаже постављени.

Управа је у 2016. години, када је у конкурсној документацији за набавку намештаја постављала једноставније додатне услове, остварила конкуренцију и прибавила 12 понуда од 6 понуђача. У 2018. години, када су додатни услови били детаљнији и сложенији прибавила је 2

<sup>97</sup> Решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавним набавки, број 4-00-954/2016 од 9.9.2016. године



понуде од 1 понуђача (исти понуђач је доставио понуду за обе партије). Ово указује на то да потенцијални понуђачи можда нису били спремни да учествују у поступку, јер нису могли да испуне постављене додатне услове у конкурсној документацији.

Остале постављене додатне услове код набавке канцеларијског намештаја по годинама, као и графички приказ пада конкуренције услед постављања различитих додатних услова, детаљно смо приказали у Прилогу 5.

### *Град Крагујевац*

Град Крагујевац је за посматране набавне категорије постављао додатне услове који се нису разликовали по годинама.

За набавку рачунара и канцеларијског материјала Град Крагујевац је захтевао да понуђачи испуне само услов у погледу финансијског капацитета који је био у границама прописаног износа.

Код набавке услуга физичко-техничког обезбеђења, Град Крагујевац је захтевао додатне услове по основу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета, који нису дискриминаторски и који се могу довести у везу са предметом набавке.

### *Град Београд*

Град Београд је постављао додатне услове за набавне категорије (набавка рачунарске опреме, канцеларијског материјала и средстава за одржавање хигијене) у погледу финансијског, пословног и техничког капацитета.

Захтевани финансијски капацитет је био постављен у границама прописаног и односио се на расположивост финансијских средстава и ликвидност понуђача.

Код Града Београда смо разматрали додатне услове код набавке рачунарске опреме и канцеларијског материјала у 2017. години, у упоредној анализи са другим субјектима ревизије и утврдили да исти нису били ограничавајући, имајући у виду да је Град Београд имао за наведене поступке обезбеђену конкуренцију.

Највећи пад конкуренције Град Београд је имао код набавке средстава за одржавање хигијене (просечан број понуда по партијама у 2016. и 2017. години је износио 3,5 понуда, док је у 2018. години забележен пад на 1 понуду). Наведени пад у броју пристиглих понуда се међутим, не може довести у везу са постављеним додатним условима, имајући у виду да се исти нису мењали у посматраном периоду, што указује да разлози могу бити и екстерне природе.

\*\*\*

Такође смо извршили анализу додатних услова и код набавке канцеларијског материјала за сва три субјекта ревизије. Увидом у конкурсну документацију утврђено је да субјекти ревизије нису постављали ограничавајуће додатне услове за набавку канцеларијског материјала, осим Управе која је захтевала финансијски капацитет који је већи од прописаног у две партије. Сва три субјекта ревизије су имала обезбеђену конкуренцију у просеку.

Код набавке канцеларијског материјала, одлучили смо да извршимо анализу постигнутих јединичних цена субјекта ревизије за поједине артикле, за које смо утврдили да се не разликују у погледу техничких карактеристика.

Управа у ситуацији када је имала обезбеђену конкуренцију, није постизала ниже јединичне цене појединих артикала у односу на друге субјекте ревизије, иако је захтевала знатно веће количине добара. За утврђене истоврсне артикле Град Београд и Град Крагујевац су постигли ниже цене, иако су захтевали мање количине. Тако на пример за набавку папира за фотокопирање А4 у 2017. години, Управа је постигла цену од 239,30 динара за количину од 747



хиљада комада/ресева папира, док је Град Београд постигао цену од 235,80 динара за количину од 125 хиљада комада/ресева папира.

Детаљнија упоредна анализа набавке канцеларијског материјала је приказана у Прилогу 66.

Поред постављања додатних услова за учествовање у поступцима ЦЈН, на ризик ограничавања конкуренције утиче и дефинисање сувише детаљних техничких спецификација.

### *Техничке спецификације*

Техничке спецификације су део конкурсне документације у којем наручилац даје тачан опис предмета јавне набавке који захтева у конкретном поступку. У том делу се наводе захтеви наручиоца у погледу врсте добара/услуга, својства, квалитета, количине и других елемената који се односе на одређени предмет набавке.<sup>98</sup> Карактеристике предмета набавке морају да буду јасно и недвосмислено описане, како би понуђачи могли да припреме адекватне понуде које одговарају постављеним захтевима.<sup>99</sup>

Законом је прописано да су техничке спецификације и пројектна документација обавезни саставни делови конкурсне документације. Наручилац треба да опише добро/услугу које набавља на начин који је објективан и који одговара његовим потребама.<sup>100</sup>

Техничке спецификације не смеју да упућују на одређене стандарде који означавају добра/услуге, на одређену марку, робни знак, патент или тип, нити на посебно порекло и производњу добра/услуге, што би имало за последицу или давање предности појединим понуђачима или елиминацију појединих понуђача. У изузетним ситуацијама када наручилац не може да опише предмет набавке на довољно прецизан и разумљив начин, може приликом дефинисања техничких захтева упутити на робни знак, патент, тип или произвођача, али тада треба навести и речи „или одговарајући“.<sup>101</sup>

Добијене информације у поступку истраживања тржишта могу бити од користи и приликом израде техничких спецификација. Уколико наручилац, у конкурсној документацији, услед непознавања онога што се тренутно нуди на тржишту изрази потребе на начин који не кореспондира са понудом на тржишту, понуђачи неће моћи да припреме понуде или ће претпоставити да је посао „намештен“, па се неће ни јавити.<sup>102</sup>

Наручиоци би требало да размотре решења која постоје на тржишту, те да техничку спецификацију припреме на тај начин да иста заиста буде у складу са њиховим објективним потребама. У појединим земљама ЕУ се практикује дијалог између наручиоца и понуђача како би се утврдило шта на тржишту може да се купи, да ли постоје нека алтернативна решења и на који начин довољно и правилно описати предмет набавке. Врло често ни сами наручиоци немају потребна знања у вези са предметом набавке, а то може довести до тога, да у поступку добију све неодговарајуће понуде или уопште не добију понуду.<sup>103</sup>

Имајући у виду да централизоване набавке захтевају увођење одређених стандарда добара/услуга које могу да задовоље потребе различитих наручиоца, субјекти ревизије су почетком увођења система ЦЈН морали да дефинишу одређене стандардне карактеристике техничких спецификација добара/услуга, које могу да задовоље потребе више наручиоца. Генерално, то су чинили на основу ранијих искустава, уважавајући техничке спецификације добара/услуга које су појединачни наручиоци самостално спроводили у ранијим годинама. Поједини субјекти ревизије су узимали у разматрање и мишљење стручних тела, као нпр. Град

<sup>98</sup> Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова, чл. 1 и 2.

<sup>99</sup> Смернице за повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, страна 11.

<sup>100</sup> Закон о јавним набавкама, члан 70. став 1.

<sup>101</sup> Закон о јавним набавкама, члан 72.

<sup>102</sup> Дијалог у јавним набавкама и истраживање тржишта, Управа за јавне набавке, страна 2.

<sup>103</sup> Смернице за повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, страна 11.



Београд који се обраћао одређеним институцијама које поседују стручна знања о предмету набавке и од њих захтевао помоћ у дефинисању техничких спецификација.

Субјекти ревизије би требало континуирано да ажурирају постављене техничке спецификације у поступцима ЦЈН и да исте усклађују са актуелним приликама које владају на тржишту. Ово се посебно односи на добра/услуге која се врло брзо мењају/развијају услед техничко-технолошког развоја (нпр. рачунарска опрема).

Како наводе, Град Београд и Град Крагујевац ажурирају техничке спецификације пре слања инструкција појединачним наручиоцима за попуњавање потреба за наредну годину. Управа разматра техничке спецификације пре исказивања потреба наручилаца.

Овом приликом се нећемо изјашњавати у погледу стручних карактеристика добара/услуга који су захтевани конкурсним документацијама субјеката ревизије, јер захтевају посебна стручна знања о појединим предметима набавке, што смо и навели у ограничењима ревизије (*Део 4 Обим и ограничење ревизије*).

### Управа

Управа је интерним актом<sup>104</sup> уредила да је један од критеријума који се примењују за планирање сваке набавке, тај да техничке спецификације и количине одговарају стварним потребама наручиоца. Техничка спецификација предмета набавке мора бити таква да се предмет набавке опише на једноставан, јасан, објективан, разумљив и логично структуриран начин. Такође је наведено да је у поступку јавне набавке неопходно одредити услове за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора на начин који обезбеђује учешће што већег броја понуђача и подносиоца пријава и који не ствара дискриминацију међу понуђачима.

Управа сачињава техничке спецификације добара/услуга и уноси их у ИС ЦЈН. Појединачни наручиоци имају могућност промене техничке спецификације (у оквиру софтвера и у моменту израде конкурсне документације).

На пример, Управа је навела да један део спецификације и конфигурације рачунарске опреме која се набавља централизовано израђује Сектор за информатичку подршку Управе, а други део достављају државни органи на основу својих потреба и захтева. Како су навели, техничке спецификације израђују на основу искуства и анализираних потреба корисника. Иако су се изјаснили да прате стање на тржишту рачунарске опреме, у погледу увођења нових модела и технологија, нису нам доставили доказе о спроведеном истраживањима тржишта, за посматрани период.

Ревизијом смо утврдили да је Управа, на пример код техничких карактеристика рачунарске опреме, постављала детаљније описе карактеристика производа, понекад и преко 20 особина коју понуђени производ мора да задовољи, док су други субјекти ревизије описивали тражени производ са много мање техничких захтева.

Детаљнију анализу упоредног прегледа техничких спецификација за сва три субјекта ревизије смо приказали у [Прилогу 6а](#).

Сувише детаљан опис производа који се захтева, може да створи ризик ограничења конкуренције, јер постоји могућност да већи број понуђача неће моћи да понуди тако детаљно описан производ. Стога је потребно размотрити могућност да се производ опише са неколико кључних карактеристика које су битне са становишта квалитета производа и задовољавања потреба наручилаца, уз претходну анализу тржишта предметног производа.

Приликом креирања/ажурирања техничких спецификација Управа би требало да истражи тржиште и на основу анализе актуелне понуде дефинише карактеристике производа.

<sup>104</sup> Интерни акт о ближе уређивању поступка јавне набавке у Управи за заједничке послове републичких органа.



### Град Крагујевац

Град Крагујевац је навео да је техничке спецификације превасходно одређивао навођењем захтеваних карактеристика или функционалних захтева добара/услуга без везивања за одређене прописане стандарде („лични опис“ који обухвата таксативно набрајање свих захтева које одређено добро треба да садржи). Одређивање спецификација на овај начин у поступку ЦЈН је условљено, пре свега, намером наручиоца да добије оно што му је потребно. У случају посебно захтевног предмета набавке у техничкој спецификацији се наводе стандарди или други сродни документи, што је праћено речима „или одговарајуће“.

Град Крагујевац је достављао наручиоцима стандардну форму техничких спецификација коју наручиоци попуњавају у погледу количина, узимајући у обзир постигнуте цене добара/услуга из претходног уговора.

Након добијених података (потреба) разврстаних по количинама, квалитету са евентуалним специфичним захтевима за конкретну набавку, чланови комисије за ЦЈН приступају изради конкурсне документације. Град Крагујевац је формирао одређене стандардне обрасце техничких спецификација за поједина добра/услуге, који се сваке године ажурирају, а на основу искуства у спровођењу поступка ЦЈН из претходног периода. Утврђени обрасци са техничким карактеристикама добара/услуга се прослеђују корисницима уз могућност да сваки учесник у систему својим сугестијама прецизира опис предмета набавке. У комисијама за јавне набавке ангажовани су чланови представници појединих наручилаца и запослени који су по природи свог посла у директној вези са предметом набавке.

### Град Београд

Град Београд је приликом израде техничких спецификација, као полазну основу узимао и сагледавао потребе свих појединачних наручилаца из претходних поступака, а све у циљу формирања стандардизоване техничке спецификације која одговара потребама више наручилаца и омогућава остваривање економских ефеката централизације.

Град Београд је дописом тражио од појединачних наручилаца све копије закључених уговора, спецификације предмета набавке са техничким карактеристикама, процењене вредности набавке из претходних година када су спроводили самосталне поступке. Након тога, анализирао је достављену документацију и податке и организовао низ састанака са наручиоцима за сваку набавну категорију у циљу припреме стандардизованих техничких спецификација. Сачињене стандардизоване техничке спецификације су достављане наручиоцима да би могли да уносе количине.

У 2017. години Град Београд је успоставио информациони систем у који су пренете техничке спецификације добара/услуга и препоручене цене, а појединачни наручиоци уносе само податке о количинама добара/услуга.

Конкурсну документацију припрема комисија за јавну набавку коју чини најмање пет чланова, од којих су најмање два члана службеници за јавне набавке из Града Београда, а остали чланови запослени код наручилаца за чије потребе тело спроводи ЦЈН, који имају стручна знања у вези са предметом набавке.

Град Београд је приликом сачињавања техничких спецификација предмета ЦЈН по потреби, када не поседује стручна знања о предмету јавне набавке, консултовао наручиоце, екстерна лица (Градски завод за јавно здравље, Завод за информатику и статистику и друге) и одређене државне органе и институције који имају више сазнања о предмету набавке, да пруже помоћ око сачињавања техничких спецификација.

Тако нпр. техничке спецификације рачунара, који се набављају централизовано, за Град Београд је дефинисао Завод за информатику и статистику Града Београда у 2015. години, након анализе достављених спецификација од стране свих појединачних наручилаца.



Такође, техничке спецификације средстава за одржавање хигијене за 2016. годину су преузете из конкурсне документације за 2015. годину које су сачињене у сарадњи са представницима Завода за биоциде и медицинску екологију. Техничке спецификације су касније измењене на захтев Секретаријата за образовање и дечију заштиту и у сарадњи са Институтом за општу и физичку хемију.

Град Београд је навео да се техничке спецификације предмета ЦЈН унапређују по основу захтева самих наручилаца, у складу са искуством из претходно спроведеног поступка (узимају се у обзир питања заинтересованих лица, додатна појашњења и евентуалне измене конкурсних документација), праћењем тржишта предмета набавке, као и на основу сугестија стручних чланова комисије за јавну набавку који су предложени од стране наручилаца.

Град Београд ажурира каталог асортимана свих набавних категорије у погледу техничких спецификација и препоручених цена, пре слања инструкција наручиоцима да исказују потребе за наредну годину.



## **ЗАКЉУЧАК 4. Управа нема прописану обавезу сагледавања остварених уштеда у поступцима ЦЈН, док праћење реализације оквирних споразума у спроведеним поступцима, евалуацију поступка ЦЈН и предлагање мера за побољшање система ЦЈН, Управа и Град Крагујевац не врше у довољној мери**

Наш циљ је био да утврдимо да ли тела за ЦЈН прате реализацију закључених оквирних споразума и уговора, врше евалуације поступка и предузимају мере за унапређење, врше контроле извршења појединачно закључених уговора и да ли извештавају надлежне органе о успешности спроведених поступака и оствареним уштедама у ЦЈН.

На основу постављеног циља истражили смо да ли субјекти ревизије:

- ✓ врше праћење реализације оквирних споразума, контролу извршења закључених уговора наручилаца и евалуацију поступка ЦЈН, а у циљу предлагања мера унапређења система ЦЈН и
- ✓ извештавају надлежни орган о спроведеним поступцима и оствареним ефектима/уштедама у ЦЈН.

Ревизијом смо утврдили следеће налазе:

Иако је прописима предвиђена обавеза праћења реализације оквирних споразума и извршења појединачних уговора наручилаца, Управа и Град Крагујевац то не чине у довољној мери, из разлога што прописом нису прецизиране мере које би омогућиле спровођење наведене обавезе. Ово за последицу има ограничавање ових тела да предлажу адекватне мере за унапређење поступка ЦЈН, посебно у делу који се односи на планирање набавки за наредни период.

Законом је Управа препозната као орган који може да предложи мере за побољшање система јавних набавки. Управа не сагледава у потпуности успешност спроведених поступака са аспекта ефикасности и економичности поступка и не сагледава остварене уштеде у ЦЈН, јер не постоји прописана обавеза да то чини. Евалуацију поступка и предлагање мера за побољшање система Управа врши делимично.

Град Крагујевац у довољној мери анализира економичност самог поступка ЦЈН, имајући у виду да приликом израде анализа уштеда сагледава исте, искључиво са становишта процењене, уговорене и реализоване вредности конкретне набавке, не уважавајући и друге критеријуме, као нпр. упоредиве тржишне цене добара/услуга које постижу наручиоци у самосталним поступцима, па се ефекти централизације не могу сагледати свеобухватно.

Налаз 4.1 Управа и Град Крагујевац не врше у довољној мери праћење реализације оквирних споразума и извршења уговора појединачних наручилаца, јер прописима нису прецизиране мере које би у потпуности омогућиле наведено праћење

Законом и интерним актима је прописана обавеза субјеката ревизије да прате реализацију закључених оквирних споразума и уговора и да врше контролу извршења појединачних уговора наручилаца.

Праћењем реализације оквирних споразума, тела за ЦЈН контролишу у којој мери су наручиоци закључивали појединачне уговоре и да ли има прекорачења вредности оквирних споразума. Анализа постигнуте реализације оквирних споразума, може послужити као основа за реалније планирање набавки у наредним годинама.



Такође, контролом извршења закључених уговора појединачних наручилаца, тела могу утврдити да ли добављачи испоручују добра/услуге уговореног квалитета и цене, као и да ли се поштују остале одредбе уговора, нпр. рок испоруке.

Ревизијом смо утврдили да Управа и Град Крагујевац то не врше у довољној мери, док Град Београд спроводи наведене контроле.

### Управа

Обавеза, начин праћења реализације оквирних споразума и могућност предлагања мера за побољшање система ЦЈН за Управу је прописана Законом и подзаконским актима.<sup>105</sup> Интерним актом Управа је прописала организацију и начин рада Службе за контролу јавних набавки, садржај и врсте контрола, као и начин извештавања о спроведеним контролама.<sup>106</sup>

Уредбом<sup>107</sup> је прописано да Управа, на основу оквирног споразума, закључује уговор са најповољнијим добављачем и прати његово извршење, а да су наручиоци дужни да податке о закљученим уговорима унесу у информациони систем ЦЈН ради праћења извршења оквирних споразума од стране Управе.

Реализација оквирног споразума се, до увођења апликативног софтвера 2016. године, пратила преко образаца, у којима су се налазили подаци о вредности оквирног споразума, уговореној вредности, преосталој и реализованој вредности.

Од 2016. године наручиоци су дужни да податке о закљученим уговорима унесу у ИС ЦЈН. Наиме, након закључења појединачних уговора, наручиоци би у апликацију требало да унесу број и датум уговора, датум почетка и датум важења уговора, вредност уговора и процењену количину која ће се набавити. Међутим, представници Управе су истакли да већина наручилаца не уноси планиране и уговорене количине, већ само вредност уговора. У генерисаном прегледу реализације оквирних споразума налазе се подаци о броју споразума, датуму његовог закључења, добављачу, вредности оквирног споразума, уговореној вредности, преосталој вредности и проценту реализације оквирног споразума, називу наручиоца, вредности уговора, датуму његовог закључења и времену трајања уговора.

Иако се Управа изјаснила да прати реализацију оквирних споразума, мишљења смо да она то не чини у довољној мери, јер смо увидом у достављену документацију уочили случајеве када је реализација уговора из оквирних споразума била преко 100%, а Управа није реаговала.

На пример, у 2017. години Управа је спровела набавку рачунарске опреме и штампача (ЈН број 13/2017) и закључила оквирни споразум за партију 25 - Преносиви лаптоп уређаји тип 6, у вредности 250 хиљада динара, док су појединачни наручиоци према подацима Управе закључили појединачне уговоре у вредности од 500 хиљада динара (реализација оквирног споразума 200%).

Такође смо уочили техничке грешке наручилаца приликом уноса података, а на које Управа није реаговала, што доводи у сумњу поузданост података о реализацији оквирних споразума, које је Управа обавезна да прати.

Увидом у достављене Извештаје о извршеним оквирним споразумима за 2017. годину овакве пропусте смо уочили код одређеног броја оквирних споразума од којих наводимо следеће примере: за оквирни споразум број 404-02-521/2017-01 од 24.3.2017. године – набавка бензина Европремиум БМБ 95, унет је уговор у вредности 424,00 динара, рок важења 12 месеци. У реализацији оквирног споразума број 404-02-678/2017-01 од 20.3.2017. године, Партија 10 – Обрасци, постоје унети уговори у износима 822,09 динара, 0,90 пара, 406,00

<sup>105</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступака јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке.

<sup>106</sup> Интерни акт о ближем уређивању поступка јавне набавке у Управи.

<sup>107</sup> Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступака јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке.





динара, 764,00 динара, 165,00 динара, што очигледно указује на грешке приликом уноса података.

Увидом у достављене податке, утврдили смо да је реализација оквирних споразума у појединим ситуацијама испод 50% што указује да појединачни наручиоци не закључују уговоре, иако су претходно исказали потребе за одређеним добрима/услугама и унели податке у информациони систем.

У 2016. години, код 38% закључених оквирних споразума, реализација је била испод 50%. Као пример наводимо следеће: Управа је у 2016. години спровела набавку Услуга одржавања и поправке рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме (ЈН број 7/2016) која је била обликована у 29 партија. Управа је за 10 партија закључила оквирне споразуме са добављачима у укупној вредности око 23 милиона динара, а вредност закључених појединачних уговора је била око 2,3 милиона динара, односно око 10%.

Наведена ситуација упућује на то да добављачи нису сигурни да ће реализовати посао у уговореној вредности, што може бити један од разлога нејављања на наредне позиве за достављање понуда и може утицати на пад конкуренције.

Иако је интерним актом<sup>108</sup> Управа прописала послове и начин рада Службе за контролу јавних набавки, иста није формирана. Управа се изјаснила да не врши контролу спроведених поступака ЦЈН и не врши контролу извршења закључених уговора код појединачних наручилаца.

#### *Град Крагујевац*

Град Крагујевац има прописану обавезу праћења извршења оквирних споразума и вођења јединствене електронске евиденције добављача. Податке о закљученим оквирним споразумима и појединачним уговорима, које им достављају наручиоци, уносе у табеле за текућу годину („интерн база података“).

Извршење оквирног споразума прате упоређивањем података из извештаја о реализацији уговора које им достављају наручиоци и података из закључених уговора. Када закључе да је наручилац у току реализације потрошио већи износ од уговореног, у писаној форми га о томе обавештавају и траже појашњење о околностима које су до тога довеле. Међутим, за даље поступање по том питању немају дефинисану надлежност. Након реализације свих појединачних уговора, на основу добијених података, сачињавају коначни табеларни преглед извршења оквирног споразума.

Увидом у достављене податке о закљученим и реализованим оквирним споразумима утврдили смо да су вредности појединих оквирних споразума прекорачене у 2016. и 2017. години, односно да су појединачни наручиоци закључивали уговоре преко уговорене вредности оквирних споразума.

Наводимо примере из 2017. године, где су утврђена прекорачења вредности оквирних споразума за партије 2, 3 и 4 код набавке канцеларијског материјала (реализација оквирних споразума је износила 120%, 103% и 109%), затим партије 1 и 2 код набавке електричне енергије (114% и 192%), код набавке горива (111%), код набавке енергената за грејање, партија 1 (105%) и набавка тонера (125%).

Град Крагујевац је дао објашњења за наведена прекорачења. У већини случајева појединачни наручиоци не поштују добијене инструкције од тела да закључују појединачне уговоре множењем захтеваних количина и постигнуте јединичне цене, већ закључују уговоре на процењену вредност коју су планирали у свом Плану за јавне набавке. Тако је у 2017. години оквирни споразум за гориво закључен на износ из понуде која представља цену за процењену количину горива на дан објављивања позива за достављање понуда, док је вредност

<sup>108</sup> Интерни акт о ближем уређивању поступка јавне набавке у Управи, члан 46-52.



оквирног споразума за електричну енергију, представљала вредност за процењену количину киловат сати, без урачунатих такси и накнада који се плаћају добављачу. Имајући у виду да је гориво акцизна роба, чија цена је подложна променама, појединачни наручиоци су закључивали уговоре на процењену вредност коју су планирали у свом плану и на тај начин су прекорачили вредност оквирног споразума. На исти начин су поступили и код закључивања појединачних уговора за електричну енергију.

Без обзира што за посматрани период Градско веће није доносило планове контроле јавних набавки, Град Крагујевац је извршио контролу непосредним увидом код наручиоца, а контролисани предмети набавке били су канцеларијски материјал, средства за хигијену и горива. Контрола је извршена како би стекли увид у ток поступка реализације уговора који су закључени на основу оквирних споразума. Том приликом, захтевано је од наручилаца да се, у писаној форми, изјасне у вези реализације уговора и доставе евентуалне примедбе, како би се добављачи о томе обавестили и предузели активности на отклањању истих. Контрола се спроводи у ограниченом броју јавних набавки из разлога што, како наводе, не располажу довољним бројем запослених. У 2018. години Град Крагујевац организовао је састанак између наручилаца за које спроводи ЦЈН и понуђача са којима су потписани оквирни споразуми. Представници обе стране су на тај начин били у прилици да непосредно изнесу примедбе и сугестије, а у сврху унапређења и побољшања реализације закључених уговора.

### *Град Београд*

Град Београд има прописану обавезу праћења извршења оквирних споразума и вођења јединствене електронске евиденције добављача. Извршење оквирног споразума прате кроз софтверску апликацију за електронско исказивање потреба наручилаца за добрима и услугама намењеним за централизовано спровођење. Контролу извршења оквирних споразума врше континуирано, праћењем уноса података у вези са појединачним уговорима закљученим на основу оквирних споразума (деловодни број, дужина трајања уговора у месецима, датум закључења, датум важења, уговорена вредност без ПДВ-а и уговорена вредност са ПДВ-ом).

Увидом у достављене податке о закљученим оквирним споразумима Град Београд није имао прекорачења вредности оквирних споразума, док је реализација оквирних споразума, у погледу закључивања појединачних уговора наручилаца висока (у 2016. години у просеку 94%, у 2017. години 98%, у 2018. години 87%, с тим што податак за 2018. годину није коначан јер поједини оквирни споразуми још увек трају, па се појединачни уговори и даље закључују).

Град Београд у оквиру Службе за ЦЈН врши и послове контроле. Спроводи две врсте редовних контрола извршења закључених оквирних споразума, односно појединачних уговора који су закључени на основу оквирних споразума, и то:

- контрола „постављања“ закључених оквирних споразума и остале документације од стране запослених у Граду Београду, а на основу које појединачни наручиоци закључују своје уговоре,
- контрола уноса података од стране појединачних наручилаца и „постављање“ појединачних уговора у форми скенираног документа од стране појединачних наручилаца.

Град Београд спроводи и ванредне контроле, у циљу утврђивања квалитета испоручених добара и извршења уговорних обавеза од стране добављача, а по налогу градоначелника, градског већа, начелника Градске управе града Београда и њиховог директора, којима се на крају доставља Извештај о извршеној ванредној контроли. Ова контрола спроводи се на терену приликом пријема добара појединачних наручилаца од стране добављача, а на основу закљученог појединачног уговора.



Налаз 4.2 Управа не сагледава остварене уштеде у ЦЈН, јер не постоји прописана обавеза процене остварених уштеда, док евалуацију поступка Управа и Град Крагујевац врше али у недовољној мери

Евалуација поступка подразумева испитивање ефикасности, ефективности и економичности поступка ЦЈН, оправданости и целисходности јавне набавке, обезбеђивања конкуренције у поступцима и друго, што представља битан предуслов за предлагање мера за унапређење поступка.

На основу спроведених контрола и евалуације самог поступка ЦЈН, субјекти ревизије могу предложити мере за унапређење поступка, а исте су уредили Законом и интерним актима.

Да би сагледали успешност спроведених поступака сва тела су у складу са Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, својим интерним актима<sup>109</sup> уредила циљеве поступка јавне набавке које приказујемо у следећој слици.

Слика број 16: Циљеви поступка јавне набавке

Циљеви поступка јавне набавке	1) целисходност и оправданост јавне набавке – прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин
	2) економично и ефикасно трошење јавних средстава – принцип „вредност за новац”, односно прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени
	3) ефективност (успешност) – степен до кога су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене јавне набавке
	4) транспарентно трошење јавних средстава
	5) обезбеђивање конкуренције и једнак положај свих понуђача у поступку јавне набавке
	6) заштита животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности
	7) благовремено и ефикасно спровођење поступка јавне набавке за потребе несметаног одвијања процеса рада наручиоца и благовременог задовољавања потреба осталих корисника

Централизација набавки подразумева остваривање одређених уштеда у поступцима јавних набавки. Стратегијом<sup>110</sup> је истакнуто да ће се централизација набавки примењивати у случајевима у којима се анализом утврди да има предност у односу на више појединачних поступака набавки у погледу укупних очекиваних ефеката.

Имајући у виду наведено, за очекивати је, да тела за ЦЈН у континуитету раде анализе евалуације поступака ЦЈН са аспеката постављених циљева јавне набавке. Такође, додатним анализама набавки одређених набавних категорија, тела би требало да покажу да централизација набавки добара/услуга има очекиване предности у односу на набавке у појединачним поступцима и да предлага мере побољшања система.

Ревизијом смо утврдили да Управа делимично ради евалуацију поступка и предлага мере за побољшање система ЦЈН, али не врши анализе уштеда, док Град Крагујевац, врши евалуацију поступка, предлага опште мере за побољшање система и делимично приказује

<sup>109</sup> Интерни акт о ближе уређивању поступка јавне набавке Управе, Правилник о ближе уређењу поступка јавне набавке организационих јединица градске управе Града Београда и Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, Града Крагујевца

<sup>110</sup> Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији у периоду 2014-2018. година, део 3.1.2.



остварене уштеде. Град Београд врши евалуацију поступка, предузима конкретне мере за побољшање система и врши анализу пројектованих уштеда у поступцима ЦЈН.

### Управа

Закон је прописао да Управа може предложити мере за побољшање система јавних набавки.<sup>111</sup> Управа делимично врши евалуацију поступка ЦЈН, а њени представници нису чланови ни једне радне групе где би могли да предлажу мере унапређења поступка.

Међутим, Управа је као предузету меру унапређења система ЦЈН, навела пример набавке услуга осигурања запослених и других лица и набавке рачунарске опреме. Наиме, Управа је у циљу постизања економичности набавке услуга осигурања, 2017. године упутила Генералном секретаријату Владе захтев у којем је предложила да се за све ризике одреде исте осигуране суме, осим за запослене који раде на пословима са повећаним ризиком. Код набавке рачунарске опреме Управа је предложила меру унапређења система у смислу раздвајања набавке рачунарске опреме у два поступка, из разлога економичности и ефикасности поступка. Влада је прихватила предложене мере унапређење система ЦЈН.

Управа је навела да нема прописану обавезу достављања извештаја надлежном органу о спроведеним поступцима ЦЈН, о уштедама и позитивним ефектима оствареним у поступцима ЦЈН.

Међутим, самим Предлогом закона о јавним набавкама са Образложењем из 2012. године којим је и предложена Управа као тело за ЦЈН, је наведено да би увођење ЦЈН требало да допринесе смањењу трошкова спровођења поступка и повећању економичности. Такође је наведено да се уштеде могу постићи, пре свега због повећаних количина, закључења оквирног споразума на дужи период (до три године) и мањег броја поступака што смањује и трошкове поступка.

У образложењу Предлога Закона о јавним набавкама из 2012. године изнета је процена да се на основу централизације набавки могу остварити уштеде и до 7% вредности набавке.

Из наведеног произилази да би Управи, којој су дати у надлежност послови спровођења ЦЈН, требало прописати и обавезу сагледавања остварених уштеда, како би сагледала ефекте централизације и потврдила процене законодавца о могућим уштедама увођењем централизованих набавки.

Управа у складу са Пословником Владе<sup>112</sup> доставља Извештај о раду Влади. Уредбом о Управи за заједничке послове републичких органа<sup>113</sup> дефинисани су послови који су у надлежности Управе, међу којима и послови ЦЈН. Имајући у виду наведено Управа је извештавала годишње Владу о свом раду. У делу извештаја који се односи на ЦЈН давала је наративно информације о спроведеним поступцима ЦЈН.

Наведено упућује да Управа не поседује информације да ли је и колике уштеде постигла развијајући овај систем набавки. Управа није радила анализе спроведених поступака, тако да се не може сагледати у потпуности ни ефикасност и економичност самог поступка.

### Град Крагујевац

Град Крагујевац је Одлуком о централизацији и контроли јавних набавки уредио обавезу шестомесечног извештавања Градског већа о спроведеним поступцима и оствареним ефектима/уштедама у поступцима ЦЈН.

На основу евалуације спроведених поступака Град Крагујевац се изјаснио да је планирање најслабија карика у систему јавних набавки; да је увођењем ЦЈН остварен циљ у погледу

<sup>111</sup> Закона о јавним набавкама, члан 49. став 4.

<sup>112</sup> „Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14.

<sup>113</sup> „Службени гласник РС“, бр. 63/13, 73/17-др.пропис и 76/17.



уштеде и контроле трошкова; да је остварен већи проценат попушта на цене добара и услуга, по основу количина и да није било покренутих поступака за заштиту права понуђача.

Град Крагујевац кроз годишње извештаје о раду предлаже опште мере унапређења у поступцима ЦЈН, као нпр. сагледати стварне потребе за одређеним набавкама и више се посветити испитивању тржишта; што прецизније дефинисати техничке спецификације; успоставити ефикасније механизме за праћење и контролу поступака јавних набавки; јачати кадровски капацитет и радити на едукацији запослених; уочене слабости системски отклањати.

Кроз шестомесечне извештаје приказују податке о броју спроведених поступака ЦЈН, укупној процењеној вредности у плану ЦЈН, датуму закључења оквирних споразума, износу оквирног споразума, броју уложених захтева за заштиту права понуђача, а дају и табеларни приказ, до извештајног периода, окончаних поступака.

У годишњем извештају о раду, који се доставља градоначелнику, приказане су остварене уштеде/ефекти спровођења ЦЈН, које су сагледане у односу на укупну процењену вредност ЦЈН и чине збир износа уштеда по основу централизације поступка јавних набавки (разлика процењене и уговорене вредности) и уштеда по основу рационалног понашања појединачних наручилаца (разлика уговорене и реализоване вредности).

Тако је Град Крагујевац за 2017. годину приказао уштеде у износу око 138 милиона динара, а као највеће постигнуте уштеде у 2016. години приказане су уштеде код горива (око 30 милиона динара), средстава за хигијену (око 3 милиона динара), услуге фиксне телефоније (око 5 милиона динара) и услуге мобилне телефоније (око 5 милиона динара).

За 2018. годину уштеде нису приказали, како су навели, због чињенице да су појединачни уговори закључени на основу оквирних споразума који су на снази до краја 2021. године, тако да ће ефекти реализације свих уговора и остварених уштеда бити сагледани након окончања уговора.

Наводимо да је Град Крагујевац приликом анализа уштеда користио критеријуме који се односе на конкретну набавку, као што је процењена вредност, уговорена вредност и реализована вредност набавке, што не може на прави начин да ослика саме ефекте централизације.

Да би се ефекти централизације сагледали на целовитији начин потребно је укључити и друге критеријуме, као на пример поређење упоредиве тржишне цене добара/услуга која се постиже у самостално спроведеним поступцима од стране појединих наручилаца и постигнуте цене у централизованим поступцима од стране формираног тела.

### *Град Београд*

Град Београд је интерним актима уредио обавезу извештавања надлежног органа о спроведеним поступцима и оствареним уштедама у ЦЈН и предлагање мера за унапређење система.

Град Београд врши евалуацију поступака ЦЈН и предлаже мере унапређења, што је приказано кроз извештаје о пројектованим уштедама и извештаје о раду, за одређену годину. У циљу евалуације се, у уводном делу извештаја, наводе параметри који служе за оцену успешности поступака ЦЈН, као што су:

- ✓ списак предмета ЦЈН,
- ✓ број наручилаца са освртом на претходне године,
- ✓ број поднетих захтева за заштиту права понуђача и поступање Града Београда,
- ✓ просечан број понуда.

Мере унапређења углавном се односе на континуирано побољшање функционисања софтверске апликације за електронско исказивање потреба наручилаца за добрима и услугама намењеним за централизовано спровођење.

Град Београд кроз извештаје о пројектованим уштедама, који се достављају градоначелнику, приказује процењене уштеде које ће бити остварене приликом реализације уговора појединачних наручилаца.



Како се у самим извештајима наводи, они и јесу основани ради спровођења ЦЈН за потребе наручилаца чији је оснивач град Београд, а ради повећања ефикасности, остваривања уштеда и унапређења послова у овој области. Поред позитивног финансијског ефекта истакли су и позитиван ефекат услед смањења ангажовања запослених код појединачних наручилаца за чије потребе спроводе ЦЈН, односно смањења трошкова у материјалним средствима (папир, тонери и сл.) потребних за спровођење поступака набавки.

У извештајима о пројектованим уштедама Град Београд приказује специфичности и анализира уговорене цене, појединачно, за сваку набавну категорију, сваку обликовану партију, на основу којих даје закључак о укупно пројектованој уштеди на годишњем нивоу и позитивном ефекту ЦЈН конкретне набавне категорије.

Тако је за 2016. годину приказана пројектована уштеда у износу од око 700 милиона динара, за 2017. годину око 450 милиона динара, а за 2018. годину око 400 милиона динара (податак без уштеда по основу набавке електричне енергије).

Град Београд, приликом анализирања пројектованих уштеда у поступцима ЦЈН, користи различите критеријуме, на пример, разлику између уговорених цена из ЦЈН и уговорених цена из самосталних јавних набавки наручилаца у претходним годинама; разлику између уговорених цена из ЦЈН и просечних уговорених цена из самосталних јавних набавки наручилаца у претходним годинама; разлику између уговорених цена ЦЈН и просечних тржишних цена умањених за маржу/рабат од 10%, 20% или 30% у зависности од категорије добара. Као проблем приликом израде анализе наводе разноликост техничких спецификација на тржишту у односу на техничке спецификације истих набавних категорија које се уговарају поступком ЦЈН (нпр. код набавних категорија: колонијална роба, средства за одржавање хигијене, прибор за одржавање хигијене, канцеларијски материјал, услуга мобилне телефоније).



## V Централизоване јавне набавке Републичког фонда

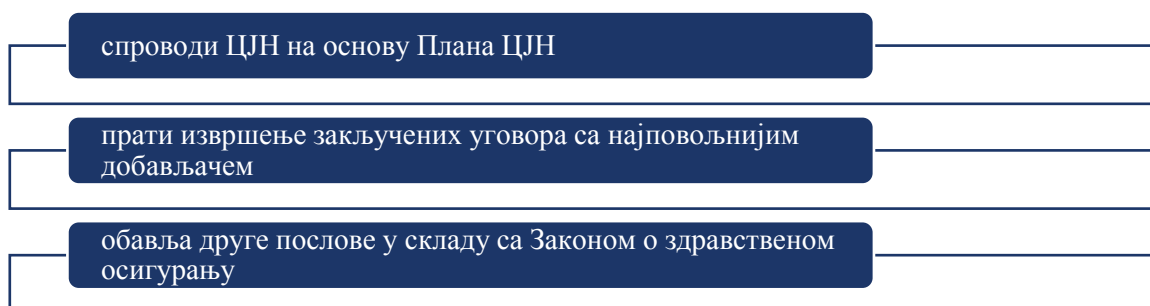
Централизоване јавне набавке Републичког фонда сагледали смо и описали кроз начин организовања послова ЦЈН, планирање набавке, спровођење самог поступка и закључивање и реализацију оквирних споразума, без доношења налаза и закључака, из разлога описаних у уводном делу Извештаја (Део 5 Обим и ограничења ревизије).

Републички фонд је основан Законом о здравственом осигурању, ради остваривања права из обавезног здравственог осигурања и обезбеђивања средстава за обавезно здравствено осигурање. Истим законом прописано је и обављање послова ЦЈН.

Централизоване јавне набавке Републичког фонда подразумевају прибављање добара и услуга за потребе здравствених установа из Плана мреже здравствених установа, у складу са актом којим се ближе уређују услови, начин и поступак планирања потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване набавке, врсту робе и услуга за које се спроводе ЦЈН. Уредбу о Плану мреже здравствених установа и Уредбу о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси Влада.

Републички фонд врши послове ЦЈН<sup>114</sup>, приказане на следећој слици.

Слика број 17: Приказ послова ЦЈН које врши Републички фонд



Закон о здравственом осигурању је између осталог прописао и следеће:

- да за спровођење ЦЈН које Републички фонд обавља у име и за рачун здравствених установа није потребно претходно овлашћење, односно сагласност тих установа,
- да здравствене установе не могу да набављају робе и услуге, које за њих Републички фонд спроводи централизовано,
- да потребе здравствених установа прикупља, обједињује и анализира Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије на основу којих доноси План ЦЈН роба и услуга,
- да се План ЦЈН доставља Републичком фонду ради спровођења ЦЈН.

### План ЦЈН Републичког фонда

Како се наводи у објашњењу Републичког фонда, иако су у периоду 2016-2018. године важећи Закон о здравственом осигурању и Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, прописивали да Завод за јавно здравље доноси План ЦЈН за здравствене установе, наведена процедура никада није у том делу била поштована.

<sup>114</sup> Закон о здравственом осигурању члан 212а.



Наиме, План ЦЈН доноси Управни одбор Републичког фонда, у складу са одређеним средствима, односно Финансијским планом Републичког фонда и Предрачуном средстава здравствених установа, а узимајући у обзир План потреба здравствених установа, који доставља Завод за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“.

Увидом у Планове ЦЈН за 2016, 2017. и 2018. годину утврђено је да је Републички фонд планирао ЦЈН лекова, уградног материјала са пратећим специфичним потрошним материјалом (стентови, сочива и сл), санитетског и медицинског потрошног материјала и електричне енергије.

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке ближе се уређују питања наведена у Слици 18.

Слика број 18: Питања која уређује наведена Уредба

Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке	уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже здравствених установа које доноси Влада
	одређује врсту роба и услуга за које се спроведе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки
	уређује друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки

Наведеном Уредбом је уређена процедура доношења Плана ЦЈН, прибављање потребних сагласности и достављање плана Републичком фонду најкасније до 15. августа у текућој години за наредну годину.<sup>115</sup>

Републички фонд започиње са поступцима централизованих набавки у складу са Планом ЦЈН за наредну буџетску годину, најкасније 1. новембра текуће године, односно најкасније наредног дана од дана када Влада усвоји предлог закона којим се уређује буџет Републике Србије и предлог одлука о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање.<sup>116</sup>

У 2019. години је донета нова Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>117</sup> којом су уведене нове врсте роба и услуга које се спроводе у ЦЈН и којом је извршена измена у вези са доношењем и усвајањем Плана ЦЈН.

### **Врсте роба и услуга за које се спроводе ЦЈН**

Врсте роба и услуга за које се спроводе ЦЈН, а које су дефинисане у прелазним одредбама Уредбе<sup>118</sup>, приказане су у следећој табели.

<sup>115</sup> Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, члан 9.

<sup>116</sup> Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, члан 10.

<sup>117</sup> „Службени гласник РС“, број 34/19.

<sup>118</sup> Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, члан 17в,г,д.





Табела број 11: Преглед врста роба и услуга за које Републички фонд спроводи ЦЈН

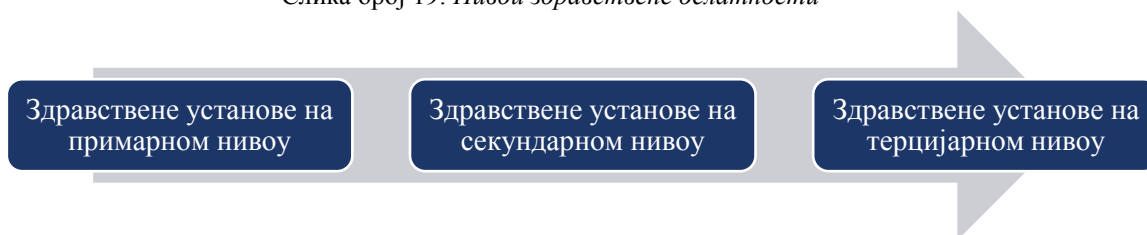
Врсте роба и услуга за које се спровode ЦЈН	2016. година	2017. година	2018. година
<b>1) Лекови са Листе лекова:</b>			
(1) лекови са Листе А и Листе А1	✓	✓	✓
(2) лекови са Листе Б, осим вакцине против беснила и хуманог имуноглобулина против беснила и продуката од крви које производи Институт за трансфузију крви Србије	✓	✓	✓
(3) лекови са Листе Ц	✓	✓	✓
(4) лекови са Листе Д, и то:	✓	✓	✓
- антитуберкулотика прве линије,	✓	✓	✓
- антитуберкулотика друге линије,	✓	✓	✓
- лекови са Листе Д, а који се налазе и на Листи А, Листи А1, Листи Б и Листи Ц, који се набављају само у изузетним случајевима када снабдевање леком истог ИНН, истог или сродног фармацеутског облика и исте јачине са Листе А, А1, Б или Ц не задовољава потребе у лечењу осигураних лица Републичког фонда;	✓	✓	✓
<b>2) Лекови који се не налазе на Листи лекови:</b>			
(1) лекови за лечење ретких болести	✓	✓	✓
<b>3) Уградни материјал, са пратећим специфичним потрошним материјалом, који је неопходан за његову имплантацију, осим уградног материјала са пратећим специфичним потрошним материјалом намењеног педијатријској популацији:</b>			
(1) графтови	✓	✓	✓
(2) ендоваскуларних графтови	✓	✓	✓
(3) валвуле и рингови	✓	✓	✓
(4) стентови	✓	✓	✓
(5) интраокуларна сочива	✓	✓	✓
<b>4) Уградни материјал, са пратећим специфичним потрошним материјалом, који је неопходан за његову имплантацију:</b>			
(1) пејсмејкери, електроде и имплантабилних дефибрилатори	✓	✓	✓
<b>5) Санитетски и медицински потрошни материјал</b>			
(1) балон катетер	✓	✓	✓
(2) аутотрансфузиони системи/сетови за интраоперативно спашавање крви	✓	✓	✓
(3) филтери за еритроците филтрираних накнадно	✓	✓	✓
(4) филтери за тромбоците филтрираних накнадно	✓	✓	✓
(5) сетови за донорске аферезне поступке	✓	✓	✓
<b>6) Енергенти</b>			
(1) електрична енергија	✓	✓	✓

### Списак наручиоца за које Републички фонд спроводи ЦЈН

Уредбом о Плану мреже здравствених установа се утврђује План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији (члан 1).

Утврђено је да у Републици Србији има 357 здравствених установа, које обављају здравствену делатност на нивоима приказаним на Слици број 19.

Слика број 19: Нивои здравствене делатности





## **Организација послова ЦЈН**

Републички фонд је у оквиру Сектора за јавне набавке формирао два одељења:

1. Одељење за спровођење јавних набавки за потребе здравствених установа, у којем се обављају послови централизованих набавки и
2. Одељење за спровођење јавних набавки за потребе Републичког фонда.

У периоду од 2016. до 2017. године, у оквиру Сектора за јавне набавке, постојало је и треће одељење, за праћење реализације јавних набавки, које је укинута у 2018. години, али је поново формирано у 2019. години.

У наведеном сектору се припрема и израђује план јавних набавки, конкурсна документација, спроводи поступак, закључују оквирни споразуми и уговори по спроведеном поступку и прати реализација закључених оквирних споразума и уговора.

Републички фонд је уредио послове ЦЈН бројним интерним актима од којих наводимо:

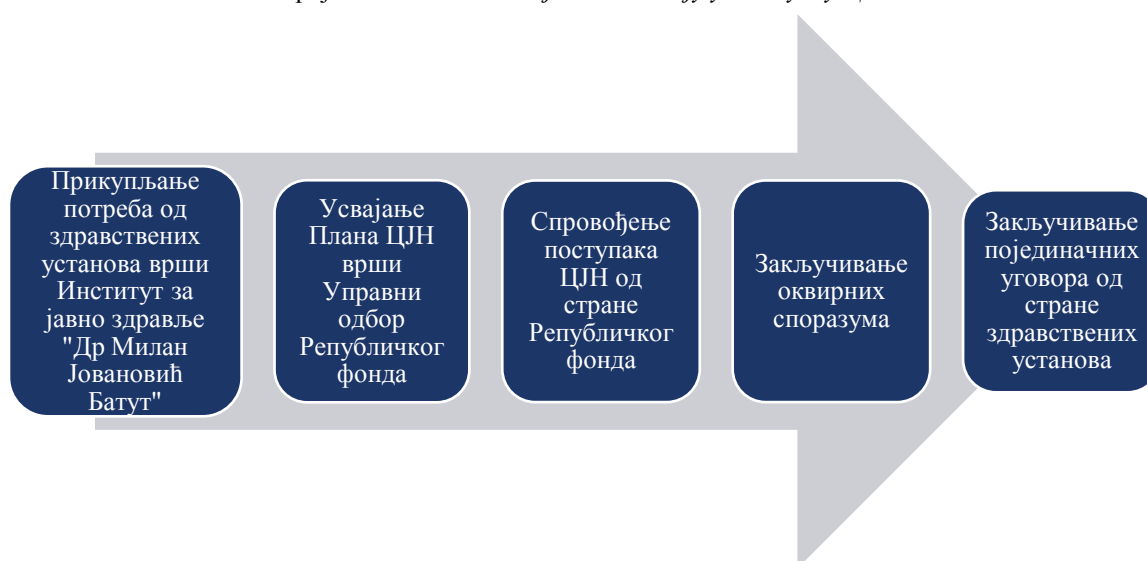
- Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање,
- Процедuru за планирање јавне набавке,
- Процедuru за спровођење јавне набавке, са девет упутстава и то: Упутство за покретање јавне набавке, Упутство за формирање комисије, Упутство за одговор по захтеву за заштиту права, Упутство за припрему конкурсне документације, Упутство за прикупљање понуда, Упутство за отварање понуда/пријава, Упутство за стручну оцену понуда/пријава, Упутство за доделу уговора/оквирног споразума и Упутство за закључивање уговора/оквирног споразума,
- Процедuru за праћење реализације оквирних споразума и уговора.

Како наводе у Републичком фонду, у плану су измене наведених процедура.

## **Поступак ЦЈН које спроводи Републички Фонд**

У наставку приказујемо ток послова који се обављају у поступку ЦЈН.

Слика број 20: Ток послова који се обављају у поступку ЦЈН



Овде напомињемо да Републички фонд врши усвајање Плана ЦЈН узимајући у обзир одређена средства Републичког фонда утврђеним Финансијским планом и утврђеним



Предрачуном средстава здравствених установа. Такође се узима у обзир и План потреба здравствених установа, који доставља Институт за јавно здравље, који се разматра и упоређује са исказаном потрошњом лекова и медицинских средстава у претходној години, на основу фактурисаних услуга према Републичком фонду.

Након спроведеног поступка и закљученог оквирног споразума, здравствене установе приступају закључивању уговора са добављачем, у складу са инструкцијама Републичког фонда, а сходно својим потребама и одређеним финансијским средствима.

Преглед спроведених поступака ЦЈН, сачињен на основу података Републичког фонда, приказан је у следећој табели.

Табела број 12: Преглед спроведених поступака ЦЈН од стране Републичког фонда

Р.бр.	Опис	2016		2017		2018	
		Број	%	Број	%	Број	%
1	Укупан број спроведених поступака	51		28		34	
2	Укупан број обликованих партија по поступцима	2.770		1.793		803	
3	Окончани поступци за партије	1.919	69%	1.708	95%	702	87%
4	Обустављени поступци за партије	851	31%	85	5%	101	13%
5	Годишњи план ЦЈН у млрд. динара	42		45		51	
6	Вредност закључених оквирних споразума (без ПДВ-а) (р.бр. 6/ р.б.5) у млрд. динара	39	93%	34	76%	29	57%
7	Број партија у којима је пристигла 0 понуда	822	29%	63	4%	88	11%
8	Број партија у којима је пристигла 1 понуда	554	20%	485	27%	387	48%
9	Број партија у којима су пристигле 2 понуде	321	12%	346	19%	121	15%
10	Број партија у којима је пристигло више од 2 понуде	1.073	39%	899	50%	207	26%
11	<i>Укупан број партија</i>	<b>2.770</b>	100%	<b>1.793</b>	100%	<b>803</b>	100%
12	Укупан број пристиглих понуда	<b>4.514</b>		<b>3.975</b>		<b>1.305</b>	
13	Просечан број понуда по партији (р.бр.12/ р.бр..2)	<b>1,63</b>		<b>2,22</b>		<b>1,63</b>	

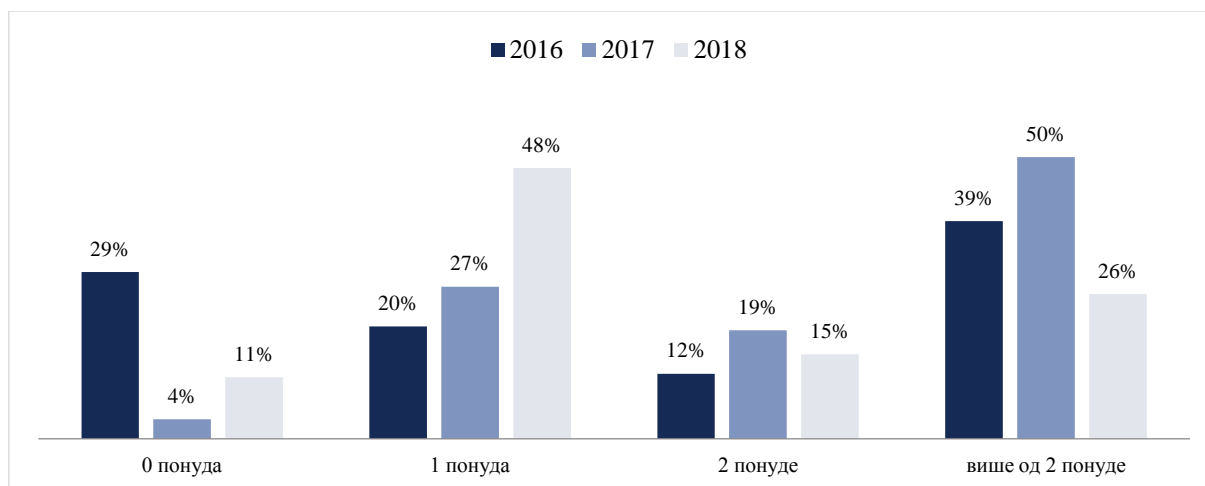
Подаци за 2018. годину не садрже набавку лекова са Листе А и А1 Листе лекова за 2018. годину из разлога што су оквирни споразуми за ову набавку закључени у 2019. години.

Из наведених података се може закључити сложеност и обимност поступка ЦЈН које спроводи Републички фонд, имајући у виду да је у посматраном периоду обликовао поступке у 2.770 партија (у 2016. години), односно 1.793 партије (у 2017. години).

Број пристиглих понуда се кретао од 4.514 понуда у 2016. години до 3.975 понуда у 2017. години. Вредност закључених оквирних споразума износила је 39 млрд. динара у 2016. години, односно 34 млрд. динара у 2017. години.

У наставку приказујемо структуру пристиглих понуда у поступку и структуру закључених споразума по годинама.

Графикон број 7: Структура поступака у којима су пристигле понуде, по годинама





Табела број 13: Структура закључених оквирних споразума

Р.бр.	Закључени оквирни споразуми за набавку	2016		2017		2018	
		вредност у млрд. дин.	%	вредност у млрд. дин.	%	вредност у млрд. дин.	%
1	Лекова и вакцина	36,50	94%	28,50	84%	22,50	78%
2	Уградног, медицинског и потрошног материјала	1,00	2%	3,50	10%	3,00	10%
3	Електричне енергије	1,50	4%	2,00	6%	3,50	12%
	Укупно	39,00	100%	34,00	100%	29,00	100%

Око 80% - 90% поступака ЦЈН, које је Републички фонд спровео у посматраном периоду односи се на набавку лекова.

Републички фонд врши набавку лекова који се налазе на Листи лекова у складу са Правилником о листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања.

Слика број 21: Преглед Листа лекова

Листа А	Листа А1	Листа Б	Листа Ц	Листа Д
<ul style="list-style-type: none"> <li>Лекови који се прописују и издају на лекарски рецепт</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Лекови који се прописују и издају на лекарски рецепт, а који имају терапијску паралелу (у лековима са Листе А)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Лекови који се примењују у току амбулантног и болничког лечења у здравственим установама</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Лекови са посебним режимом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Лекови који немају дозволу у Републици Србији, а неопходни су у дијагностици и терапији - нерегистрован и лекови</li> </ul>

Листа лекова садржи податке о лековима као што су: шифра јединствене класификације лека, интернационално незаштићено име лека, заштићено име лека, фармацеутски облик лека, паковање и јачина лека, назив произвођача лека, држава производње лека, цена лека на велико, паковањем дефинисана дневна доза и цена лека на велико по дефинисаној дневној дози индикације и друго. Такође, у складу са Законом о лековима и медицинским средствима<sup>119</sup> Влада утврђује критеријуме за формирање цена лекова који су добили дозволу за лек и који се употребљавају у хуманој медицини, а чији је режим издавања на рецепт, као и највише цене тих лекова, на основу заједничког предлога министра надлежног за послове здравља и министра надлежног за послове трговине. Влада доноси Одлуке о највишим ценама лекова за употребу у хуманој медицини чији је режим издавања на рецепт. Имајући у виду наведено и да Листа лекова садржи све неопходне податке, Републички фонд се изјаснио да нема потребу да врши истраживање тржишта. Такође, истраживање тржишта не врши ни у случају набавке лекова за лечење ретких болести, јер потребне податке добија од стручних комисија.

Када је предмет набавке ЦЈН уградни материјал, санитарски и медицински потрошни материјал, Републички фонд спроводи истраживање тржишта тако што се прво обраћа Агенцији за лекове и медицинска средства Србије, која води регистар медицинских средстава која имају дозволу за промет у Републици Србији за достављање списка регистрованих медицинских средстава са наведеним тзв. носиоцима уписа. Након добијања тих података, Републички фонд се обраћа носиоцима уписа за достављање података о ценама медицинских средстава у циљу утврђивања процењене вредности јавне набавке.

<sup>119</sup> „Службени гласник РС“, број 30/10, 107/12, 113/17 - др. закон и 105/17 - др. закон, члан 58. став 1.



Такође, Републички фонд наводи да уградни материјал набавља само ако је у складу са Правилником о врстама и стандардима медицинских средстава која се уграђују у људски организам, на терет средстава обавезног здравственог осигурања.<sup>120</sup>

Техничке спецификације предмета набавке дефинише комисија за јавну набавку, образована решењем Републичког фонда. Како Републички фонд наводи, за чланове комисије се именују лица, односно лекари који имају одговарајуће стручно образовање из области која је предмет јавне набавке (фармацеути, кардиолози, кардиохирурзи). Чланови комисије су неретко и чланови Републичких стручних комисија при Министарству здравља Републике Србије који су одговорни за стручни надзор над системом здравственог збрињавања пацијената.

Према наводима Републичког фонда, најчешће тражени додатни услови за учествовање у поступку јавне набавке су:

- да рачун понуђача није био у блокади у последња три месеца од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки;
- да над понуђачем није покренут поступак стечаја, односно ликвидације и
- да је овлашћен од стране носиоца дозволе за лек/носиоца уписа у Регистар медицинских средстава да учествује у централизованој набавци.

У 2016. и 2017. години у оквиру Сектора за јавне набавке функционисало је Одељење за прећање реализације јавних набавки.

Здравствене установе су до 2018. године, кроз апликацију уносиле податке о уговореним, испорученим и утрошеним количинама лекова и уградног материјала. Међутим, велики број здравствених установа није био ажуран у томе, па унети подаци нису валидни. Податке о закљученим уговорима са здравственим установама, Републички фонд је прикупљао и од добављача који су били у обавези да сваког 10-тог у месецу за претходни месец достављају извештај о испорукама извршеним здравственим установама, на основу оквирног споразума. Такође, Републички фонд је достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о спроведеним поступцима јавне набавке.

Анализу уштеда остварених у поступцима ЦЈН Републички фонд приказује у годишњим извештајима, које Сектор за јавне набавке припрема за Управни одбор Републичког фонда.

<sup>120</sup> „Службени гласник РС“, бр. 37/08, 10/10, 12/10 - испр., 103/10, 52/11, 106/13, 118/14, 141/14, 4/2016, 119/17.



## Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



## 1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

### Избор набавних категорија

Субјекти ревизије спроводе поступке ЦЈН за набавку различитих набавних категорија.

Предмети набавке који се набављају у поступцима ЦЈН одређују се Одлуком Владе или Одлуком Градоначелника/Градског већа.

Табела број 14: Број добара/услуга која су прописана да се набављају у ЦЈН по субјектима ревизије

Р. бр.	Субјекти ревизије	Година	Акт о одређивању предмета ЦЈН	Доносилац одлуке	Добра	Услуге	Укупно
1	Управа	2016	Уредба о предмету, условима, начину планирања ЦЈН и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе као тела за ЦЈН, члан 11.	Влада	4	8	12
		2017	Одлука о утврђивању ЦЈН добара и услуга које ће спроводити Управа у 2017. години		8	4	12
		2018	Одлука о утврђивању ЦЈН добара и услуга које ће спроводити Управа у 2018. години		5	8	13
2	Град Београд	2016	Правилник о условима и начину спровођења поступака ЦЈН од стране Града Београда и утврђивању списка предмета ЦЈН из 2014. године и Правилници о изменама и допунама Правилника о условима и начину спровођења поступака ЦЈН од стране Града Београда и утврђивању списка предмета ЦЈН из 2015. године	Градоначелник	17	1	18
		2017			17	1	18
		2018			17	1	18
3	Град Крагујевац	2016	Предлог плана ЦЈН за 2016. годину*	Градско веће	7	5	12
		2017	Одлука о одређивању ЦЈН за 2017. годину које ће спроводити Град Крагујевац као тело за ЦЈН		11	9	20
		2018	Одлука о одређивању ЦЈН за 2018. годину које ће спроводити Град Крагујевац као тело за ЦЈН		12	9	21

\*Градско веће Града Крагујевца није посебним актом утврдило које ће се набавке спроводити централизовано у 2016. години, већ је дало сагласност на Предлог плана ЦЈН који је сачињен на основу Одлуке о централизацији и контроли јавних набавки из 2015. године и података о потребама корисника/наручилаца који су у систему ЦЈН

У складу са утврђеним списком предмета јавне набавке који могу да се спроводе централизовано утврђено је да:

1) Управа спроводи набавку 12-13 набавних категорија годишње, за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе. Управа врши централизовану набавку електричне енергије, горива, канцеларијског материјала, рачунарске опреме, превозних средстава, папирне конфекције, услуга мобилне телефоније, интернета, услуга одржавања рачунарске опреме, услуга чишћења, услуга физичко-техничког обезбеђења и друго,

2) Град Београд спроводи централизовано набавку 18 набавних категорија годишње, за потребе организационих јединица Градске управе Града Београда, установа, јавних комуналних предузећа, осталих предузећа и организација чији је оснивач Град Београд. Предмети набавке који се централизују су набавка горива, енергената, средстава за одржавање хигијене, папирне галантерије, рачунара, канцеларијског материјала, путничких и санитетских возила, колонијалне робе, млека и млечних производа и услуге мобилних телефона и друго,

3) Град Крагујевац спроводи набавке 12-21 набавних категорија годишње за потребе директних корисника буџетских средстава Града Крагујевца, посебних и стручних служби и других правних субјеката чији је оснивач Град, као и за средње и основне школе. Предмети набавке које централизовано набавља Град Крагујевац су канцеларијски материјал, средства за хигијену, рачунари и рачунарска опрема, путничка возила, гориво, намештај, услуге одржавања хигијене, услуге фиксне телефоније, услуге мобилне телефоније, услуге физичко-техничког обезбеђења, услуге сервисирања рачунара и друго.





На основу сагледаних прописаних предмета набавке који су утврђени да се набављају у централизованим поступцима набавке утврдили смо разноликост у врстама набавних категорија која поједина тела набављају.

## I Избор упоредивих набавних категорија које набављају сви субјекти у централизованим набавкама

### Корак 1: Утврђивање упоредивих добара/услуга

- **Критеријум:** Упоредива добра/услуге на основу утврђеног списка предмета ЦЈН од стране надлежног органа за спроведене поступке

За полазну основу упоређивања узете су набавне категорије које спроводи Управа, имајући у виду да је Управа тело које је Законом образовано за спровођење ЦЈН и има најмање обезбеђену конкуренцију у односу на друга тела (просечан број пристиглих понуда се кретао испод две понуде и то: у 2016. години 1,99 понуда у 2017. години 1,74 понуда у 2018. години 1,59 понуда).

Табела број 15: Упоредиве набавне категорије које се набављају централизовано од стране субјекта ревизије

Р. бр.	Набавне категорије	Управа			Град Београд			Град Крагујевац		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Добра										
1	Електрична енергија	✓	✓	/	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Рачунарска опрема - хардвер (чија појединачна вредност не прелази износ од 500.000 динара)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	/	✓	***није спроведен поступак
3	Канцеларијски намештај	✓	✓	✓	/	/	/	/	/	✓
4	Превозна средства (уколико наручиоци прибаве сагласност у складу са важећим прописима)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	/	***није спроведен поступак	***није спроведен поступак
5	Канцеларијски материјал	/	✓	/	✓	✓	✓	✓	✓	✓
6	Рачунарски материјал - тонери (осим за тонере набављене на основу ЦЈН која је покренута у претх.год.)	/	✓	✓	/	/	/	/	✓	✓
7	Горива и мазива**	/	✓	/	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Папирна конфекција	/	✓	/	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Услуге										
1	Електронске комуникационе услуге - мобилна телефонија	✓	/	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Електронске комуникационе услуге - интернет	✓	/	✓	/	/	/	/	/	/
3	Електронске комуникационе услуге - усл.преноса путем оптичких влакана	✓	✓	✓	/	/	/	✓	✓	✓
4	Услуге одржавања и поправке рачунарске опреме - рачунара, штампача и комун.опреме (само за опрему која није била предмет ЦЈН у претх.год или је набављена у претх.год.)	✓	✓	✓	/	/	/	/	✓	✓
5	Услуге чишћења зграда	✓	/	✓	/	/	/	✓	✓	✓
6	Осигурање имовине	✓	/	✓	/	/	/	/	✓	✓
7	Осигурање запослених	✓	/	✓	/	/	/	/	/	/
8	Осигурање возила	✓	/	✓	/	/	/	/	✓	✓
9	Санитарне услуге и друге сродне услуге (дезинфекција, дезинсекција и дератизација)	/	✓	/	/	/	/	/	/	/
10	Услуге обезбеђења (ФТО и ППО објеката)	/	✓	/	/	/	/	✓	✓	✓

\* набавке добара/услуга које нису планиране у датим годинама

\*\*Горива и мазива су посматране као две набавне категорије, имајући у виду да су Град Београд и Град Крагујевац у посебним поступцима набављали гориво и енергенте

\*\*\*Поступци набавке су планирани у Плану ЦЈН али нису спроведени

На основу анализе утврдили смо осам набавних категорија (седам добара и једну услугу) које су заједничке за три наведена субјекта ревизије. То су: електрична енергија, рачунарска



опрема, превозна средства, канцеларијски материјал, гориво, мазива<sup>121</sup> (енергенти), папирна галантерија и услуге мобилне телефоније.

**Корак 2: Избор добара/услуга из категорије упоредивих добара/услуга**

- **Критеријум 1:** Набавка добара/услуга за коју су спроведени поступци ЦЈН сваке године и код које је забележен пад у обезбеђивању конкуренције по годинама
- **Критеријум 2:** Набавка добара/услуга где је обезбеђена најбоља конкуренција

Полазна основа за избор су били подаци Управе о просечном броју пристиглих понуда за упоредива добра/услуге по годинама.

Табела број 16: Просечан број пристиглих понуда за упоредива добра/услуге у Управи

Р.б	Упоредиве набавне категорије	Управа		
		2016	2017	2018
1	Електрична енергија	1,00	1,00	
2	Рачунарска опрема - хардвер	2,13	2,00	1,72
3	Превозна средства (уколико наручиоци прибаве сагласност у складу са важећим прописима)	1,25	1,00	1,44
4	Канцеларијски материјал		4,11	
5	Горива и мазива*		1,71	
6	Папирна конфекција		1,00	
7	Електронске комуникационе услуге - мобилна телефонија	3,00		2,00

\* Горива и мазива су посматране као две набавне категорије, имајући у виду да су Град Београд и Град Крагујевац у посебним поступцима набављале гориво и енергенте

Применом Критеријума 1 на податке о спроведеним поступцима Управе, утврдили смо да је Управа набављала сваке године рачунарску опрему и превозна средства. Имајући у виду да је код набавке рачунарске опреме забележен пад у броју просечно пристиглих понуда по годинама (пад у обезбеђивању конкуренције), одлучено је да набавка рачунарске опреме буде предмет даљих анализа. Анализа набавке рачунарске опреме извршена је упоредно и код друга два тела (Град Београд и Град Крагујевац). Циљ је био да се утврде узроци различитог обезбеђивања конкуренције која су постигла посматрана тела за ЦЈН.

Табела број 17: Просечан број пристиглих понуда код набавке рачунарске опреме, по субјектима ревизије

Р.бр.	Рачунарска опрема - хардвер	Просечан број пристиглих понуда		
		2016	2017	2018
1	Управа	2,13	2,00	1,72
2	Град Београд	2,00	4,00	2,00
3	Град Крагујевац	/	1,00	/

Применом Критеријума 2 на податке Управе утврдили смо да је иста постигла најбољу конкуренцију код набавке канцеларијског материјала (у просеку 4,11 пристиглих понуда). Одлучили смо да анализу набавке канцеларијског материјала извршимо и код друга два тела (Град Београд и Град Крагујевац).

Табела број 18: Просечан број пристиглих понуда код набавке канцеларијског материјала, по субјектима ревизије

Р.бр.	Канцеларијски материјал	Просечан број пристиглих понуда		
		2016	2017	2018
1	Управа	/	4,11	/
2	Град Београд	5,67	5,42	4,83
3	Град Крагујевац	2,80	2,75	2,25

<sup>121</sup> набавка лож-уље



Имајући у виду различит начин организовања послова ЦЈН од стране субјеката ревизије, циљ ове анализе био је да се испита, да ли различитост у спровођењу поступака ЦЈН у ситуацијама када је обезбеђена конкуренција даје исте/сличне ефекте набавке, по питању уговорених цена и других услова.

## II Извор осталих/неупоредивих набавних категорија које набављају субјекти у централизованим набавкама

У следећем кораку смо изабрали добра/услуге која су својствена само одређеном телу, односно нису упоредива за сва три посматрана тела.

### Корак 1: Избор набавке добра/услуге која нису упоредива за све субјекте ревизије

- **Критеријум 1:** Набавка добра/услуге са просечним бројем пристиглих понуда испод једне (није обезбеђена конкуренција)
- **Критеријум 2:** Набавка добра/услуге са највећим падом у просечном броју пристиглих понуда по годинама (пад у обезбеђивању конкуренције)

Табела број 19: Просечан број пристиглих понуда у поступцима ЦЈН у Управи

Р.бр.	Неупоредиве набавне категорије	Управа		
		2016	2017	2018
1	Рачунарски материјал - тонери	/	1,67	2,00
2	Канцеларијски намештај	3,00	3,00	1,00
3	Електронске комуникационе услуге - интернет	2,00	/	2,00
4	Електронске комуникационе услуге - услуга преноса путем оптичких влакана	1,00	1,33	1,00
5	Санитарне услуге и друге сродне услуге (дезинфекција, дезинсекција и дератизација)	/	1,00	/
6	Услуге одржавања и поправке (одржавање рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме)	0,89	0,94	0,48
7	Услуге обезбеђења (физичко-техничко и противпожарно обезбеђење објеката)	/	1,21	/
8	Услуге чишћења зграда	3,81	/	1,85
9	Осигурање имовине	1,43	/	2,47
10	Осигурање запослених	1,67	/	1,88
11	Осигурање возила	2,00	/	1,00

Применом наведених критеријума код Управе су одабране следеће набавне категорије за даље анализе: Канцеларијски намештај (највећи пад конкуренције по годинама - Критеријум 2) и Услуге одржавања и поправке - одржавање рачунарске опреме, рачунара, штампача и комуникационе опреме (просечан број пристиглих понуда испод једне - Критеријум 1).

Табела број 20: Просечан број пристиглих понуда у поступцима ЦЈН у Граду Београду

Р. бр.	Неупоредиве набавне категорије	Град Београд		
		2016	2017	2018
1	Колонијална роба обликована у 9 партија	3,00	2,67	2,89
2	Свеже месо обликовано у 3 партије	3,33	2,33	3,33
3	Месне прерађевине и сухомеснати производи	5,00	3,00	3,00
4	Средства за одржавање хигијене обликована у 4 партије	3,50	3,50	1,00
5	Прибор за одржавање хигијене, обликована у 4 партије	2,75	2,50	2,75
6	Млеко и млечни производ обликовано у 3 партије	2,67	3,00	2,00
7	Смрзнута воће и поврће	2,00	2,00	3,00
8	Смрзнута риба	2,00	4,00	3,00
9	Microsoft лиценце обликоване у 3 партије	1,00	1,00	1,67
10	Санитетска возила обликована у 2 партије	2,00	/	/

Применом наведених критеријума код Града Београда су одабране следеће набавне категорије за даље анализе: Средства за одржавање хигијене (Критеријум 2 - највећи пад конкуренције по годинама). Град Београд није имао набавке са просечним бројем понуда испод једне (Критеријум 1).



Табела број 21: Просечан број пристиглих понуда у поступцима ЦЈН у Граду Крагујевцу

Р. бр.	Неупоредиве набавне категорије	Град Крагујевац		
		2016	2017	2018
1	Књиге за одличне и награђене ученике Основних и Средњих школа	3,00	2,00	1,00
2	Гуме за путничка возила	/	1,00	3,00
3	Нови тонери	/	3,00	3,00
4	Набавка ХТЗ опреме	/	1,50	1,00
5	Канцеларијски намештај	/	/	6,50
6	Месо и месне прерађевине	2,13	/	/
7	Услуге фиксне телефоније	1,00	1,00	1,00
8	Услуге мобилне телефоније	1,00	1,00	1,00
9	Услуга одржавања хигијене	4,00	4,00	1,00
10	Услуга ФТО	7,00	1,00	1,00
11	Услуга привремено повремених послова	3,00	4,00	2,00
12	Услуга сервисирања рачунара	/	2,00	2,00
13	Услуга сервисирање штампача и рециклажа тонера	/	2,00	2,00
14	Услуга осигурања возила	/	5,00	5,00
15	Услуга осигурања имовине	/	6,00	1,00

Применом наведених критеријума код Града Крагујевца је одабрана следећа набавна категорија: Услуге физичко-техничког обезбеђења (Критеријум 2 - највећи пад конкуренције по годинама). Град Крагујевац није имао набавке са просечним бројем понуда испод једне (Критеријум 1).

### III Рекапитулација одабраних набавних добара/услуга које ће се ревидирати

На основу утврђених критеријума изабрана су следећа добра/услуге за даље анализе.

Табела број 22: Приказ критеријума за одабир добара/услуга

Категорија	Набавне категорије	Субјекти ревизије	Критеријуми
Упоредиве набавне категорије	Рачунарска опрема	Управа Град Београд Град Крагујевац	Набавка добара/услуга која се спроводи сваке године и код које је забележен пад у обезбеђивању конкуренције по годинама. Полазна анализа је урађена код Управе, а добијени резултат је примењен на друга два тела за ЦЈН
	Канцеларијски материјал	Управа Град Београд Град Крагујевац	Набавка добара/услуга где је обезбеђена најбоља конкуренција. Полазна анализа је урађена код Управе, а добијени резултат је примењен на друга два тела за ЦЈН.
Неупоредиве набавне категорије	Услуге одржавања и поправке (одржавање рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме)	Управа	Набавка добра/услуге са просечним бројем пристиглих понуда испод једне (није обезбеђена конкуренција)
	Канцеларијски намештај	Управа	Набавка добра/услуге са највећим падом у просечном броју пристиглих понуда по годинама код посматраног тела за ЦЈН (пад у обезбеђивању конкуренције)
	Средства за одржавање хигијене	Град Београд	
	Услуге ФТО	Град Крагујевац	

Анализа набавке одабраних добара/услуга вршена је са становишта ефикасности поступка ЦЈН одређеног субјекта ревизије у обезбеђивању конкуренције и то кроз: истраживање тржишта добара/услуге, начин исказивања потреба наручилаца, обликовање предмета набавке, формирање процењене вредности набавке, дефинисање услова у конкурсној документацији и реализације закључених оквирних споразума.

Такође, за одабране набавне категорије испитали смо путем анкете, да ли су субјекти ревизије објединили/централизовали набавке свих наручилаца са утврђеног Списка наручилаца, а уколико нису који су разлози за таква поступања.



## 2. Прилог 2 – Резултати спроведене анкете

Поставили смо питања која су прослеђена свим наручиоцима, у виду анкете.

Анкетом смо желели да утврдимо број/процент наручилаца који учествује у поступцима ЦЈН за одабране набавне категорије. Такође, желели смо да испитамо и задовољство наручилаца квалитетом и ценом добара/услуга која се набављају централизовано у посматраном периоду 2016 - 2018. година.

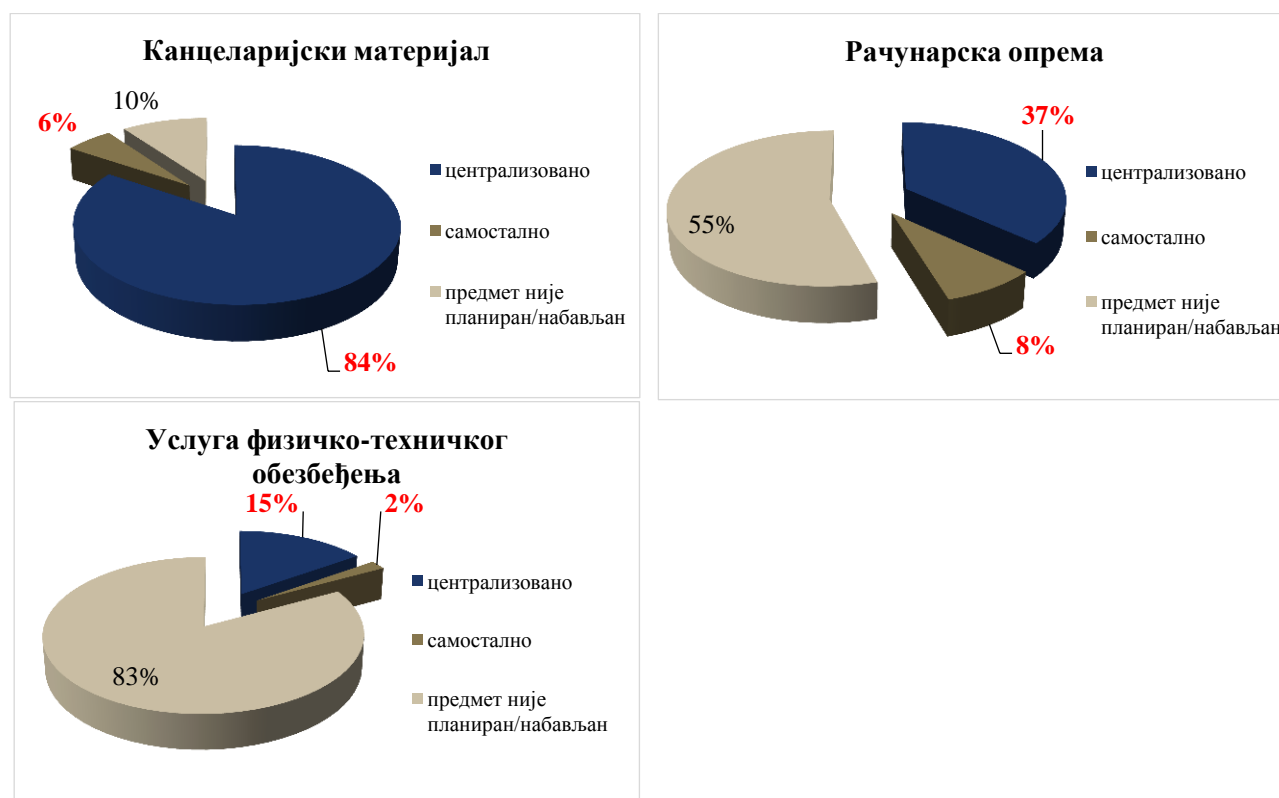
Наручиоци су се изјашњавали за набавне категорије, одабране утврђеном методологијом, за период за који се врши ревизија. Резултати анкете су обрађени као просечни подаци у наведеном периоду и приказани кроз графиконе.

### а) Град Крагујевац

Град Крагујевац је проследио анкету наручиоцима са утврђеног списка за које спроводи ЦЈН. У периоду од 2016 – 2018. године, број наручилаца се кретао од 136 до 145. На анкету је одговорило 52 наручилаца.

У наставку приказујемо број наручилаца који је учествовао у ЦЈН Града Крагујевца за одабране набавне категорије.

Графикон број 8: Резултати анкета о учествовању наручилаца у поступку ЦЈН, прикупљених од наручилаца за које Град Крагујевац спроводи ЦЈН

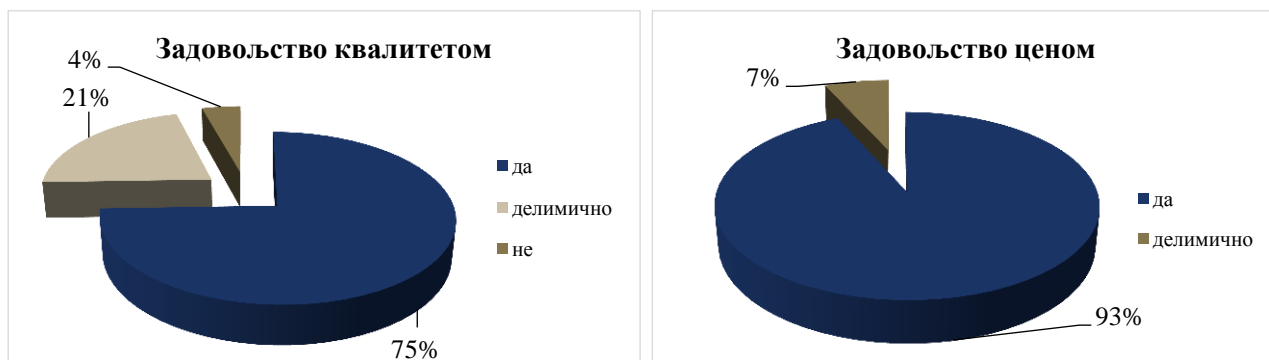


Једини разлог који су наручиоци наводили за самостално спровођење поступака је тај да је процењена вредност набавке добара/услуга била испод 500 хиљада динара, односно испод лимита на који се Закон о јавним набавкама примењује.

У наставку су приказани резултати о задовољству наручилаца квалитетом, односно ценом добара/услуга набављених путем ЦЈН од стране Града Крагујевца.



Графикон број 9: Резултати анкета о задовољству квалитетом/ценом постигнутим у поступцима ЦЈН, прикупљених од наручилаца за које Град Крагујевац спроводи ЦЈН



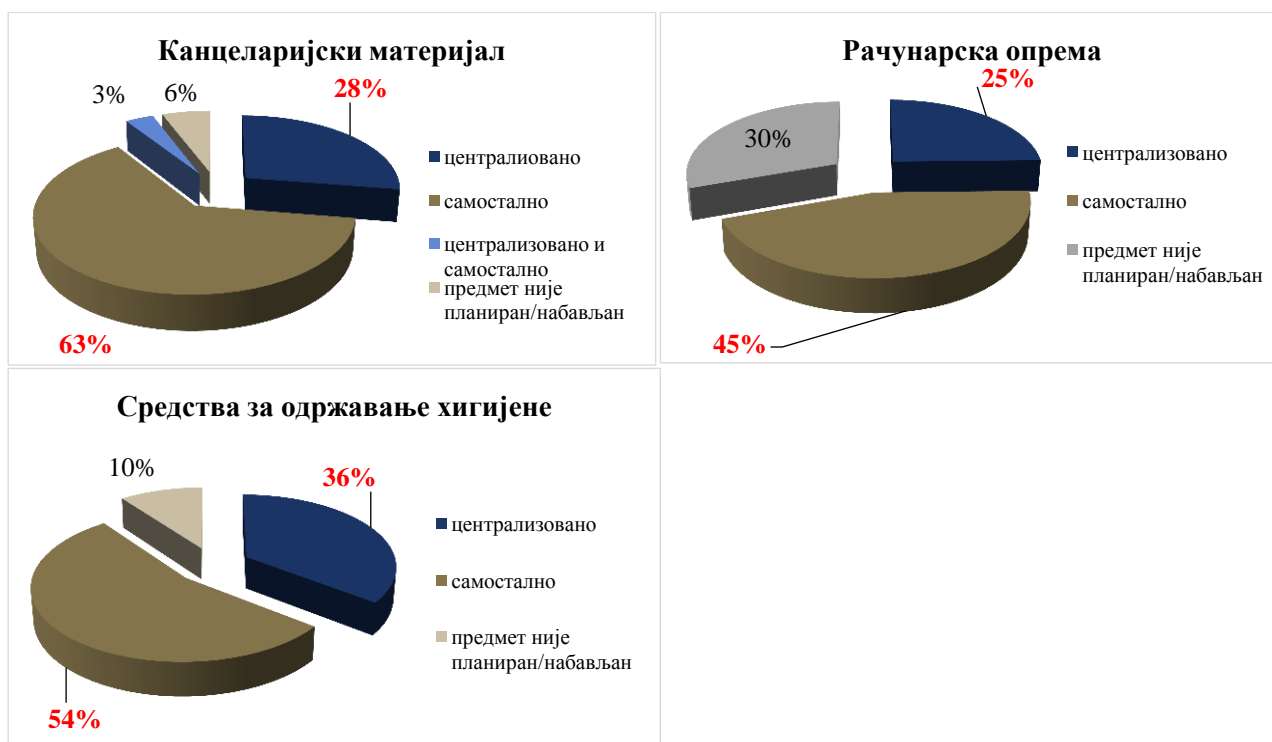
Као најчешћи разлог за незадовољство добијеним квалитетом добара/услуга набављених у поступку ЦЈН, наручиоци су наводили лош квалитет канцеларијског материјала, док је мањи део изразио незадовољство квалитетом Услуга физичко-техничког обезбеђења. Три наручиоца су изразила делимично задовољство уговореном ценом добара/услуге у ЦЈН, јер сматрају да цене не одговарају добијеном квалитету.

## б) Град Београд

Град Београд је проследио анкету наручиоцима са утврђеног списка за које спроводи ЦЈН. У периоду од 2016 – 2018. године, број наручилаца се кретао од 72 до 88. На анкете је одговорило 69 наручилаца.

У наставку приказујемо број наручилаца који је учествовао у ЦЈН Града Београда за одабране набавне категорије.

Графикон број 10: Резултати анкета о учествовању наручилаца у поступку ЦЈН, прикупљених од наручилаца за које Град Београд спроводи ЦЈН





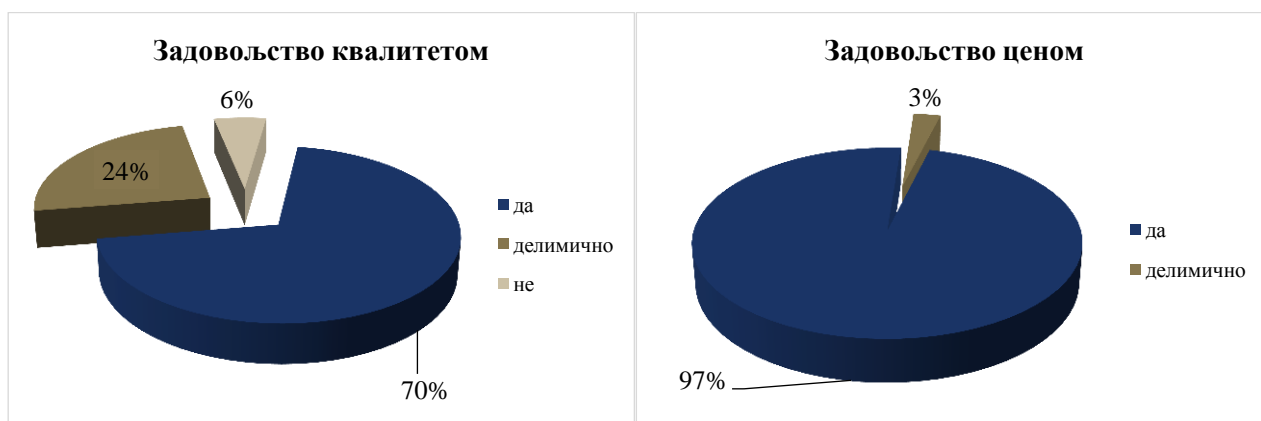
Разлози који су наручиоци Града Београда наводили за спровођење самосталних поступака набавке су следећи:

- ✓ процењена вредност набавке добара/услуга испод 500 хиљада динара, односно набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује (за 75% анкетираних ово је био основни разлог),
- ✓ предмет набавке није био обухваћен централизованом набавком (специфичне потребе наручилаца) и добијена сагласност Града Београда да набавку спроведу самостално,
- ✓ различити извори финансирања набавке, наиме одређене набавке здравствених установа су финансиране из средстава Републичког фонда, док су набавке мањег броја наручилаца финансиране из средстава буџета Републике Србије, па су ове набавке спроведене самостално и
- ✓ средства за набавку добара/услуга су обезбеђене у току године, након спроведеног поступка ЦЈН.

Два наручиоца нису навела разлог самосталног спровођења набавки.

У наставку су приказани резултати о задовољству наручилаца квалитетом, односно ценом добара/услуга набављених путем ЦЈН од стране Града Београда.

Графикон број 11: Резултати анкета о задовољству квалитетом/ценом постигнутим у поступцима ЦЈН, прикупљених од наручилаца за које Град Београд спроводи ЦЈН



Као разлог за незадовољство добијеним квалитетом добара/услуга набављених у поступку ЦЈН, наручиоци су навели лош квалитет канцеларијског материјала и средстава за одржавање хигијене. Само се један наручилац изјаснио да је делимично задовољан ценом, док су остали изразили задовољство ценом.



### 3. Прилог 3 - Илустративни примери за анализу тржишта

У овом Прилогу приказујемо начине истраживања тржишта које су спроводили Град Крагујевац и Град Београд за посматране набавне категорије. Управа се изјаснила да није спроводила истраживање тржишта у поступцима ЦЈН.

#### а) Град Крагујевац

##### Илустративни пример број 1

Полазна тачка за истраживање тржишта код набавке канцеларијског материјала, било је претходно искуство у набавкама канцеларијског материјала које је Град Крагујевац спроводио самостално. За набавку спроведену 2016. године прикупљене су понуде (ценовници) два предузећа, а у обзир су узете и понуде пет предузећа које су достављене у поступку јавне набавке коју је Град Крагујевац у 2015. години спровео за своје потребе. Приликом истраживања тржишта у 2017. години прикупљена је понуда само једног предузећа, а у 2018. години понуде два предузећа.

##### Илустративни пример број 2

Приликом набавке услуга физичко – техничког обезбеђења у 2016. години, информације о тржишту, понуђачима и искуствима у овој области прибављане су од наручилаца који су већ спроводили предметну набавку у ранијим годинама. Приликом обликовања предмета набавке анализирана је њихова конкурсна документација. За ЦЈН спроведене у 2017. и 2018. години основ су представљале набавке спроведене у претходним годинама.

##### Илустративни пример број 3

У 2017. години истраживање тржишта за набавку рачунарске и сродне опреме је извршено од стране стручних лица за предметну област, односно запослених у Одељењу за информатику Градске управе за опште послове и у координацији са председником комисије. Испитивање тржишта је извршено путем интернета, прегледом интернет портала дистрибутера ИТ опреме. Докази о извршеном испитивању тржишта нису достављени.

#### б) Град Београд

##### Илустративни пример број 1

Град Београд је формирао техничке спецификације канцеларијског материјала у 2014. години, на основу анализе достављених спецификација од стране појединачних наручилаца. Основ за сачињавање асортимана и описа канцеларијског материјала у 2014. години чинили су производи који су набављани у претходним годинама.

Град Београд је првобитно формирао препоручене цене на основу анализе цена из поднетих понуда у поступку ЦЈН у 2015. години, када је имао обезбеђену конкуренцију. У 2017. и 2018. години истраживање тржишта је извршено кроз претходна искуства, односно понуде достављене у претходним годинама, на основу којих су формиране и препоручене цене добара. Као разлог за овакав приступ Град Београд наводи обезбеђену конкуренцију и велики број пристиглих понуда (просечно изнад пет понуда).

##### Илустративни пример број 2

Препоручене цене за набавку Средства за одржавање хигијене у 2016. години Град Београд је утврдио на основу анализе цена из поднетих понуда у поступку ЦЈН у 2015. години. У 2017. и 2018. години истраживање тржишта је извршено кроз претходна искуства, односно понуде





достављене у претходним годинама, на основу којих су формиране и препоручене цене добара. Као разлог за овакав приступ Град Београд наводи обезбеђену конкуренцију и велики број пристиглих понуда (просечно изнад три понуде).

### Илустративни пример број 3

Град Београд је у 2016. години код набавке рачунарске опреме, утврдио препоручене јединичне цене рачунарских конфигурација, на основу уговорених цена у поступку ЦЈН 2015. године, док је цене конфигурација које нису чиниле предмет набавке у 2015. години проценила на основу достављених процењених цена од стране појединачних наручилаца и упоређивањем са ценама на интернету. У 2017. и 2018. години препоручене јединичне цене су утврђене на основу уговорених цена у поступцима ЦЈН претходних година.



## 4. Прилог 4 - Илустративни примери за додатне услове

У овом Прилогу приказујемо постављене додатне услове код појединих набавки које је Управа захтевала, а за које постоји ризик да могу довести до дискриминације понуђача, односно ограничавања конкуренције.

### а) Постављени финансијски капацитети већи од прописаног износа

Управа је у наведеним примерима одређивала финансијски капацитет већи од прописаног износа, а да при томе није доказала да постоје посебни ризици повезани са предметом набавке, како је предвиђено чланом 77. Закона о јавним набавкама.

#### Илустративни пример број 1

Набавка услуга одржавања и поправке рачунарске опреме – рачунара, штампача и комуникационе опреме у 2016, 2017 и 2018. години.

У 2016. години Управа је спровела набавку број 7/2016 у којој је захтевала да укупно остварени годишњи приход понуђача износи минимално 10 милиона динара без обзира да ли се понуда подноси за једну или више партија. Од укупно 29 партија, Управа је у 20 партија<sup>122</sup> захтевала финансијски капацитет већи од прописаног износа, од тога је једна приказана у наредној табели.

Табела број 23: *Постављени финансијски капацитети већи од прописаног износа код набавке услуга одржавања рачунарске опреме у 2016. години*

Бр. поступка	Бр. партије	Назив партије	Процењена вредност набавке	Прописан износ финансијског капацитета (максимални)	Захтеван Финансијски капацитет (минимум)	Захтевани финансијски капацитет већи од прописаног
7/2016	1	одрж.рачун.опреме тип DELL	1,7 мил.дин	3,4 мил.дин	10 мил.дин	6,6 мил.дин

У 2017. години Управа је спровела набавке број 10/2017 и 16/2017 у којима је захтевала исти додатни услов као у 2016. години, да укупно остварени приход понуђача буде у износу од 10 милиона динара, без обзира да ли се понуда подноси за једну или више партија.

Тако је у 2017. години захтевала већи финансијски капацитет од прописаног износа у осам партија<sup>123</sup> од укупно 28 партија, у поступку 10/2017 и у свих шест партија<sup>124</sup> у поступку број 16/2017, од тога је по једна партија сваког поступка приказна у наредној табели.

Табела број 24: *Постављени финансијски капацитети већи од прописаног износа код набавке услуга одржавања рачунарске опреме у 2017. години*

Бр. поступка	Бр. партије	Назив партије	Процењена вредност набавке	Прописан износ финансијског капацитета (максимални)	Захтеван Финансијски капацитет (минимум)	Захтевани финансијски капацитет већи од прописаног
10/2017	8	одржавање штампача тип MINOLTA	3,3 мил.дин	6,6 мил.дин	10 мил.дин	3,4 мил.дин
16/2017	4	одржавање рачунарске опреме тип IBM	3,6 мил.дин	7,2 мил.дин	10 мил.дин	2,8 мил.дин

У 2018. години Управа је спровела набавке број 11/2018 и 15/2018 у којима је захтевала да укупно остварени приход понуђача буде у износу од 10 милиона динара (ЈН број 11/2018), односно 2 милиона динара (ЈН број 15/2018), без обзира да ли се понуда подноси за једну или више партија.

<sup>122</sup> Број партија 1-16, 22, 25, 26 и 29

<sup>123</sup> Број партија 8, 10, 11, 12, 13, 25, 26 и 27

<sup>124</sup> Број партија 4,4.1,10,12, 23,23.1



Тако је у 2018. години захтевала већи финансијски капацитет од прописаног износа у 14 партија од укупно 19 партија<sup>125</sup>, у поступку 11/2018 и у четири партије<sup>126</sup> од укупно осам у поступку 15/2018, од тога је по једна партија сваког поступка приказна у наредној табели.

Табела број 25: *Постављени финансијски капацитети већи од прописаног износа код набавке услуга одржавања рачунарске опреме у 2018. години*

Бр. поступка	Бр. партије	Назив партије	Процењена вредност набавке	Прописан износ финансијског капацитета (максимални)	Захтеван Финансијски капацитет (минимум)	Захтевани финансијски капацитет већи од прописаног
11/2018	1	Одржавање рачунарске опреме тип DELL	3,8 мил.дин	7,6 мил.дин	10 мил.дин	2,4 мил.дин
15/2018	11	Одржавање штампача типа SAMSUNG	315 хиљ.дин	630 хиљ.дин	2 мил.дин	1,4 мил.дин

### Илустративни пример број 2

Управа је код набавке канцеларијског материјала у 2017. години постављала додатне услове у погледу финансијског капацитета, да укупно остварени годишњи приход износи минимално 7 милиона динара без обзира да ли се понуда подноси за једну или више партија. У 2017. години постављени финансијски капацитет је био већи од прописаног износа у две од укупно 18 партија (приказано у наредној табели).

Табела број 26: *Постављени финансијски капацитети већи од прописаног износа код набавке канцеларијског материјала*

Бр. поступка	Бр. партије	Назив партије	Процењена вредност набавке	Прописан износ финансијског капацитета (максимални)	Захтеван Финансијски капацитет (минимум)	Захтевани финансијски капацитет већи од прописаног
4/2017	9	батерије	1,6 мил.дин	3,2 мил.дин	7 мил.дин	3,8 мил.дин
	14	спирале и фолије за корице	2,5 мил.дин	5 мил.дин	7 мил.дин	2 мил.дин

### б) Постављени додатни услови - финансијски капацитет у погледу ликвидности понуђача

Управа је у наведеним примерима захтевала потпуну ликвидност понуђача за учествовање у поступцима, а да при томе није навела разлоге због којих је постављени капацитет заиста неопходан за реализацију конкретне набавке, односно чиме се руководила приликом дефинисања додатног услова на овакав начин.

### Илустративни пример број 1

Управа је у поступцима набавке рачунара и рачунарске опреме број 15/2016 и број 13/2017 поставила захтеве да понуђач није био ниједан дан неликвидан у последње три године од дана објављивања позива на Порталу јавних набавки (ЈН 15/2016), односно да *рачун понуђача не сме бити ниједан дан у блокади у периоду од годину дана* пре датума објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки (ЈН 13/2017).

Такође, и у 2018. години је у поступку набавке 9/2018, прописала да *рачун понуђача не сме бити ниједан дан у блокади у периоду од годину дана* пре датума објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

### Илустративни пример број 2

Управа је приликом набавке услуга одржавања и поправке рачунарске опреме – рачунара, штампача и комуникационе опреме у поступку број 10/2017, у партијама 17 и 21 поставила захтев да *понуђач нема евидентираних дана неликвидности за претходних шест месеци* од дана издавања потврде.

<sup>125</sup> Број партије 1, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 и 19

<sup>126</sup> Број партије 4, 11, 14 и 15



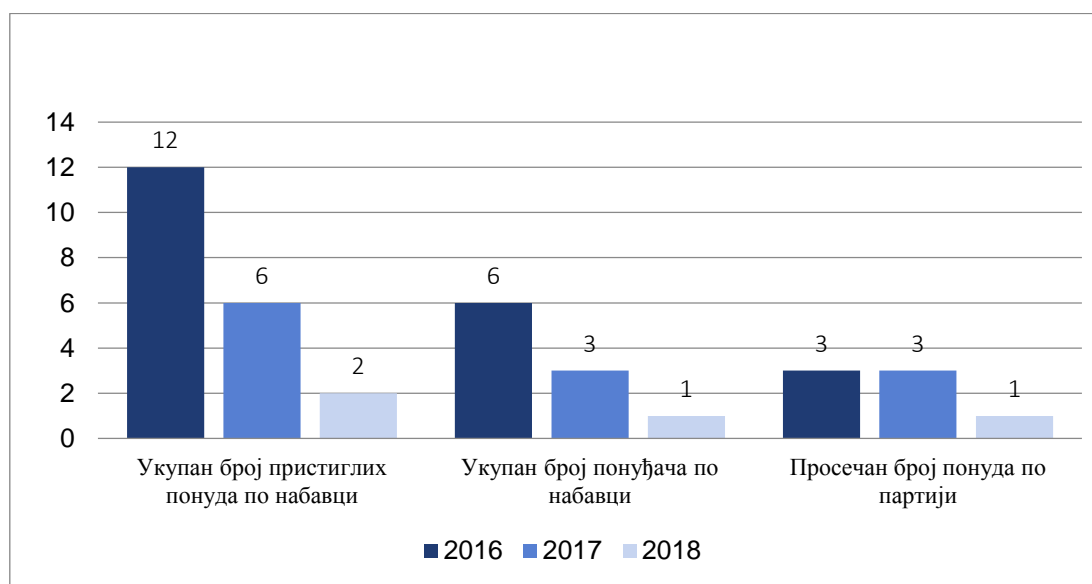
## 5. Прилог 5 - Илустративни примери постављања додатних услова код набавке канцеларијског намештаја

Управа је код набавке канцеларијског намештаја постављала различите додатне услове у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета по годинама, који су приказани у доле наведеној табели.

У разматрање су узете набавке број 1/2016, 2/2017 и 4/2018. Просечан број пристиглих понуда у набавкама је био три понуде у 2016. и 2017. години и једна понуда у 2018. години. Имајући у виду да је Управа постављала строжије и детаљније додатне услове из године у годину, то се може довести у везу са конкуренцијом која је забележила пад у 2018. години, када је за набавку намештаја прибавила једну понуду.

У наставку дајемо графички приказ остварене конкуренције код набавке канцеларијског намештаја по годинама, као и преглед постављених додатних услова код набавке канцеларијског намештаја у Управи, у периоду 2016 – 2018. година.

Графикон број 12: Подаци о оствареној конкуренцији код набавке канцеларијског намештаја по годинама





Табела број 27: Преглед постављених додатних услова код набавке канцеларијског намештаја у Управи, у периоду 2016 – 2018. година

ДОДАТНИ УСЛОВИ	Додатни услови	2016	2017	2018
		Процењена вредност набавке 20 милиона динара	Процењена вредност набавке 91 милиона динара	Процењена вредност набавке 61 милиона динара
Финансијски капацитет	Укупно остварен приход	минимум 2 милиона динара (у 2014. години)	минимум 100 милиона динара (у периоду 2013-2015)	минимум 100 милиона динара (у периоду 2014-2016)
	Рачун не сме бити у блокади ниједан дан	/	у претходном периоду од 6 месеци	у претходном периоду од 6 месеци
Пословни капацитет	Вредност испоручених добара	минимум 4 милиона динара (у периоду 2012-2015. години)	минимум 30 милиона динара (у периоду 2013-2015)	минимум 100 милиона динара (у периоду 2013-2017)
	Потребни сертификати понуђача	/	посебан услов: да најмање један уговор у посматраном периоду има испоруку од минимум 5 милиона динара SRPS ISO 9001:2008 (систем менаџмента квалитетом) SRPS ISO 14001:2005 (систем менаџмента заштите животне средине), SRPS OHSAS 18001:2008 (систем управљања заштитом и безбедношћу на раду).	посебан услов: да најмање један уговор у посматраном периоду има испоруку од минимум 30 милиона динара ISO/SRPS ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом); ISO/SRPS ISO 14001 (систем менаџмента заш. жив. средине); ISO/SRPS OHSAS 18001 (сис. упра. заш. и безбед. рад) ISO/SRPS ISO 22301 (систем менаџ. контин. посл.); FSC COC (лана одговорности).
Технички капацитет	Број потребних возила	најмање 2 регистрована затворена возила за доставу носивости преко 1,2 тоне (у својини, по основу лизинга или по основу закупа)	најмање 5 регистрованих затворених транспортних возила за доставу носивости од 1,2 тоне и једно затворено теретно возило минималне носивости од 5 тона (у својини, по основу лизинга или по основу закупа);	најмање 10 регистрованих затворених транспортних возила за доставу носивости од 3,5 тоне (у својини, по основу лизинга или по основу закупа);
	Величина производне хале	од минимум 250м <sup>2</sup>	/	производни и магацински простор: од минимум 1000 м <sup>2</sup> у Београду, у својини или по основу закупа (Партија 1) и од минимум по 100 м <sup>2</sup> у Новом Саду, Нишу и Чачку у својини или по основу закупа. (Партија 2)
	Величина магацинског простора	од минимум 200м <sup>2</sup>	минимум 500 м <sup>2</sup> у Београду, у својини или по основу закупа (Партија 1) минимум по 100 м <sup>2</sup> у Новом Саду, Нишу и Чачку у својини или по основу закупа (Партија 2)	производни и магацински простор: од минимум 1000 м <sup>2</sup> у Београду, у својини или по основу закупа (Партија 1) и од минимум по 100 м <sup>2</sup> у Новом Саду, Нишу и Чачку у својини или по основу закупа. (Партија 2)
	Број и врста машина	/	хоризонтални форматизери, кантерица и ЦНЦ обрадни центар	хоризонтални форматизер (1 ком.); машина за кантовање (1 ком.); машина за двострано кантовање (1 ком.); полуаутоматска машина за обраду кривих рубова (1 ком.); ЦНЦ обрадни центар (1 ком.); тилп машина (1 ком.); вакум преса (1 ком) и компјутерска машина за шивење и штепање (1 ком)
	Друго	/	лиценцирани програм AutoCAD-a	лиценцирани програм AutoCAD-a
Кадровски капацитет	Најмањи број запослених или радно ангажованих	15	50	80 (збир)
	Посебна стручна спрема запослених	2 радника по професији дипломирани инжењери шумарства, смер – прерада дрвета	2 запослена или радно ангажована лица по професији дипломирани инжењери Шумарског факултета са радним искуством од најмање 12 месеци након стицања захтеване стручне спреме	3 дипломирана инжењера Шумарског факултета за прераду дрвета; 1 дипломиран инжењер архитектуре; 2 дипломирана дизајнера ентеријера и намештаја; 60 радника ангажованих на пословима столара и/или пословима склапања и монтаже намештаја; 4 радника ангажована на пословима тапетара и 10 возача са возачком дозволом Ц категорије.
	Други услови запослених	/	најмање један од запослених или радно ангажованих инжењера мора имати сертификат издат од AUTODESK-a за рад на AutoCAD-у 2D и 3D.	најмање један од запослених или радно ангажованих инжењера мора имати сертификат издат од AUTODESK-a за рад на AutoCAD-у 2D.



## 6. Прилог 6 - Упоредне анализе код набавке рачунара и канцеларијског материјала

### а) Набавка рачунара – упоредно добро за сва три субјекта ревизије

Циљ анализе је био утврдити узроке разлика у обезбеђивању конкуренције коју су постигли субјекти ревизије у поступку набавке рачунарске опреме.

Код ове анализе определили смо се за 2017. годину, имајући у виду да су у тој години сва три субјекта ревизије спроводила набавку рачунарске опреме.

Табела број 28: Просечан број пристиглих понуда код набавке рачунара у 2017. години, по субјектима ревизије

Субјекти ревизије	Број набавке у 2017. години	Просечан број пристиглих понуда
Управа	13/17	2,00
Град Београд	10/17	4,00
Град Крагујевац	6/17	1,00

Једино је Управа обликовала набавку по партијама (29 партија), док су друга два тела спровела набавку у једном поступку.

Увидом у конкурсну документацију и техничке спецификације рачунара утврђено је да су субјекти ревизије предвидели различите типове рачунара, лаптопова, штампача које набављају за потребе појединачних наручилаца.

Табела број 29: Преглед типова рачунарске опреме које су набављали субјекти ревизије

Управа		Град Београд		Град Крагујевац	
Радне станице	8 типова	Десктоп конфигурације	4 типа	Рачунарски склоп	4 типа
Штампачи	11 типова	Штампачи	/	Штампачи	4 типа
Лаптоп рачунари	8 типова	Лаптоп конфигурације	3 типа	Лаптоп	2 типа
Монитори	2 типа	Монитори	2 типа	Монитори	3 типа
		Таблет рачунари		Brand name рачунари	2 типа
				Сервери	2 типа
				Упс уређај	2 типа
				Скенери	2 типа

У даљој анализи смо покушали да идентификујемо рачунар/радну станицу истих или сличних карактеристика да би могли, на основу упоређивања поступка набавке тог добра, да утврдимо разлоге различитог обезбеђивања конкуренције.

С обзиром да се рачунарска опрема код ова три субјекта разликује у структури и у техничким спецификацијама, било је немогуће идентификовати производ истих карактеристика за даље анализе. Из тог разлога смо одабрали основни тип/модел рачунара који набављају три субјекта ревизије за даље анализе, односно радну станицу тип 1 код Управе, Десктоп конфигурацију 1 код Града Београда и Рачунарски склоп број 1 код Града Крагујеваца.

У прегледу приказујемо упоредне карактеристике рачунара која су захтевали субјекти ревизије за основни модел рачунара који су набављали.

Из приказаног се може закључити да је Управа код техничких карактеристика рачунарске опреме постављала детаљније описе карактеристика производа, понекад и преко 20 особина коју понуђени производ мора да задовољи, док су други субјекти ревизије описивали тражени производ са много мање техничких захтева.

Детаљан опис производа који се захтева, може да створи ризик ограничења конкуренције, јер постоји могућност да одређени број понуђача неће моћи да понуди тако детаљно описан производ.



Табела број 30: Упоредни преглед карактеристика рачунара које су захтевали субјекти ревизије за основни модел рачунара

Р. бр.	Карактеристике	Управа - Партија 1	Град Београд	Град Крагујевац
1	Процесор	Intel Dual Core минимално 2.9 Ghz	Intel Core i3-6100T, 3.2GHz или одговарајући	# Core: 2; # Threads: 2; 64bit; osnovni radni takt 3.3 GHz; 3MB cache; Ekvivalent: Intel G3260 3.3GHz 3MB LGA1150
2	Чипсет	Intel chipset H110 или еквивалент	/	/
3	Матична плоча:	/	минимум 2 мем слота – сваки слот мора да подржава 4GB DDR3 модул, минимум 4xUSB улаза, слот за инсталацију графичке картице	2 x SATA 3, 2 x DDR3 1600MHz; 1GBlan; PCI-e x16; PCI-e x1; 2xUSB3.0, 2xUSB2.0; VGA, DVI; VGA, Integrisana (funkcionalna sa ponudanim procesorom)
4	Графичка карта	Intel HD Integrisana	Интегрисана графика, DVI излаз	/
5	Меморија	Минимално 4 GB DDR, минимално 1333 Mhz са могућношћу проширења до 32 GB	1 модул од 4 GB DDR3	4GB; DDR3; 1600MHz
6	Хард диск	Минимално 500 GB SATAIII, са минимално 7200rpm	500 GB	500 GB; 3.5"; SATA 3; 16 MB
7	Оптички уређај	DVD +/- RW	/	/
8	Звучна карта	Интегрисана	/	/
9	Звучници	Интегрисани на монитору	/	/
10	Напајање	Минимално 280W са пролазном струјом за повезивање монитора	/	500W/2*USB front
11	Кућиште	Desktop SFF	/	Midi Tower
12	Мрежа	интегрисан GLAN (10/100/1000 Mbps)	/	/
13	Тастатура	Локализована тастатура на српски језик са издвојеном нумеричком тастатуром	USB, YU тастатура	YU USB
14	Миш	оптички PS/2 или USB	USB, оптички	/
15	Портови	Рачунар мора да поседује 2xUSB 2.0 и 2xUSB 3.0 са предње стране и 2xUSB 2.0 + 2xUSB 3.0 са задње стране, PS/2, RJ 45, VGA, Display порт, DVI као и прикључак за слушалице и микрофон са предње и задње стране.	Мрежни прикључак: интегрисани мрежни порт 1 Gbps	/
16	Монитор	Минимално 19,5", Wide 16:9 ( или 16:10 ) минимална резолуција 1600x900	/	/
17	Оперативни систем	Windows 10 Pro	WINDOWS 10 Pro 64-bit OEM	/
18	Кориснички софтвер	/	/	/
19	Гаранција	Минимално 36 месеци	Минимално 36 месеци	Минимално 24 месеци
20	Остало	Безбед. софтвер за неповратно брисање хард диска или SSD-а интегрисан у Firmware-у рачунара, прекидач за детекцију отварања кућишта. Рачунар и Монитор морају бити од истог произвођача. Рачунар мора да буде EPEAT Gold, Energy Star i RoHS сертификовани. Монитор мора да буде EPEAT Silver и Energy Star сертификован. Са сваком радном станицом се мора испоручити оригинални софтвер произвођача са свим управљачким програмима (драјверима) за инсталацију са медијума.	Epeat (минимум bronze), CE, минимум Energy star 5.0, RoHS	/
21	Други захтеви	Партнерски однос за произвођачем опреме и произвођачку гаранцију од 3 године.	Десктоп конфигурације морају бити сертификоване за рад под „Windows10pro64bit“ оперативни систем и произвођачку гаранцију од 3 године.	/
	Количина	159 комада	426 комада	225 комада
	Пристигле понуде	2	4	1
	Уговорена цена рачунара	62 хиљаде динара*	53 хиљаде динара	19 хиљада динара
	уговорна цена основног монитора	/	9 хиљада динара	10 хиљада динара
	Укупна цена рачунара Радни тип 1	62 хиљаде динара*	62 хиљаде динара**	29 хиљада динара

\*Управа је уговорила набавку радне станице тип 1 заједно са монитором

\*\*Град Београд набавља рачунара и монитор одвојено, а уговорена цена монитора приказана је за монитор тип 1



### б) Набавка канцеларијског материјала - упоредно добро за сва три субјекта ревизије

Имајући у виду различит начин организовања послова ЦЈН од стране субјекта ревизије, циљ ове анализе је био да се испита, да ли различитост у спровођењу поступака ЦЈН у поступцима када је обезбеђена конкуренција даје исте/сличне ефекте набавке, по питању уговорених цена и других услова.

Код ове анализе определили смо се за 2017. годину, имајући у виду да су у тој години сва три субјекта ревизије спроводила набавку канцеларијског материјала.

Табела број 31: Просечан број пристиглих понуда код набавке канцеларијског материјала у 2017. години, по субјектима ревизије

Субјекти ревизије	Број набавке у 2017. години	Просечан број пристиглих понуда	Број партија
Управа	4/17	4,11	18
Град Београд	9/17	5,42	12
Град Крагујевац	1/17	2,75	4

Сва три субјекта ревизије су обликовала предмет набавке по партијама.

Управа и Град Београд су обликовали партије по предмету набавке, док је Град Крагујевац обликовао набавку по групи наручилаца (нпр. Партија 1 - Градска управа за опште и заједничке послове, Партија 2 – Јавна и јавна комунална предузећа, Партија 3 – Установе и Партија 4 – Основне и средње школе).

Увидом у конкурсну документацију утврђено је да субјекти ревизије нису постављали ограничавајуће додатне услове за набавку канцеларијског материјала. Једино је Управа код набавке број 4/17 у партијама 9 и 14 захтевала финансијски капацитет који је већи од прописаног износа, односно двоструке вредности процењене вредности набавке.

Код набавке канцеларијског материјала анализирали смо постигнуте јединичне цене субјекта ревизије за поједине артикле, за које смо утврдили да се не разликују у погледу техничких карактеристика.

Табела број 32: Приказ различитих цена које су субјекти ревизије постигли за исте артикле канцеларијског материјала

Назив артикла	Управа	Град Крагујевац	Град Београд
Папир за фотокопирање А4	Број партије	П1	П1, П2, П3 и П4
	Количина (ком/рис)	746.540	22.299
	Јединична цена	239,30	232,00 и 235,00
Фасцикла-фолија А4 PVC L 80 микрона	Број партије	П5	П2, П3 и П4
	Количина (ком)	222.600	3.672
	Јединична цена	3,10	2,55, 2,75 и 2,70
Фасцикла-фолија А4 PVC U 80 микрона са рупицама	Број партије	П5	П2, П3 и П4
	Количина (ком)	753.600	62.806
	Јединична цена	1,40	0,85 и 0,90
Регистратори А4, 8цм, са механизмом и кутијом, лепенка 1,5мм	Број партије	П6	П1, П2, П3 и П4
	Количина (ком)	94.395	6.263
	Јединична цена	88,00	95,00
Регистратори А4, 5цм, са механизмом и кутијом, лепенка 1,5мм	Број партије	П6	П2, П3 и П4
	Количина (ком)	9.655	701
	Јединична цена	80,00	95,00

Из наведеног се може закључити да је један од фактора веће конкуренције тај што субјекти ревизије нису постављали ограничавајуће додатне услове.

Даље се може закључити да Управа, у ситуацијама када је имала обезбеђену конкуренцију, није постизала ниже јединичне цене појединих артикала, иако је захтевала знатно веће количине, у односу на друге субјекте ревизије. Један од разлога може бити и тај





што Управа не врши истраживање тржишта пре покретања поступка ЦЈН, што доводи у ризик остваривање пуних ефеката централизације, а то су уштеде услед куповине већих количина.

Применом једноставне рачунице, примењујући постигнуте јединичне цене Града Београда на количине које је захтевала Управа, може се закључити да би Управа за само наведених пет артикала могла остварити уштеде од 3,6 милиона динара односно око 30 хиљада евра.

Град Крагујевац који је предмет набавке обликовао по партијама, али за групе наручилаца, постизао је различите цене за исти артикал по партијама. Ефекат централизације би био већи уколико би се партије обликовале по предмету набавке, чиме би се оствариле уједначене цене за исти артикал.