

# Јавне набавке у култури с посебним освртом на библиотечку делатност

Борисав Кнежевић  
Управа за јавне набавке, Београд  
borisavknezevic@gmail.com

## Сажетак

Овај рад бави се карактеристикама јавних набавки које се спроводе у оквиру делатности културе, а посебно оних које спроводе библиотеке. Јавне набавке су саме по себи изузетно значајна област, али поступци набавки који се односе на прибављање књига и публикација за библиотеке по „Закону о јавним набавкама“ имају одређене специфичности на које треба обратити пажњу. Овај сегмент обухваћен је статистиком јавних набавки која се односи на јавне установе, у које спадају и оне које се баве библиотечком и другим културним делатностима. За библиотечку делатност карактеристична је јавна набавка добара (књига), затим обично релативно мала вредност јавних набавки, најчешће испод лимита за јавне набавке велике вредности, на крају и честа примена преговарачког поступка без објаве јавног позива. Такође, када је реч о услугама у области културе, што укључује и библиотечку делатност, примењују се правила јавних набавки која се односе на Анекс 1Б „Закон о јавним набавкама“, те се на такве набавке примењују правила за јавне набавке мале вредности без обзира на њихову вредност. Исто тако, питање јавних набавки услуга за библиотеке које се односе на истраживачку делатност (студије, експертизе, стандарди) наведену у Анексу 1А „Закон о јавним набавкама“ захтева додатна објашњења и прецизније регулисање него што је предвиђено постојећим прописима.

## Кључне речи:

јавне набавке, финансирање, култура, библиотечка делатност, ЕУ, транспарентност, јавни расходи, установе у култури, индиректни буџетски корисници

## Увод

Трошење јавних средстава увек је било предмет пажње како економиста, тако и шире јавности, с обзиром на политичку и друштвену сензитивност која је присутна увек када се располаже новцем пореских обвезника. У случају јавних набавки, новац пореских обвезника троше најчешће директни и индиректни буџетски корисници за куповину добара, услуга или радова. Ситуација у случају јавних набавки је таква да се „туђи“ новац користи за задовољавање „туђих“ потреба, па долази до преплаћивања којег нема када купац нешто набавља за своје потребе или потребе свог приватног предузећа. Дакле, у случају јавних набавки често се може појавити економски нерационално трошење ресурса, што је редак случај у приватном сектору.

Јавна набавка, дакле, представља прибављање добара, услуга или уступање извођења радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се у смислу

„Закон о јавним набавкама“ сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним поменутиим законом.<sup>1</sup>

Вредност јавних набавки у Републици Србији у 2010. години износила је 273 милијарде динара, односно приближно 9,96% од бруто домаћег производа (БДП).<sup>2</sup> Ова вредност је вероватно била и већа, с обзиром да је реч о званично регистрованим јавним набавкама, а један значајни проценат јавних набавки није званично евидентиран.

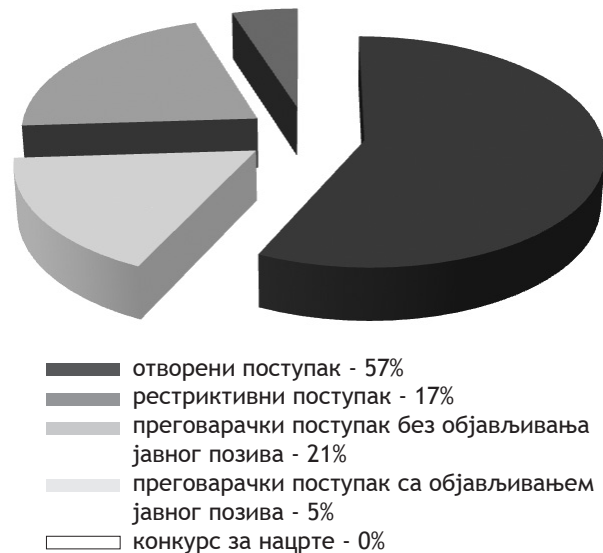
Србија, као и остале бивше социјалистичке земље, нема традицију у области јавних набавки. С обзиром да у време социјализма она није била правно дефинисана у смислу модела какви су постојали у земљама Европске уније, Србија се, као и друге земље Западног Балкана, суочила са

<sup>1</sup> „Закон о јавним набавкама“, Службени гласник РС бр. 116/08.

<sup>2</sup> G. Rikalović i dr., „Public procurement in the conditions of global economic crisis“ (рад представљен на International Scientific Conference From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?, Belgrade: Faculty of Economics, University of Belgrade, Serbia, 20-22, September 2012).

потребом изградње потпуно нових правних темеља у јавним набавкама. Почетни корак било је усвајање првог „Закона о јавним набавкама“ у јулу 2002. године. Иако је тај закон био добра основа за почетак успостављања система јавних набавки у Србији, неопходност измене законског оквира је врло брзо постала очигледна.

Захтеви за изменама законодавног оквира појавили су се релативно брзо после усвајања првог закона. Он је био заснован на UNCITRAL моделу<sup>3</sup>, што на почетку целог процеса није било у складу са политичким усмерењем Србије као чланству у Европској унији. Током шестогодишње примене уочени су проблеми у пракси (што је и нормалан след догађаја за један законски акт, јер једино пракса увек покаже предности и недостатке усвојених прописа). Цене за исте врсте производа, услуга и радова значајно су варирале од наручиоца до наручиоца; цена се најчешће узимала као главни критеријум зато што се може лако дефинисати и бранити приликом оцењивања, док се квалитету придавао знатно мањи значај; није било прецизних података о томе колико су набављена добра, услуге и радови задовољили потребе наручиоца дефинисане у конкурсној документацији и уговору; субјективна оцена значајног броја наручилаца да квалитет набављених добара, услуга и радова није био задовољавајући; послови јавних набавки су схваћени од стране руководиоца управних органа наручилаца на поједностављен начин, без сагледавања њиховог правог значаја, садржаја и комплексности, што је резултирало да су знатно потцењени у односу на друге групе послова; наручилац није располагао потребним капацитетима за ефикасно спровођење поступака јавних набавки који су предвиђени за набавке изнад законом прописаног лимита; послови јавних набавки су били одвојени од планирања и праћења извршења уговорних обавеза и обично су имали третман чисто административног посла, што се негативно одражавало како на ефикасност послова јавних набавки, тако и на могућност њихове ефективне контроле; било је присутно одсуство професионализације у јавним набавкама и недовољна понуда адекватних програма обуке намењених службеницима за јавне набавке и друго.



Прилог 1: Бројчана структура набавки велике вредности по врсти поступка у 2011. години<sup>4</sup>

Из наведених разлога су 1. јула 2004. године усвојени први амандмани на поменути закон. Ни ове измене, које нису биле значајнијег обима, нису испуниле очекивања ни понуђача ни наручилаца, и убрзо је почела расправа о креирању потпуно новог законског оквира. Ипак, због политичке нестабилности и околности које су довеле до распуштања Владе управо пре усвајања нових законских решења, десило се да је чак пет година након усвајања последњих амандмана, коначно (6. јануара 2009), ступио на снагу нови/актуелни закон о јавним набавкама. Усвајање постојећег закона је у то време био значајан корак напред у сваком смислу, поготово што је у овај документ укључен и значајни број релевантних одредби из директива Европске уније о јавним набавкама.<sup>5</sup> Њиме је успостављен интернет портал за објављивање огласа о јавним набавкама, укинута су неки законски механизми који су се показали неефикасним у пракси, побољшане су неке важне дефиниције из сфере јавних набавки, уведена је сертификација службеника за јавне набавке, и, на крају, али не и најмање важно, успостављена је Републичка

<sup>4</sup> Управа за јавне набавке Владе Србије, 2012.

<sup>5</sup> Превасходно из директиве European Commission, *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public services contracts* (Brussels: European Commission, 2004), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:en:NOT> (преузето 1. 9. 2012).

<sup>3</sup> United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). *UNCITRAL model law on public procurement*, [www.uncitral.org/](http://www.uncitral.org/) (преузето 1. 9. 2012).

Група наручилаца	2002. година	2003. година	2004. година	2005. година	2006. година	2007. година	2008. година	2009. година	2010. година	2011. година
државни органи	33	26	20	17	15	16	23	19	19	15
јавна предузећа	64	59	57	56	65	63	57	54	59	60
јавне установе	3	11	14	22	12	12	13	17	14	14
градска и општинска управа	/	4	9	5	8	9	7	10	8	11

Прилог 2: Релативно учешће категорија наручилаца у вредносној структури јавних набавки (2002-2011, у %)<sup>6</sup>

комисија за заштиту права у поступцимама јавних набавки као потпуно независно парламентарно тело.

Ипак, с обзиром да су јавне набавке једна од области које су највише подложне променама и усклађивањима, посебно имајући у виду сталну потребу хармонизације са прописима Европске уније (који се и сами релативно често мењају), након три и по године од усвајања актуелног закона, његова примена у пракси разоткрила је један број озбиљних недостатака, што је довело до неопходности усвајања или значајних амандмана на постојећи закон, или усвајање комплетно новог законског оквира.<sup>7</sup>

### Јавне набавке у култури

Према важећем „Закону о култури“ (члан 8) културном делатношћу сматрају се послови у следећим областима:<sup>8</sup>

- 1) истраживање, заштита и коришћење културног наслеђа;
- 2) библиотечко-информационе делатности;
- 3) књига и књижевност (стваралаштво, издаваштво, књижарство, преводилаштво);
- 4) музика (стваралаштво, продукција, интерпретација);

- 5) ликовне и примењене уметности, визуелне уметности и архитектура;
- 6) сценско стваралаштво и интерпретација (драма, опера, балет и плес);
- 7) кинематографија и аудио-визуелно стваралаштво;
- 8) уметничка фотографија;
- 9) дигитално стваралаштво и мултимедији;
- 10) научноистраживачке и едукативне делатности у култури;
- 11) остала музичка, говорна, артистичка и сценска извођења културних програма.

Према „Закону о јавним набавкама“, наручиоци у смислу овог закона могу бити: државни орган, организација, установа и други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, као и организација за обавезно социјално осигурање.<sup>9</sup> Сходно овој дефиницији, наручиоцима у области културе сматрају се индиректни буџетски корисници и припадају подгрупи установа које су поред осталих категорија наручилаца представљене у Прилогу 2.

Дакле, у свим набројаним областима које су обухваћене културном делатношћу, наручиоци спроводе поступке јавних набавки. Прилог 2 показује релативно учешће по групама наручилаца. Они који послују у области културе (позоришта, библиотеке и сл), односно установе у култури, 2005. године

<sup>6</sup> Управа за јавне набавке Владе Србије, интерна база статистике јавних набавки.

<sup>7</sup> Видети више: А. Трбовић и др., *Јавна управа и европске интеграције Србије* (Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, 2010), 149-178.

<sup>8</sup> „Закон о култури“, *Службени гласник РС* бр. 72/09.

<sup>9</sup> „Закон о јавним набавкама“, *Службени гласник РС* бр. 116/08.

Кнежевић Б. „Јавне набавке у култури с посебним освртом на библиотечку делатност“, 49 – 57

година број закљ. уговора	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Добра	135	89	120	132	70	95	100
Услуге	31	41	16	50	157	314	164
Радови	42	35	29	38	34	24	49
Укупно (култура)	208	165	165	220	261	433	313
Укупно јавне набавке	14.8758	152.485	122.587	109.910	91.992	83.693	111.249

Прилог 3: Број уговора о јавним набавкама у области културе и укупан број свих закључених уговора (2005-2011)<sup>10</sup>

остварили су учешће од 22% у укупној вредносној структури јавних набавки, што је највеће учешће у посматраном периоду. Након тога, учешће установа постепено опада, да би се стабилизовало на уделу од 14 процената 2010. и 2011. године. Просечно годишње учешће културе у јавним набавкама у целокупном посматраном периоду износило је око 9,9%.

Прилог 3 показује број закључених уговора о јавним набавкама велике вредности по годинама у периоду 2005-2011. у области културе. Примећујемо да је 2007. године број закључених уговора најнижи (165), што донекле кореспондира са појавом Светске економске кризе која је ескалирала 2008. године. Тренд умереног пораста броја закључених уговора се наставља 2008. и 2009. године, да би 2010. достигао кулминацију (433). Требало би нагласити да се динамика јавних набавки у култури одвија супротно од општих трендова у овој сфери. Тако, на пример, просечне годишње промене укупних уговора закључених у периоду 2005-2010. показују тенденцију пада од 4,8% годишње, што указује на смањење броја уговора и релативно повећање њихове вредности. С друге стране, исти овај показатељ за културу повећавао се по просечној годишњој стопи од 10,5%, што може упућивати на повећану конкуренцију у сфери јавних набавки у култури, нарочито зато што ове набавке махом могу бити интересантне за мале понуђаче који

послују у тржишним нишама и без конкурентних услова надметања са великим понуђачима. С друге стране, један део овог повећања може се приписати делимично и шпекулативном понашању наручилаца који често теже дељењу партија како би се створили услови за примену поступка прилагођеног набавкама мале вредности.

Прилог 4 показује вредност закључених уговора о јавним набавкама велике вредности у области културе и укупно закључених уговора овог типа у свим осталим делатностима. Приметно је да је динамика просечног раста вредности уговора у култури у односу на просек укупних јавних набавки већа више од два пута.<sup>11</sup> Узроци ових тенденција већим делом се могу довести у везу са финансирањем значајног дела капиталних расхода путем *Националног инвестиционог плана*. Тако, на пример, у првој години његове реализације (2006) раст јавних набавки у култури је за скоро 1,5 пута већи у односу на претходну годину, а онда честе ревизије *Националног инвестиционог плана*, у којима се расходи највећим делом редукују на терет културе, доводе до осцилација, чак и прекида одређених капиталних радова, што се пресликава и на динамику јавних набавки у култури. Ово се боље читава из кретања вредности радова које 2006, 2008. и 2009. године премашују просечну вредност за

<sup>10</sup> Управа за јавне набавке Владе Србије, интерна база статистике јавних набавки (2012).

<sup>11</sup> Просечна годишња стопа раста вредности уговора у култури износила је 35,3%, док је на нивоу укупних јавних набавки овај показатељ износио око 14,6%.

година вред уговора	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Добра	169.971	329.978	252.008	186.864	82.491	116.364	226.487
Услуге	43.075	64.375	6.721	52.359	520.882	149.109	290.134
Радови	173.741	585.382	157.030	295.526	394.312	95.621	166.518
Укупно (култура)	386.787	979.735	415.759	534.749	997.685	361.094	683.139
Укупно јавне набавке	107.469.978	145.517.963	159.456.656	199.022.613	162.731.813	239.007.626	252.259.336

Прилог 4: Вредност уговора о јавним набавкама у области културе и укупно закључених (2005-2011)<sup>12</sup>

целокупни период у просеку за 1,5-2 пута.<sup>13</sup> Такође, значајан пад укупне вредности јавних набавки у култури забележен је 2010. (скоро 85% у односу на претходну годину), када је вредност набавки чак мања него пет година раније (2005). Значајно је напоменути и неплански карактер расхода који се огледа у веома великим осцилацијама у вредности које су у читавом периоду неуједначене, указујући на нестабилности средстава финансирања већине набавки у култури у односу на укупне набавке у јавном сектору. Просечан годишњи удео јавних набавки велике вредности у укупним јавним набавкама износио је око 0,37%, што одсликава маргиналну позицију културе у јавном сектору са аспекта финансирања, али и динамике развоја.<sup>14</sup> Сасвим је извесно да се јавни расходи често не усмеравају развојно, као покретач структурних промена у културном сектору, укључујући и библиотечко-информациони систем у нашој земљи.

Јавне набавке велике вредности у области културе најчешће се јављају као набавке за конзерваторско-рестаураторске радове, одржавање и фарбање музејских експоната, закуп простора за организацију културних активности, израду техничке документације за музеје, реконструкцију зграда позоришта и музеја, услуге штампања књига и публикација, услуге набавке опреме за сценски

простор и гледалиште, набавке тонске опреме, уметничког ливења биста, набавке књига и набавке софтвера, сервера и рачунара за библиотеке.<sup>15</sup>

Прилог 5 показује колики је био просечан број понуда по једном тендеру у области културе у поређењу са просеком на нивоу Републике Србије. Примећујемо да је он драстично нижи од просека Републике. То је неповољан показатељ, имајући у виду да и републички просек показује вредности које показују низак интензитет конкуренције међу понуђачима, а интензитет конкуренције у култури је слабији чак и од тога. Овај показатељ најчешће се користи као индикатор поверења у систем јавних набавки и његову конкурентност из угла процеса и процедура. Висока транспарентност и дисциплина у систему јавних набавки фактор су који доводи до раста конкуренције, што последично утиче на конкурентност цена и квалитета, па самим тим и до ефикаснијег трошења јавних средстава.<sup>16</sup> Низак ниво интензитета конкуренције у култури може се објаснити прво маргиналном позицијом културе и малим средствима која се усмеравају у финансирање јавних набавки, те као таква, култура није интересантна већини понуђача. Друго, набавка одређеног дела добара је специфичног карактера (књиге, музејски примерци, специфичне услуге),

<sup>12</sup> Исто.<sup>13</sup> Просечна вредност јавних набавки радова у целокупном периоду (2005-2011) износила је 266 милиона динара.<sup>14</sup> Просечни удели јавних набавки у култури у укупним јавним набавкама по годинама износили су: 2005 – 0,36; 2006 – 0,67; 2007 – 0,26; 2008 – 0,27; 2009 – 0,61; 2010 – 0,15 и 2011 – 0,27.<sup>15</sup> Видети више: С. Ражић и др., *Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке* (Београд: Министарство финансија; Управа за јавне набавке; Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, 2009).<sup>16</sup> Видети више: G. Rikalović i dr., "Public procurement in the conditions of global economic crisis" (rad izložen na International Scientific Conference From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?, Beograd: Faculty of Economics, University of Belgrade, Serbia, 20-22. September 2012)

година	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
просечан број понуда/ култура	1.95	2.1	2.25	1.6	1.83	1.37	1.92
Просечан бр. понуда на нивоу Р. Србије	5	5	4	4	4	3.5	3.2

Прилог 5: Компаративни преглед броја понуда по тендеру (интензитет конкуренције) у јавним набавкама у области културе и на централном нивоу по годинама<sup>17</sup>

за које на нашем тржишту не постоји довољан број понуђача, или су у питању добра која су искључивог карактера (нпр. књиге), те их по природи ствари, не могу понудити више понуђача у исто време.

#### Јавне набавке и библиотечка делатност

Према члану 9. „Закон о библиотечко-информационој делатности“, библиотечко-информациони систем Републике Србије је скуп функционално повезаних библиотека које примењују јединствене стандарде и омогућују проток публикација и информација.

Предмет највећег броја набавки у области библиотечке делатности јесу књиге. Књиге као добра која библиотеке користе у обављању своје делатности имају специфичан карактер из угла природе добара. Наиме, ради се о добрима која су заштићена правима интелектуалне својине, те као таква подлежу предметним, просторним и временским ограничењима. Она утичу на систем јавних набавки, чинећи их специфичним и нестандартним, а у погледу конкуренције, јавним набавкама које је потпуно искључују. У погледу предметног ограничења, она се односе на број примерака у једном издању, као и на број издања који је издавач овлашћен да изда. Од уговора који издавач има са аутором књиге зависи период у коме се може појављивати као понуђач добара, односно књига коју издаје. Ово је уједно и једна од одлика издавачких уговора битна за јавне набавке, а то је искључивање конкуренције у погледу количине и броја издања. Просторна ограниченост означава искључивање конкуренције у погледу промета

на географском простору код којег се најчешће примењује тзв. клаузула јединствености тржишта.<sup>18</sup> Временска ограничења су специфична, и уколико нису експлицитно наведена у уговору о издавању, онда се подразумева да право издавача траје до истека рока ауторско-правне заштите за издавачко дело, или ако није наведено, подразумева се да је издавач добио право само на једно издање. Имајући у виду ова ограничења, поступак јавне набавке у библиотечкој делатности, а која се односи на набавку књига, часописа и друге литературе, углавном се спроводи преговарачким поступком без објаве јавног позива. Након избора понуђача са којим се воде преговори о набавци одређеног добра, на Порталу Управе за јавне набавке објављује се обавештење о избору најповољније понуде. Обавештење се односи на то да наручилац (у нашем примеру Народна библиотека Србије) обавештава јавност о томе да је одабран понуђач у преговарачком поступку без објаве јавног позива. Након овог огласа, наручилац је дужан да објави и обавештење о закљученом уговору (са истим понуђачем са којим се преговарало). Овај оглас се објављује због тога да би се омогућило другим економским субјектима/понуђачима да евентуално уложе захтев за заштиту права (у року од 8 дана) ако мисле да је било процедуралних пропуста или да је преговарачки поступак без објаве јавног позива спроведен неосновано без законског утемељења.

Специфична природа библиотечке делатности, те значајна улога у генерисању и похрањивању

<sup>17</sup> Управа за јавне набавке Владе Србије, интерна база статистике јавних набавки (2012).

<sup>18</sup> Клаузула јединствености тржишта је конститутивни елемент издавачког уговора и подразумева да један издавач у једном облику има ексклузивно право да умножава и ставља у промет одређено ауторско дело. Јединственост тржишта се најчешће поистовећује са географским границама државе где се налази издавач, па јединствено тржиште најчешће представља територију једне земље. Видети више: С. Марковић, *Право интелектуалне својине* (Београд: Службени гласник, 2000).

знања и информација, захтева да се приликом избора поступка који ће се применити у јавним набавкама води рачуна о доступности и расположивости одређених понуђача. Отворени поступак који се обично препоручује је најчешће непримењив јер приликом набавке књига и друге врсте специфичне литературе имамо обично случај набавке директно од издавача, те је конкуренција самом том чињеницом ограничена, односно учешће већег броја понуђача није могуће само по себи.

Постоји неколико врста поступака јавних набавки који се примењују у складу са домаћим законодавством): 1) отворени поступак, 2) рестриктивни поступак, 3) преговарачки поступак без објаве јавног позива, 4) преговарачки поступак са објавом јавног позива и 5) конкурс за нацрте. Можемо приметити да је преговарачки поступак без објаве јавног позива (који је најзаступљенији у набавкама које се односе на библиотечку делатност), заступљен са 21% 2011. године, што чини више од једне петине свих поступака (Прилог 1). Изворна дефиниција преговарачког поступка каже да је „преговарачки поступак поступак у којем наручилац непосредно преговара са једним или са више понуђача о елементима уговора о јавној набавци“.<sup>19</sup> Члан 25. „Закон о јавним набавкама“ наводи случајеве у којима наручилац може да спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива и то: за област набавки у библиотечкој делатности релевантан је став 3. овог члана, где се наводи да се преговарачки поступак без објаве јавног позива може спровести „ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку може испунити само одређени понуђач“.<sup>20</sup>

Јавне набавке у области културе и библиотечке делатности нису експлицитно обухваћене у постојећем законодавству, а правила на овом пољу понекад се могу двојако тумачити. Често недостатак података са локалног нивоа ограничава могућности да се дају неке дубље анализе о томе на који начин и у ком обиму се спроводе јавне набавке књига за библиотеке изван система великих набавки књига (Београд, Народна библиотека). Осим недоречености постојеће регулативе, коју запослени у

библиотекама доживљавају као област која умногоме компликује њихов свакодневни рад, а процедуру јавних набавки као нешто што се не би требало примењивати на културу, требало би имати у виду да се изузећа из система јавних набавки (а и других процедура) ретко уводе, јер као таква често могу да унесу нетранспарентност у читав систем.

Такође, не би требало сметнути с ума да начелно, сви закони, пре него што се утврде као предлог за Народну скупштину, пролазе сва релевантна министарства која дају мишљења и примедбе на одређене одредбе које процене као спорне и неприлагођене специфичностима у областима које су у њиховој надлежности. Ипак, постојећи предлог „Закон о јавним набавкама“, као предлог групе посланика Српске напредне странке, највероватније ће бити директно прослеђен Народној скупштини. Без обзира на ову чињеницу, а имајући у виду да је управо у току јавна расправа о доношењу новог закона о јавним набавкама, заинтересоване стране у области културе требало би да се активније укључе у овај процес сугеришући предлоге измена закона, или доношење подзаконског акта који ће покушати да реши проблеме у пракси. Неефикасна комуникација између директних и индиректних корисника буџетских средстава у области културе не би требала да се тумачи као ригидност надлежних институција у примени закона о јавним набавкама, већ би требала реалније да се сагледа. Боља међуресорна сарадња на релацији надлежно министарство – институције централне власти – индиректни буџетски корисници, помогла би да се потраже најефикаснија решења која стоје на располагању за проблеме са којима се суочавају библиотеке и остале установе у култури. Једна од препорука могла би бити формирање тзв. „кровне“ организације која би заступала интересе институција културе кад је реч о јавним набавкама. Ова организација могла би, бар у почетку, да се ослони на активности Удружења професионалаца у јавним набавкама.<sup>21</sup>

Злоупотреба поступка јавних набавки је још један случај који се често јавља у пракси, полазећи од тога да се јединствене набавке деле на партије, како би испуниле вредносни цензус/лимит за примену јавних набавки мале вредности, или пак се злоупотребљавају друга правила јавних набавки, а

<sup>19</sup> „Закон о јавним набавкама“, Службени гласник РС 116/08, [www.ujn.gov.rs/ci/prorisi/zakon](http://www.ujn.gov.rs/ci/prorisi/zakon) (преузето 1. 9. 2012).

<sup>20</sup> Исто.

<sup>21</sup> Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, <http://urjn.org.rs/> (преузето 15. 9. 2012).

да за такво понашање изостају санкције. Постојеће законодавство регулише јавне набавке мале вредности релативно либерално, а постојећи лимити за јавне набавке мале вредности су релативно високи (3.311.000 динара),<sup>22</sup> те за јавне набавке мале вредности не постоји обавеза објављивања на Порталу јавних набавки Управе за јавне набавке. Насупрот томе, овој области треба приступити као транзицији једног система уз разумевање да је за његово ефикасно успостављање потребно време. Имајући у виду да се ускоро очекује усвајање потпуно новог „Закона о јавним набавкама“, постоји очекивање да ће ова област бити боље регулисана него до сада. Могућа побољшања за установе културе, нарочито библиотеке, предвиђена предлогом поменутог закона<sup>23</sup> односе се на примену нових решења предвиђених чланом 3. овог предлога. Конкретно, реч је о механизму под називом оквирни споразум, као и о систему динамичке набавке.

Законски предлог дефинише оквирни споразум као „споразум између једног или више наручилаца и једног или више понуђача, којим се утврђују битни услови уговора о јавној набавци, као што је цена, количина, рок и сл, као и услови и критеријуми на основу којих ће се бирати најповољнија понуда, односно закључивати уговори о јавној набавци“.<sup>24</sup> Овај механизам може омогућити установама културе да направе листу понуђача која ће бити валидна у периоду од 4 године, а са које ће моћи да позивају понуђаче који се налазе на листи без процедуре јавне набавке или уз поједностављену процедуру тзв. „мини-тендера“ за понуђаче са којима је потписан тзв. оквирни споразум.

Слично томе, систем динамичке набавке дефинисан је као „поступак који наручилац спроводи у две фазе користећи искључиво електронска средства, при чему се у првој фази примењују правила отвореног поступка, а у другој фази правила електронске лицитације“.<sup>25</sup> Овај поступак отвара могућности понуђачима у области културе да се преко електронске платформе пријаве за будуће

тендере, уз испуњавање неких стандардних обавезних услова за учешће, наког чега би наручиоци могли позвати већи број понуђача да се путем електронске лицитације надмећу за добијање уговора.

Такође, имајући у виду да јавне набавке у култури спроводе наручиоци који делују на градском или општинском нивоу, једна од мера за побољшање ефикасности ових набавки могла би бити централизација на градском/општинском нивоу. Позитиван пример за ово могао би бити град Ниш у којем постоји Управа за образовање, културу и спорт у оквиру које делује Одсек за културу, који обавља послове везане за обезбеђивање функционисања установа у области културе чији је оснивач Град Ниш и других буџетских корисника у области културе и информисања. У Одсеку се обављају и стручни, организациони и административно-технички послови за Савет за културно стваралаштво и Комисију за избор пројеката у култури. Такође, све управе и службе града Ниша усвајају планове јавних набавки за наредну годину, а ти документи се онда достављају Одсеку, који их обједињује у једну базу. Иначе, Одсек спроводи тендере и за индиректне јавне кориснике, као што су Народни музеј, позориште, Историјски архив, Симфонијски оркестар и остале установе културе, али и установе као што су *Пчелица*, Спортски центар „Чаир“ или Туристичка организација Ниша. Овакав начин организације набавки у култури може бити пример који могу следити и остале локалне самоуправе, чиме би се библиотеке растеретиле веће администрације, а уједно и оствариле уштеде и постигла боља ефикасност трошења ограничених средстава намењених развоју културног сектора.

<sup>22</sup> Ова гранична вредност дефинисана је „Законом о буџету Републике Србије за 2012“, *Службени гласник РС* бр. 101/11.

<sup>23</sup> Предлог Закон о јавним набавкама посланичке групе „Најпрег Србија“, од 7. фебруара 2012, [www.parlament.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.115.html?SearchText=%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BC+%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%BC%D0%B0](http://www.parlament.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.115.html?SearchText=%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BC+%D0%BD%D0%B0%D0%B1%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%BC%D0%B0) (преузето 15. 9. 2012).

<sup>24</sup> Исто.

<sup>25</sup> Исто.



## Литература:

1. European Commission. *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public services contracts*. Brussels: European Commission, 2004. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:en:NOT> (преузето 1. 9. 2012).
2. Марковић, С. *Право интелектуалне својине*. Београд: Службени гласник, 2000.
3. Ражић, С. и др. *Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке*. Београд: Министарство финансија; Управа за јавне набавке; Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, 2009.
4. Rikalović, G., V. Knežević i N. Mikić. "Public procurement in the conditions of global economic crisis". Rad izložen na International Scientific Conference From Global Crisis to Economic Growth. Which Way to Take?, Belgrade: Faculty of Economics, Serbia, 20-22, September 2012.
5. Трбовић, А., Д. Ђукановић и Б. Кнежевић. *Јавна управа и европске интеграције Србије*. Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, 2010.
6. United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). *UNCITRAL model law on public procurement*. [www.uncitral.org/](http://www.uncitral.org/) (преузето 1. 9. 2012).
7. „Законом о буџету Републике Србије за 2012“. *Службени гласник РС* бр. 101/11.
8. „Закон о јавним набавкама“. *Службени гласник РС* бр. 116/08.
9. „Закон о култури“. *Службени гласник РС* бр. 72/09.

## Culture and Economy in Practice: Public Procurement in Culture with Special Reference to the Library Activities

### Summary

This paper considers the characteristics of public procurement carried out in the field of culture with specific reference to the public procurement in library activities, that are a sub-category of cultural activities. The public procurement itself is an extremely important area, but the public procurement procedures related to purchasing books and publications for libraries in compliance with the Law on Public Procurement have certain specificities that need particular attention. This segment is covered by the statistics of public procurement relating to public institutions, among which are also institutions that deal with the library and other cultural activities. The public procurement in library activities is characterized by procurement of goods (books), and usually a relatively small value of procurement, mostly below the limit for the procurement of high value, as well as the frequent use of the negotiation procedure without announcement of the public call. When it comes to the services in the field of culture (including library activities), the public procurement rules from the Annex 1B of the Law on Public Procurement are being applied, meaning that the rules for the public procurement of small value are applied regardless of the actual value. Also, the issue of public procurement of services for libraries related to research activity (studies, expertise, standards) specified in the Annex 1A of the Law on Public Procurement requires additional explanations and more precise regulation than it is provided by existing legislation.

### Keywords:

public procurement, financing, culture, library activities, EU, transparency, public expenditures, cultural institutions, indirect budgetary users

Примљено: 9. септембар 2012.  
Исправке рукописа: 17. септембар 2012.  
Прихваћено за објављивање: 1. октобар 2012.