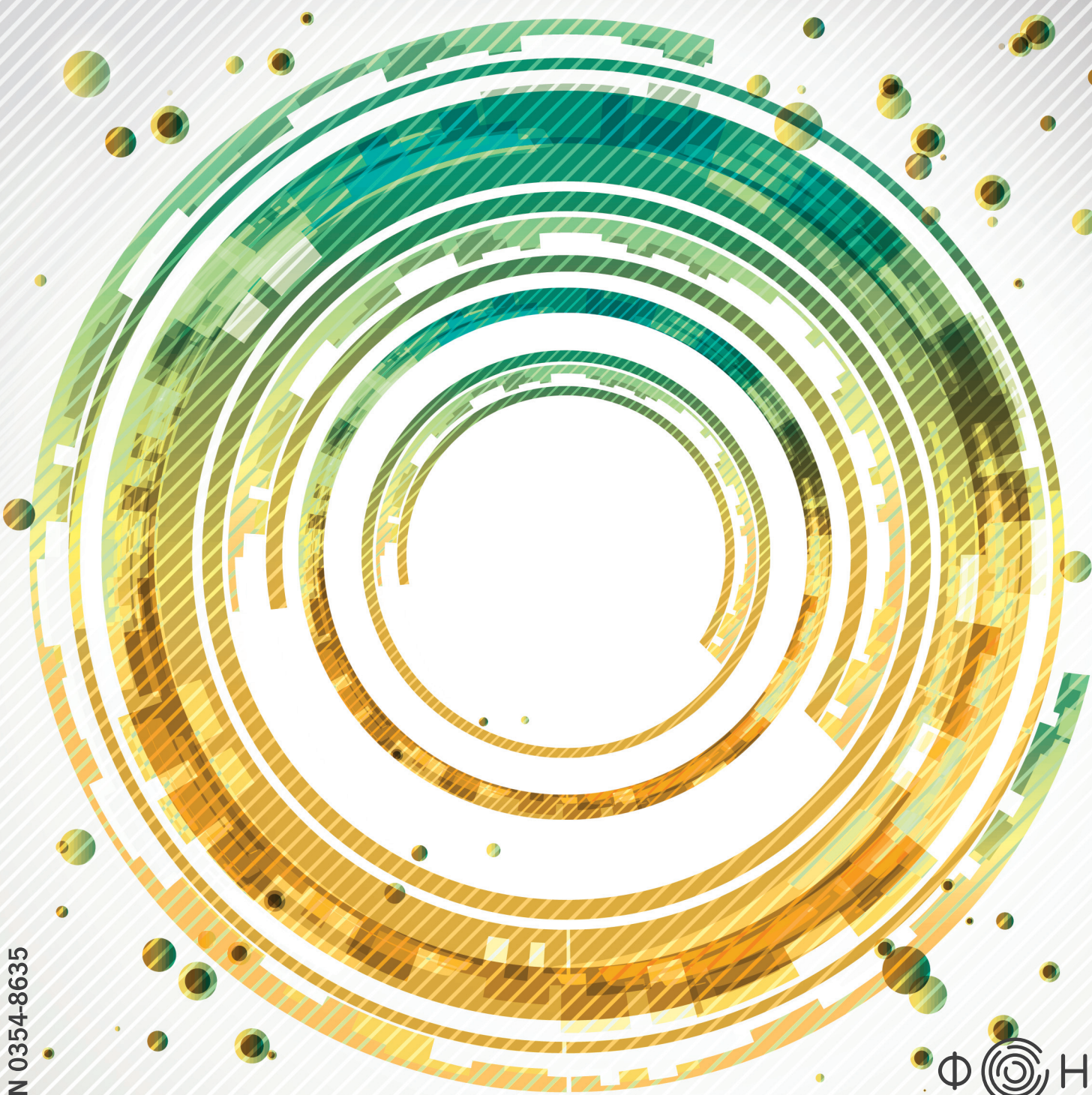


2012/64

Management



ISSN 0354-8635

Ф  Н
УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ОРГАНИЗАЦИОНИХ НАУКА

Predrag Jovanović¹, Slađana Benković²¹Uprava za javne nabavke²Univerzitet u Beogradu, Fakultet organizacionih nauka

Unapređenje organizacije javnih nabavki na nivou lokalnih samouprava u Srbiji

UDK: 005.912:658.716(497.11)

DOI: 10.7595/management.fon.2012.0025 (english version)

Pitanje formiranja službi za javne nabavke je aktuelno u Srbiji imajući u vidu da je do sada sertifikovano 1.200 službenika za javne nabavke što nameće potrebu uspostavljanja odgovarajuće organizacione strukture u kojoj će raditi. Takođe je važno odrediti relaciju Službe za javne nabavke sa ostalim organizacionim jedinicama unutar naručioca. Nadalje, nužno je utvrditi kako službe za javne nabavke na nivou lokalnih samouprava mogu pomoći naručiocima u gradu/opštini i posebno koliki su dometi centralizacije javnih nabavki koje bi službe za javne nabavke grada/opštine mogle da sprovedu u ime i za račun lokalnih naručilaca.

Ključne reči: javne nabavke, lokalna samouprava, centralizacija, strategija, Srbija

1. Uvod

Procenjuje se da je udeo javnih nabavki u budžetima lokalnih samouprava u Srbiji, u 2011. godini, iznosio u proseku 20 - 25% što ukazuje na značaj koji javne nabavke imaju u upravljanju javnim finansijama na nivou lokalnih samouprava (1). Samim tim, unapređenje upravljanja i organizacije javnih nabavki ima značajan potencijal za uštede i povećanje efikasnosti rada lokalnih samouprava. Da bi se realizovao potencijal za uštede i povećanje ekonomičnosti rada lokalne samouprave, javne nabavke moraju dostići standard kvaliteta upravljanja definisan kao „*skup dobrih praksi*“.

Jedan od bitnih činilaca za ostvarivanje standarda kvaliteta upravljanja jeste uspostavljanje efikasne organizacije javnih nabavki. Prema važećim propisima, javne nabavke u Srbiji su uređene tako da ih odlikuje visok stepen decentralizacije (2). To znači da je svaki direktni i indirektni budžetski korisnik naručilac, tako da u Srbiji ima oko 12.000 naručilaca.

Zakon, međutim, omogućava naručiocu da „...ovlasti drugog naručioca da u njegovo ime i za njegov račun sprovede postupak javne nabavke ili preduzme određene radnje u tom postupku” (član 29, ZJN). Opcijom da se javne nabavke objedine stvorena je mogućnost za kombinovanje organizacionih modela decentralizacije i centralizacije nabavki kako bi se uspostavio onaj koji najviše odgovara datim uslovima.

U radu će najpre biti opisan standard kvaliteta upravljanja koji službe za javne nabavke na nivou lokalnih samouprava treba da dostignu. U drugom delu rada, pažnja će biti posvećena pitanju organizacije nabavki u cilju što boljeg korišćenja prednosti koje nudi centralizacija javnih nabavki kako bi se ostvario standard kvaliteta upravljanja. Konkretno, biće razmotreni slučajevi u kojima je opravdano primeniti centralizaciju javnih nabavki, kao i slučajevi u kojima nije, što je od značaja lokanim samoupravama prilikom definisanja koncepta organizacije i poslova službe za javne nabavke imajući u vidu da bi centralizovane javne nabavke trebalo da realizuju upravo službe za javne nabavke. U zaključku će biti sumirane preporuke lokalnim samoupravama u pogledu uspostavljanja standarda kvaliteta upravljanja i organizacije službi za javne nabavke.

2. Standard kvaliteta upravljanja

Standard kvaliteta upravljanja može se definisati kao „*skup dobrih praksi*” ili „*nivo kvaliteta upravljanja koji treba da bude postignut ili kome treba da se teži*”. Što se tiče organizacije javnih nabavki u lokanim samoupravama u Srbiji, koncept standarda kvaliteta treba razlikovati od „minimalnog standarda” koji bi predsta-

vljala usaglašenost sa propisima. Standard kvaliteta upravljanja je opis dobre prakse u upravljanju javnim nabavkama koji vodi ostvarivanju načela i ciljeva javnih nabavki (1).

Načela javnih nabavki definisana su Zakonom o javnim nabavkama kao: 1) načelo ekonomičnosti i efikasnosti, 2) načelo obezbeđivanja konkurencije, 3) načelo transparentnosti i 4) načelo jednakosti ponuđača (2). S obzirom da ciljevi javnih nabavki u Srbiji nisu posebno definisani možemo se poslužiti definicijom američkog Nacionalnog insitututa za javne nabavke (National Institute of Governmental Purchasing - NIGP):

“da zadovolji potrebe naručioca tako što će tržište ispuniti njegove zahteve pružanjem onog šta je potrebno (tj. kvaliteta) kada je potrebno (tj. u roku) po fer i razumnoj ceni, dok istovremeno služi dugoročnim interesima države tako što će minimizovati poslovne i tehničke rizike, postizati socio-ekonomske ciljeve, maksimalno povećavati konkurenciju i održavati visok nivo integriteta“ (1)

Imajući u vidu navedena načela i ciljeve javnih nabavki, moguće je definisati opšti model organizacije javnih nabavki na nivou lokalnih samouprava u Srbiji koji obezbeđuje njihovo ostvarivanje. Ovaj model je koncipiran na osnovu „dobre prakse“ zemalja EU, pre svega Danske, i predstavlja cilj kojem lokalne samouprave u Srbiji treba da teže i da ga ostvare u sledećih 5 do 10 godina. Iskustvo Danske pokazuje da prelazak sa nivoa upravljanja i organizacije koji karakteriše lokalne samouprave u Srbiji danas na nivo koji se postavlja kao cilj i koji će biti opisan u narednom izlaganju donosi velike uštede i značajno povećava efikasnost rada lokalne administracije (1).

Standard kvaliteta upravljanja i organizacije javnih nabavki ima sledeća obeležja.

Lokalna samouprava ima definisanu politiku javnih nabavki kojom su obuhvaćene sve nabavke u gradu ili opštini. Politika javnih nabavki treba da bude usvojena od strane Gradskog veća i da bude postavljena na internet stranicu grada/opštine.

Politika javnih nabavki obavezno treba da sadrži sledeće elemente: zabranu uplitanja politike u postupak javne nabavke, kao i u aktivnosti službe za javne nabavke, usvajanje, od strane skupštine grada/opštine, etičkog kodeksa u javnim nabavkama, efikasan mehanizam za sankcionisanje kršenja pravila javnih nabavki i etičkog kodeksa, jasno razgraničenje koje nabavke realizuju sami budžetski korisnici, sa i bez pomoći Službe za javne nabavke, a koje nabavke sprovodi Služba za javne nabavke u ime i za račun naručilaca.

Služba za javne nabavke na nivou lokalne samouprave treba da bude formirana tako da predstavlja centar ekspertize u javnim nabavkama na nivou grada/opštine. Ova služba može da bude organizovana kao posebna organizaciona jedinica koja će odgovarati gradonačelniku ili kao organizaciona jedinica u sastavu veće celine, kao na primer Sektora za finansije.

Broj, struktura i nivo stručne osposobljenosti zaposlenih u Službi treba da bude u direktnoj vezi sa portfoliom javnih nabavki koje treba da sprovodi. Takođe je važno da grad/opština poseduje srednjeročnu strategiju selekcije, zapošljavanja i stručnog usavršavanja zaposlenih u Službi javnih nabavki.

Služba za javne nabavke mora da ima jasno definisane poslove. Najvažniji među njima su: prikupljanje i analiza podataka o javnim nabavkama sprovedenim na teritoriji grada/opštine, pregled planova nabavki za sve budžetske korisnike, pripremanje godišnjeg plana nabavki koji usvaja skupština grada/opštine, redovno izveštavanje skupštine o sprovođenju plana nabavki.

Pored toga, Služba za javne nabavke treba da bude u stalnoj komunikaciji sa krajnjim korisnicima kako bi oni za čije se potrebe nabavlja bili uključeni od samog početka u proces, tj. počev od definisanja potreba, pa sve do poslednje faze javne nabavke, tj. do upravljanja ugovorom.

Jedan od važnih poslova Službe jeste da vrši istraživanje tržišta kako bi identifikovala relevantne ponuđače i utvrdila tržišne cene dobara, usluga i radova koje je potrebno nabaviti.

Služba za javne nabavke treba da pruža savetodavnu pomoć naručiocima na nivou lokalne samouprave kada oni sprovode postupke javnih nabavki ili pak da sama sprovodi postupke javnih nabavki za potrebe naručilaca.

Kao vid pomoći naručiocima, Služba treba da postavi na svoju Internet stranicu modele konkursnih dokumentacija, odluka i ugovora kako bi ih naručioci mogli koristiti.

Takođe, Služba treba da formira svoju bazu podataka o javnim nabavkama koja će obuhvatiti najmanje sledeće bitne informacije: šta je nabavljeno (dobra, usluge ili radovi), postupak, ugovorene cene i nazive ponuđača.

Služba treba da ima redovnu komunikaciju i dobru saradnju sa Upravom za javne nabavke Republike Srbije kojoj, između ostalog, podnosi kvartalne izveštaje o sprovedenim postupcima javnih nabavki.

Služba, takođe, treba aktivno da radi na podizanju svesti naručilaca na nivou grada/opštine o značaju uspostavljanja standarda kvaliteta upravljanja i organizacije.

3. Centralizovane javne nabavke

U tabeli 1 prikazana je struktura učešća naručilaca iz kategorije javnih ustanova iz oblasti zdravstva, prosvete i kulture kao i lokalnih samouprava u ukupnom broju zaključenih ugovora i u ukupnoj vrednosti javnih nabavki u 2011. godini (3).

Tabela 1.

Kategorija naručilaca	Učešće u broju zaključenih ugovora o javnoj nabavci (%)	Učešće u ukupnoj vrednosti javnih nabavki (%)
Javne ustanove	54	14
Lokalna samouprava	19	11

Izvor: Uprava za javne nabavke: „Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2011. godinu“, 2012

Iz Tabele 1 se vidi da je 73% naručilaca nabavljalo 25% ukupne vrednosti javnih nabavki, što ukazuje da je kod pomenute dve kategorije naručilaca najizraženija fragmentiranost javnih nabavki. Imajući u vidu da su zdravstvene, prosvetne i kulturne ustanove u najvećem broju u nadležnosti lokalnih samouprava, nameće se pitanje da li bi objedinjavanje nabavki za potrebe vrtića, škola i sl. na nivou grada/opštine donelo uštede po osnovu nižih nabavnih cena i povoljnijih uslova kupovine.

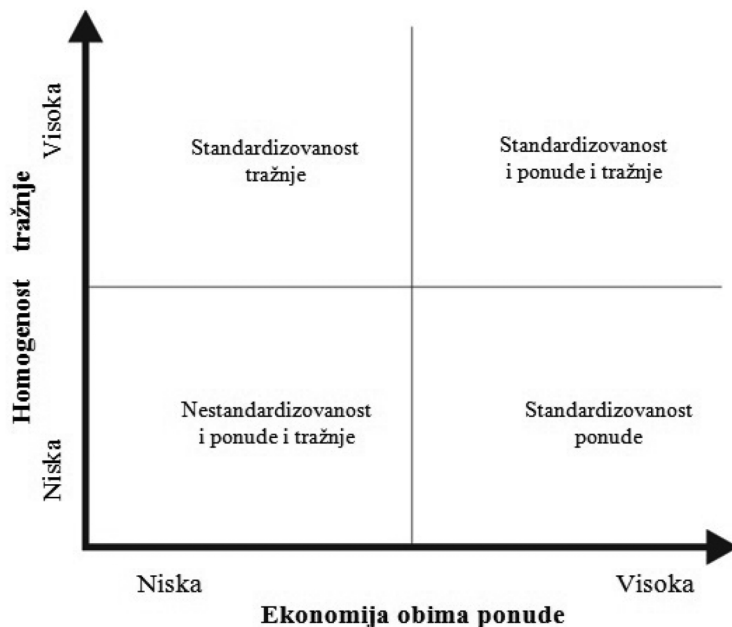
Da bi se dao odgovor na ovo pitanje potrebno je sagledati u kojim okolnostima je opravdano objediniti javne nabavke, odnosno koji su preduslovi za centralizaciju javnih nabavki.

4. Preduslovi za centralizaciju javnih nabavki

Centralizovane nabavke podrazumevaju da se nabavke za potrebe više naručilaca ne sprovode pojedinačno, tj. svako za sebe, već da se potrebe naručilaca objedine i da se sprovede jedan postupak javne nabavke preko koga će se nabaviti dati predmet nabavke koji će odgovarati potrebama svakog od naručilaca po kvalitetu, svojstvima i količini (4).

Iz ovoga proizlazi preduslov za uspešnu objedinjenu javnu nabavku, a to je da potrebe više naručilaca za datim predmetom javne nabavke budu podudarne u pogledu svojstava, kvaliteta i drugih karakteristika, izuzev količina. U suprotnom, jedan ili više naručilaca ne bi dobili ono što im je potrebno, pa ključni cilj javne nabavke ne bi bio ispunjen. Drugi preduslov koji treba da bude ispunjen da bi objedinjavanje nabavki bilo opravdano jeste da se na ovaj način mogu ostvariti prednosti u odnosu na pojedinačno sprovedene nabavke, pre svega u pogledu nabavne cene. Naime, nabavka većih količina omogućava preduzećima (ponuđačima) da ostvare efekat „ekonomije obima“. Što je efekat ekonomije obima izraženiji kod datog predmeta javne nabavke, to su veći potencijali za uštede putem centralizacije.

Da bi se odredili slučajevi kada je opravdano centralizovano sprovesti javne nabavke, potrebno je sagledati moguće odnose na strani tražnje i ponude koji se mogu javiti na tržištu.



Slika 1. Međusobni odnosi homogenosti tražnje i ekonomije obima ponude

Izvor: OECD (2010), "Public Procurement Training for IPA Countries", Sigma Training Manual, OECD

U slučaju kada se poklope visoka homogenost na strani tražnje što podrazumeva da naručioci imaju iste ili vrlo slične potrebe u pogledu karakteristika i kvaliteta proizvoda, vremena i mesta isporuke i ostalih uslova i izražena (visoka) ekonomija obima na strani ponude (kvadrant 4 na slici 1), opravdano je objedinjavanje javnih nabavki za više naručilaca.

Ako su zahtevi na strani naručilaca heterogeni u pogledu svojstava ili kvaliteta ili uslova (rokovi i mesto isporuke itd.) objedinjavanje nabavke neće moći da zadovolji njihove potrebe na najbolji način. Stoga, u slučaju nestandardizovane tražnje (kvadrant 2, slika 1), čak i kada postoje značajni potencijali za ostvarivanje ekonomije obima, nema opravdanja za objedinjavanje javne nabavke.

Kod specifičnih, maloserijskih proizvoda (kvadrant 3, slika 1) nema ekonomije obima, pa ni razloga za objedinjavanje nabavki, čak i ako više naručilaca želi da kupi isti proizvod.

Konačno, tamo gde ne postoje ni homogenost tražnje niti mogućnost za ostvarivanje „ekonomije obima“ svakako da nema razloga za objedinjeno sprovođenje javne nabavke (kvadrant 1, slika 1), već naručioci treba da sprovedu pojedinačne postupke javnih nabavki.

Proizlazi da je centralizacija javnih nabavki opravdana u relativno malom broju slučajeva u kojima dolazi do podudaranja visokog stepena homogenosti tražnje i izraženog efekta ekonomije obima.

5. Pozitivni efekti centralizacije javnih nabavki

Prednosti koje se mogu ostvariti centralizacijom javnih nabavki, u slučajevima gde je ona opravdana, su višestruke (5). Najznačajniji pozitivni efekti centralizacije su:

- 1) veća kupovna snaga naručioca što ga stavlja u povoljniji odnos prema ponuđačima;
- 2) veliki potencijal za smanjivanje nabavnih cena po osnovu ostvarivanja „ekonomije obima“;
- 3) smanjivanje transakcionih troškova jer se više postupaka zamenjuje jednim;
- 4) koncentracija i unapređivanje znanja (ekspertize) od čega korist deli veći broj naručilaca;
- 5) smanjenje rizika da postupak ne uspe;
- 6) bolja koordinacija i viši stepen standardizacije i
- 7) niži rizik favorizovanja određenog ponuđača.

Agregiranje tražnje, koje je osnovno obeležje centralizacije, obezbeđuje kupcu bolju pregovaračku poziciju u odnosu na ponuđače. Time se, na strani ponude, stvaraju uslovi oštrije konkurencije za dobijanje posla, što rezultira povoljnijim uslovima kupovine za naručioca.

Nabavka većih količina omogućava ponuđačima da ostvare efekat „ekonomije obima“ kod standardizovanih proizvoda. Što je učešće fiksnih troškova u ukupnim troškovima proizvodnje veće, to će proizvođači biti u mogućnosti više da snize ponuđenu cenu.

Efekti centralizacije javnih nabavki po ovom osnovu mogu se videti na primeru javnih nabavki koje su, u Gradu Nišu, pojedinačno sprovodile osnovne škole u 2008. godini, dok su, u 2009. godini, isti predmeti nabavki nabavljani na objedinjen način, od strane Odseka za javne nabavke, Gradske uprave Grada Niša, a za potrebe iste kategorije naručilaca, tj. osnovnih škola (Tabela 2) (6).

Tabela 2. Uporedni pregled nabavnih cena za decentralizovani i centralizovani model javne nabavke – Grad Niš

Predmet javne nabavke	Pojedinačna nabavka*	Objedinjena nabavka*	Ušteda (%)
Školska stolica	15,0	12,0	20
Računarski sto	65,5	32,0	51
Računarska konfiguracija	197,5	182,0	8
Monitor	115,0	93,5	19
Računarska konfiguracija sa monitorom	314,0	253,0	20

* cene su u evrima, po srednjem kursu Narodne banke Srbije, na dan zaključenja ugovora

Ušteda od centralizacije javnih nabavki ostvaruje se i po osnovu smanjivanja transakcionih troškova jer se više postupaka za isti predmet nabavke zamenjuje jednim postupkom. Objedinjavanjem više postupaka u jedan ostvaruje se značajna ušteda u čovek/satima i omogućava zaposlenima da obavljaju druge poslove bitne za funkcionisanje svoje organizacije. Na taj način se povećava ukupan obim ušteda po osnovu centralizacije, kao i ekonomičnost postupka javne nabavke i efikasnost korišćenja resursa naručioca, pre svega kadrovskih.

Koncentracija znanja putem centralizacije javnih nabavki omogućava da koristi od najvišeg nivoa ekspertize ima širi krug naručilaca i to ne samo oni za koje se sprovode javne nabavke, već i drugi koji mogu da se obrate telu za centralizovane javne nabavke za savet, model konkursne dokumentacije, ugovora itd.

Centralizovan način sprovođenja javne nabavke donosi još jednu značajnu prednost, a to je da se time značajno smanjuje rizik da postupak javne nabavke, zbog propusta, bude poništen. S obzirom da centralizovane nabavke, po pravilu, sprovode najkompetentniji stručnjaci angažovani za potrebe više naručilaca, veće su šanse da će konkursna dokumentacija biti bolje pripremljena u smislu kvantifikacije kriterijuma kvaliteta i drugih elemenata, kao i da će postupak biti dobro vođen, nego ako to radi svaki naručilac za sebe. Smanjenje rizika od ponavljanja postupka doprinosi većoj ekonomičnosti postupaka javnih nabavki merenoj utrošenim čovek/satima, ali i troškovima koji nastaju usled poremećaja u snabdevanju i redovnom funkcionisanju naručioca (javnog preduzeća, vrtića, škole, bolnice), a što se sve odražava na krajnje korisnike – građane.

Centralizacijom se ostvaruje bolja koordinacija i viši stepen standardizacije među naručiocima. Pojedinačne naručioce, bilo da su oni samostalni ili deo nekog većeg sistema, po pravilu karakteriše specijalizovano znanje. Ukoliko, međutim, između njih nema efikasne razmene informacija i međusobnog deljenja iskustava i informacija, to ograničava efikasnost sistema u celini.

Centralizacija omogućava ažuriranje informacija i ubrzo pronalaženje rešenja koja svi unutar sistema mogu koristiti. S obzirom da su neki proizvodi i usluge povezani međusobno, kao na primer, PC i printeri, usluge bankarstva i osiguranja, potrebno je da postoji razmena informacija o povezanim i srodnim tržištima, intenzitetu konkurencije na njima i potencijalnim ponuđačima. Takođe je uputno da se, na centralnom nivou, zajednički iznalaze rešenja za najbolji način bodovanja, definisanje ugovornih uslova, što sve zajedno doprinosi većoj efikasnosti javnih nabavki, posmatrano sa aspekta sistema kao celine.

Standardizacija je značajan faktor snižavanja nabavnih cena i to tako što na strani tražnje omogućava objedinjavanje nabavki proizvoda i usluga (tj. kupovinu „na veliko“), dok istovremeno omogućava proizvođačima da proizvode velike količine proizvoda istih karakteristika i da time ostvare niže jedinične troškove po osnovu efekta „ekonomije obima“.

Centralizacija javnih nabavki doprinosi i smanjivanju rizika favorizovanja unapred odabranih ponuđača. Prilagođavanje specifikacija i kriterijuma u cilju favorizovanja određenog ponuđača najčešće se bazira na lokalnim specifičnostima u pogledu uslova isporuke, svojstava itd. „Prilagođavanje“ specifikacija, kriterijuma i uslova određenom ponuđaču se lakše otkriva na centralizovanom nivou nego kada se realizuje veći broj manjih nabavki.

Centralizovano sprovođenje javnih nabavki ima opravdanja i u specifičnim slučajevima koje ne karakteriše homogenost tražnje i ekonomija obima na strani ponude.

Jedan od takvih primera su strateške nabavke. Strateške nabavke su one koje imaju dalekosežne efekte na ekonomiju ili su od šireg društvenog značaja. U tim oblastima je racionalno primeniti centralizaciju, upravo zbog efekata koje ovakve nabavke imaju. To se odnosi na oblasti kao što su: zdravstvo gde je neophodna centralna koordinacija u cilju obezbeđivanja konzistentnih standarda, zatim školstvo, sektor bezbednosti i odbrane, zaštita životne sredine gde je potrebno obezbediti sveobuhvatan i koordiniran pristup.

Konačno, centralizacija javnih nabavki ima opravdanja i u vanrednim situacijama, kao što su elementarne nepogode, zemljotresi, epidemije, itd.

U vanrednim situacijama, centralizacija javnih nabavki ima nekoliko prednosti (4):

- 1) obezbeđuje se bolja koordinacija nabavki;
- 2) smanjuje se rizik nabavljanja dobara/usluga/radova neodgovarajućih svojstava i kvaliteta i
- 3) smanjuje se rizik od korupcije u raspolaganju vanredno odobrenim sredstvima, odnosno povećava se mogućnost otkrivanja eventualnih zloupotreba, kao što pokazuje primer nabavke vakcina protiv svinjskog gripa 2009. godine (5).

6. Mane centralizovanih javnih nabavki

Centralizacija javnih nabavki ima određene slabosti u odnosu na decentralizovani sistem nabavki. Najznačajniji nedostaci centralizovanih nabavki su (7):

- 1) Agregacija tražnje može da vodi agregaciji ponude tako da samo mala grupa ponuđača ili čak samo jedan ponuđač može da zadovolji datu potrebu. U tom slučaju se javlja opasnost da malobrojni ponuđači mogu lako da se međusobno dogovore oko cene i drugih uslova koji su, na kraju, nepovoljniji nego da se išlo na pojedinačne nabavke. Takođe, pregovaračka pozicija ponuđača se popravlja srazmerno opadanju njihovog broja, a najnepovoljnija je ako samo jedan ponuđač može da zadovolji agregiranu javnu nabavku;
- 2) Velike nabavke, po pravilu, predstavljaju prepreku za mala i srednja preduzeća, iako su ona često u mogućnosti da ponude superiornija i inovativnija rešenja u pojedinim tržišnim segmentima (nišama);
- 3) Manji broj velikih nabavki nosi rizik za one koji nisu dobili posao da budu isključeni sa značajnog dela tržišta za duži vremenski period. Naime, kada naručioci kupuju pojedinačno, svaki za sebe, ako ponuđač izgubi na jednom tenderu, on ima šansu da, korigujući svoje uslove ponude, pobedi na drugom tenderu koji je raspisao drugi naručilac. Kod objedinjene nabavke, ponuđačima koji ne uspeju da dobiju posao, ostaje manji deo raspoložive tražnje nego kada ne bi bilo centralizacije. Što je veći deo tražnje obuhvaćen centralizacijom, to je rizik od eliminacije sa tržišta za određeni vremenski period (dok važi ugovor) veći;
- 4) Ukoliko se naručilac oslanja na jednog velikog dobavljača koji sa svoje strane ima i druge značajne klijente, to može da stavi ponuđača u superiornu pregovaračku poziciju u odnosu na naručioca i da preokrene pregovaračku poziciju na štetu naručioca.

7. Preporuke za centralizaciju

Centralizacija javnih nabavki može da poveća ekonomičnost javnih nabavki. Pozitivni efekti centralizacije na ekonomičnost javnih nabavki ogledaju se, pre svega, u snižavanju nabavnih cena i smanjivanju transakcionih troškova. Centralizacija, takođe, ima pozitivne efekte kod strateških nabavki kao i u određenim vanrednim situacijama.

Međutim, uslovi u kojima objedinjavanje javnih nabavki daje pozitivne efekte nisu široko rasprostranjeni, tako da se učešće javnih nabavki sprovedenih preko centralizovanih tela u ukupnoj vrednosti nabavki, u zemljama EU, kreće oko 5% (8).

Ukoliko se centralizacija javnih nabavki sprovodi na način i u uslovima koji nisu adekvatni, negativni efekti mogu biti višestruki: neodgovarajuća „vrednost za novac“ za naručioca i stvaranje malog broja velikih ponuđača koji mogu lako da se međusobno dogovore i stvore nekonkurentne uslove na štetu naručioca. Stoga je važno, na osnovu tržišne analize, jasno utvrditi koje je predmete nabavki opravdano nabavljati na centralizovan način i definisati mere koje će sprečiti smanjivanje učešća malih i srednjih preduzeća i posledično slabljenje konkurencije.

Stoga je veoma važno da se na nivou lokalne samouprave pravilno odredi koje proizvode i usluge će Služba za javne nabavke kupovati za potrebe drugih naručilaca, a u kojim slučajevima će im pružati drugu vrstu pomoći, pre svega savetodavnu.

Zaključak

Lokalne samouprave u Srbiji treba, u narednom periodu, da pripreme srednjoročne strategije, za narednih 5 godina, kako će organizovati službe za javne nabavke. Ovo postaje neophodnost, imajući u vidu da je do sada sertifikovan veliki broj službenika za javne nabavke koje treba adekvatno organizovati u odgovarajuće službe za javne nabavke na nivou lokalnih samouprava. Dobro koncipirana strategija i politika javnih nabavki omogućiće dostizanje standarda kvaliteta upravljanja javnim nabavkama a nju će pratiti odgovarajuća organizaciona struktura službi za javne nabavke u gradovima/opštinama što će rezultirati uštedama i povećanjem efikasnosti rada lokalnih samouprava.

Kod koncipiranja organizacije i poslova službi za javne nabavke posebnu pažnju treba posvetiti iskorišćavanju potencijala za centralizaciju javnih nabavki kako bi se ostvarili pozitivni efekti, uz istovremeno minimizovanje rizika koje centralizacija sobom nosi. To će se postići ukoliko se za svaki predmet nabavke pažljivo ispita da li su ispunjeni preduslovi za centralizaciju, umesto da se ovaj metod neselektivno primenjuje. Na ograničenost uslova za primenu centralizacije upućuje i podatak da se samo 5% ukupne vrednosti javnih nabavki u zemljama EU realizuje preko centralnih tela za javne nabavke. Na kraju, važno je upozoriti da centralizacija može imati značajne negativne efekte i izazvati dugoročnije poremećaje na tržištu ukoliko se primenjuje tamo gde nisu ispunjeni odgovarajući preduslovi.

LITERATURA

- (1) Kirsten Ejlskov Jansen: „Razvoj organizacionih rešenja i preporuka za jedinice za javne nabavke u pilot gradovima“, analitički izveštaj u okviru projekta: „Jačanje mehanizama odgovornosti u javnim finansijama“, UNDP i Kraljevina Norveška, 2012
- (2) Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br 116/08
- (3) Uprava za javne nabavke: „Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2011. godinu“, 2012
- (4) SIGMA/OECD, „Centralized Purchasing Systems in the European Union“, Sigma Papers, No. 47, OECD, 2011
- (5) SIGMA/OECD, „Public Procurement Training for IPA Countries“, Sigma Training Manual, OECD, 2010
- (6) Uprava za javne nabavke, Analitički document, 2012
- (7) N. Dimitri, G. Piga and G. Spagnolo, „Handbook of procurement“, Cambridge University Press, 2006
- (8) G. Albano and M. Sparo, „Flexible Strategies for Centralized Public Procurement“, Review of Economics and Institutions, Vol 1 - No 2, 2010

Primljen: Avgust 2012.

Prihvaćen: Septembar 2012.

O autoru

Slađana Benković

Univerzitet u Beogradu, Fakultet organizacionih nauka
E-mail: ada.d@orion.rs

Dr. Slađana Benković radi kao vanredni profesor na Fakultetu organizacionih nauka, Univerziteta u Beogradu, Srbija, gde je završila diplomske, master i doktorske studije. Na fakultetu je zaposlena poslednjih 15 godina, i njeni glavni istraživački i nastavni interesi vezani su za oblast finansijskog menadžmenta, modaliteta finansiranja razvojnih projekata, projektno finansiranje, ocenu isplativosti ulaganja i procenu toka novca.

**Predrag Jovanović**

Univerzitet u Beogradu, Fakultet organizacionih nauka
E-mail: ada.d@orion.rs

Dr Predrag Jovanović radi kao direktor Uprave za javne nabavke Republike Srbije. Na Ekonomskom fakultetu, Univerziteta u Beogradu, Srbija, završio je diplomske, magistarske i doktorske studije. Tokom istraživačkog rada koji je započeo u Ekonomskom institutu, bavio se oblastima: investiranje, finansijska tržišta, konkurentnost i javne nabavke.

