

STUDIJA SLUČAJA

JAVNE NABAVKE PIO FONDA: Štampanje vodiča za penzionere i Objave obaveštenja Fonda na portalima

I UVOD

- **Naručilac:** Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje
Adresa Naručioca: Dr Aleksandra Kostića 9, 11000 Beograd
Internet stranica Naručioca: www.pio.rs
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje pravilnosti i svrsishodnosti u postupanju naručioca u postupcima javnih nabavki
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija, odluka o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavke su bile predviđene u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javnih nabavki:**
 - 1) JN 1/2023 – Štampanje vodiča za penzionere
 - 2) JN 2/2023 – Materijal za otpremu direktne pošte
- **Vrsta postupaka:** Pregovarački postupci bez objavljivanja javnog poziva (čl. 61, st. 1, tač. 2 ZJN)
- **Procenjena vrednost javne nabavke:**
 - 1) JN 1/2023 – Štampanje vodiča za penzionere: 68.200.000,00 dinara bez PDV-a
 - 2) JN 2/2023 – Materijal za otpremu direktne pošte: 11.000.000,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:**
 - 1) JN 1/2023 – Štampanje vodiča za penzionere: jedna ponuda
 - 2) JN 2/2023 – Materijal za otpremu direktne pošte: tri ponude
- **Vrednost prihvaćene ponude:**
 - 1) JN 1/2023 – Štampanje vodiča za penzionere: 65.904.000,00 dinara bez PDV-a
 - 2) JN 2/2023 – Materijal za otpremu direktne pošte: 10.880.000,00 dinara bez PDV-a
- **Način okončanja postupka:** Oba postupka su okončana donošenjem odluke o dodeli ugovora

II GLAVNI NALAZI

- Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje je početkom 2023. godine sproveo dva pregovaračka postupka bez objavljivanja javnog poziva iz razloga naročite hitnosti, iako za to nisu postojali uslovi propisani zakonom. Ovi postupci su sprovedeni u cilju nabavke usluga štampanja vodiča za penzionere, odnosno materijala za otpremu direktne pošte.
- Pored zakonitosti, u konkretnom slučaju je sporna i svrsishodnost predmetnih postupaka, odnosno opravdanost plaćanja 650 hiljada evra (bez PDV-a) za usluge štampanja 1,6 miliona primeraka vodiča, na čak 72 stranice, na papiru vrhunskog kvaliteta.
- Svrsishodnost je upitna posebno imajući u vidu podatak da je Fond u prethodne dve godine platio skoro 13 miliona dinara pojedinim internet portalima u cilju objavljivanja obaveštenja Fonda, kao i činjenicu da na godišnjem nivou štampa različiti propagandni materijal (vodiče, liflete i sl.).
- Pitanje zakonitosti i svrsishodnosti može se postaviti i za svaki od postupaka javnih nabavki usluga objavljivanja obaveštenja Fonda, a posebno u slučaju dodele ugovora portalima kao što je Glas nacije, kada kao uslov za učešće u postupku nije tražena odgovarajuća posećenost i vidljivost portala. Pritom, obaveštenja Fonda na ovim portalima nisu posebno izdvojena, objavljuju se u okviru redovnih vesti i teško ih je pronaći, što sve dodatno dovodi u pitanje svrsishodnost ovih nabavki.

III OPIS SLUČAJA

Početakom 2023. godine, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: Fond) je kao naročito hitna sproveo dva pregovaračka postupka bez objavljivanja javnog poziva u cilju nabavke usluga štampanje vodiča za penzionere, odnosno materijala za otpremu direktne pošte.¹

Sprovođenje ovih najmanje transparentnih postupaka javnih nabavki u kojima je konkurencija po pravilu ograničena (ako ne i isključena) obrazloženo je Zaključkom 05 br. 181.470/2023 koji je 19.01.2023. donela Vlada Republike Srbije na predlog Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Njime je Fondu naloženo preduzimanje hitnih mera neophodnih za realizaciju aktivnosti obaveštavanja penzionera o dostupnosti svih vidova društvenog standarda penzionera i mogućnostima korišćenja usluga društveno odgovornih privrednih subjekata. To je podrazumevalo usluge štampanje brošura, nabavke koverti i uslugu distribucije brošura najkasnije do 10.02.2023. godine.

Kada je reč o nabavci usluga štampanja vodiča za penzionere, poziv za pregovaranje upućen je na adrese dva ponuđača: JP „Službeni glasnik” iz Beograda i „Planeta print” d.o.o. iz Beograda. Do isteka roka za podnošenje ponuda (26.01.2023), Fond je primio samo ponudu prvog ponuđača, u iznosu od 65.904.000,00 dinara bez PDV-a. I pored toga što je „Službeni glasnik” tokom pregovora odbio da koriguje ponuđenu cenu, sa ovim ponuđačem je zaključen ugovor.

U postupku nabavke materijala za otpremu direktne pošte, poziv za podnošenje ponuda je upućen na adrese tri ponuđača: „Agni-prom” d.o.o. Beograd, „Obr print” d.o.o. Obrenovac i „ANR company” d.o.o. Beograd). Svi pozvani ponuđači su dostavili ponude, a kao najpovoljnija je izabrana ponuda ponuđača „ANR company” u iznosu od 10.880.000,00 dinara bez PDV-a. Kako se navodi u odluci o dodeli ugovora, i ovaj izabrani ponuđač je u toku pregovora odbio da koriguje ponuđenu cenu.

Zakornost postupaka

Već na prvi pogled je jasno da u konkretnom slučaju nisu postojali uslovi za sprovođenje pregovaračkih postupaka bez objavljivanja poziva, te da su predmetni postupci sporni sa stanovišta zakonitosti.

Kao što smo pisali u nekim prethodnim studijama,² za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva zbog izuzetne hitnosti, neophodno je da kumulativno bude ispunjeno nekoliko uslova:

- da je predmet javne nabavke neophodan;
- da su događaji koji su nastupili bili nepredvidivi za naručioca;

¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/134764> i <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/135138>

² <https://cpes.org.rs/medicinska-oprema-za-klinicki-centar-srbije-2020/>

- da hitnost nabavke proizilazi iz takvih događaja;
- da hitnost situacije onemogućava poštovanje rokova utvrđenih za otvoreni postupak ili restriktivni postupak ili konkurentni postupak sa pregovaranjem ili pregovarački postupak sa objavljivanjem;
- da se okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost ne mogu pripisati naručiocu.

Reklo bi se da u konkretnom slučaju nijedan od ovih uslova nije bio ispunjen, osim što je Zaključak Ministarstva možda bio nepredvidiv za naručioca. Naravno, ako bismo hteli da se našalimo.

Činjenica da je Ministarstvo donelo neki zaključak kojim je naložilo Fondu da preduzme hitne mere u cilju štampanja brošura, nabavke koverti i distribucije brošura nikako nije mogla predstavljati okolnost iz koje proizilazi hitnost postupanja. To je eventualno moglo da predstavlja razlog za sprovođenje otvorenog ili nekog drugog transparentnog postupka u kome bi bila obezbeđena adekvatna konkurencija.

Posebno neozbiljno zvuči obrazloženje hitnosti štampanja i distribucije brošure iz Zaključka Ministarstva, u kome je navedeno da je u 2023. godini postupak oglašavanja konkursa za prijavu penzionera za besplatan oporavak u banjama planiran za početak februara, dva meseca ranije nego što je uobičajeno, pa je to dodatno uticalo na potrebu da se penzioneri obaveste direktno preko informacija sadržanih u brošuri (?!).³ Kao da to nije bilo moguće učiniti putem medija sa nacionalnom pokrivenošću, ili putem internet portala kojima Fond inače plaća da objavljuju odgovarajuće informacije koje se tiču penzionera (o čemu će biti više reči u nastavku studije, u delu koji se odnosi na svrsishodnost javnih nabavki Fonda). Ili putem običnog pisma odštampanog na jednoj stranici A4 formata.

Kao okolnosti iz kojih proizilazi hitnost nabavke zakonodavac je pre svega imao u vidu događaje koji se objektivno nisu mogli predvideti, izbeći ili otkloniti (npr. elementarne nepogode i vanredne okolnosti), u šta svakako ne spada loše planiranje ili nalog državnog organa da se nabavka sprovede u određenom roku. Štaviše, može se reći da je ovakav razlog upravo u potpunoj suprotnosti sa prirodom i svrhom pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva zbog hitnosti.

Zbog svega što smo naveli jako čudi (ili možda ne čudi) odluka Kancelarije za javne nabavke, koja je u svom mišljenju utvrdila da je u oba slučaja primena pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva iz razloga hitnosti bila – opravdana.

Svrsishodnost postupaka

Sve i da su predmetni postupci sprovedeni u skladu sa zakonom (a nisu, kako smo već videli), u konkretnom slučaju ne možemo a da ne postavimo pitanje njihove svrsishodnosti, odnosno opravdanosti trošenja ogromne sume novca iz budžeta za štampanje i distribuciju brošura za penzionere.

Naime, za usluge štampanja vodiča za penzionere i nabavku materijala za otpremu direktne pošte potrošeno je čak 76.784.000,00 dinara, ili nešto preko 650 hiljada evra bez PDV-a. Vodič je štampan na 72 stranice, na veoma kvalitetnom papiru, i sadrži veliki

³ Deo obrazloženja hitnosti postupanja iz Zaključka Ministarstva je naveden u Odluci o dodeli ugovora.

broj fotografija. U uvodnom delu nalazi se pismo predsednika Republike penzionerima, i to na čak 5 stranica. Pored toga, Vodič sadrži informacije o penzijskom fondu, načinu isplate penzija, penzionerskim karticama i različitim pogodnostima, pravu penzionera da rade, adresama domova za stare, dnevnih centara i klubova, gerontoloških centara, spisak banja za odmor i filijala PIO fonda, kao i spisak elektronskih usluga.

Kako je direktor Fonda Relja Ognjenović u svojoj objavi na Instagramu naveo, u vodiču se možete informisati o penzijskom sistemu u Srbiji, i to „od začetaka socijalnog osiguranja od prve polovine 19. veka pa sve do danas”.⁴ Vodič je štampan u 1.600.000 primeraka.

Da li je bilo neophodno štampanje i distribucija ovako sveobuhvatnog informatora za penzionere? Da li je bila neophodna štampa na papiru visokog kvaliteta koga se ne bi postideli ni vrhunski svetski časopisi? Da li su penzioneri o svim ovim pitanjima mogli biti informisani na neki drugi način? Zašto je bilo potrebno da Vodič sadrži pismo predsednika Republike?

Ova pitanja postaju posebno značajna ako imamo u vidu činjenicu da je Fond u poslednje dve godine potrošio ne tako mala sredstva (skoro 13 miliona dinara) za nabavku usluga objave obaveštenja Fonda na internet portalima.

Tako je Fond 2021. iz dva pokušaja sproveo nabavku usluga objave obaveštenja Fonda na portalima, procenjene vrednosti 7 miliona dinara. Predmet nabavke je bio podeljen na tri partije, u zavisnosti od grupe korisnika kojima su obaveštenja Fonda namenjena: osiguranici srednje starosne dobi, osiguranici koji su pred ostvarivanjem prava na starosnu penziju, ili korisnici koji su već ostvarili prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Ugovori su dodeljeni ponuđačima „Srbija danas” d.o.o., „Digital media network” i „Glas nacije”.⁵

Naredne, 2022. godine sprovedena su čak tri otvorena postupka nabavke usluga objave obaveštenja Fonda na portalima. Dva od tri postupka su za predmet imali objavljivanje obaveštenja Fonda za sve korisnike i osiguranike, dok se jedan postupak odnosio na obaveštenja za određene grupe korisnika i osiguranika (korisnike srednje i starije dobi, odnosno osiguranike poljoprivrednih delatnosti). Ugovori su dodeljeni ponuđačima „Alo media system” d.o.o., „Glas nacije”, „Ognjana Starovic PR Gradske info” i „Medijska mreža” d.o.o.⁶

Pored svega ovoga, Fond svake godine štampa različiti propagandni materijal (vodiče, liflete i sl.), što se lako može proveriti pretragom na starom i novom Portalu javnih nabavki. Stoga se sasvim logično postavlja pitanje zašto je bilo neophodno baš sada izdvojiti tolika sredstva za tako sveobuhvatan vodič za penzionere, i to u hitnom i netransparentnom postupku?

⁴ https://www.instagram.com/reel/CpADM7dsTr0/?utm_source=ig_embed&ig_rid=348b2877-276e-4037-b04d-13699bac5ba6

⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/28712>
<https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/39973>

⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/79773>
<https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/98691>
<https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/110135>

Dakle, imajući u vidu da Fond na godišnjem nivou izdvaja novac za usluge informisanja osiguranika i korisnika penzija, nejasno je šta se to promenilo u penzijskom sistemu da bi se ove godine izdvojila desetostruko veća suma novca za štampanje i distribuciju Vodiča na najkvalitetnijem papiru i 72 stranice?

Pri svemu tome, pitanje svrishodnosti (pa i zakonitosti) se može postaviti i za svaki od pomenutih postupaka nabavke usluga objavljivanja obaveštenja Fonda na portalima. Jer zaista ne morate biti ekspert iz oblasti medija i komunikacija da biste zaključili da ne baš veliki broj penzionera (i to od onih koji koriste internet), ali i građana Srbije generalno posećuje portal „Glas nacije” na primer.

U postupcima (odnosno partijama) u kojima je ovaj ponuđač izabran, dodatni uslovi koji se tiču broja poseta portalu, društvenih mreža i pratilaca, gubl analitike i sl. nisu ni postavljani. Štaviše, u postupku iz 2020. godine za partiju u kojoj je izabran ovaj ponuđač nisu zahtevani nikakvi dodatni uslovi (za razliku od druge dve partije za koje su zahtevani uslovi u pogledu mesečne posete portalima i sl.), dok je u postupku iz 2022. godine za partiju u kojoj je izabran traženo jedino da je portal u poslednjih šest meseci imao najmanje po 10 objava mesečno o temama iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, penzijama i penzionerima. Zli jezici bi primetili da su ovi postupci nameštani baš za ovaj portal.

A kada odete na ovaj portal, morate ozbiljno da se potrudite da biste među raznim tabloidnim vestima i informacijama našli neko obaveštenje Fonda. Ona nisu posebno grupisana, niti postoji poseban deo u okviru Portala gde se mogu pronaći. Obaveštenja Fonda se objavljuju u okviru redovnih vesti u rubrikama *Društvo* ili *Ekonomija*, što zapravo znači, s obzirom na klikbejt koncept savremenih medija, da ukoliko penzioner nije na portalu u trenutku objave određenog obaveštenja, teško da će ga ikada i videti, osim ukoliko 24 sata ne iščitava portal „Glas nacije”. S druge strane, na portalu postoji baner koji će vas odvesti na zvanični internet sajt Fonda, gde takođe možete pronaći sve te informacije i obaveštenja za koje Fond plaća portalu da ih objavljuje. I ovde bi se mogli naći zlobnici koji bi se zapitali da li sve ovo ima smisla...

Suština izdvajanja novca za informisanje penzionera jeste to da informacije nekako dođu do penzionera. U konkretnim slučajevima teško da je ta svrha ostvarena. Slično je zabeleženo i u slučaju izrade penzionerskih kartica za koje je Fond platio blizu 100 miliona dinara, ali ih je, od 1,6 miliona penzionera, preuzelo njih manje od 300 hiljada.

IV ZAKLJUČAK

Ovom studijom slučaja želeli smo da ukažemo na to da, osim zakonitosti, u javnim nabavkama veliki značaj ima i svrsishodnost. Takođe smo želeli da istaknemo i zbog čega nadležni organi (Državna revizorska institucija pre svih) posebnu pažnju treba da obrate ne samo na pravilnost već i na opravdanost trošenja javnih sredstava. Jer, u postupcima javnih nabavki državni organi troše javna sredstva radi nabavke dobara, usluga i radova za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, što ih upravo postavlja u ulogu instrumenta za ispunjenje i opštih javnih interesa.

Za razliku od klasične revizije pravilnosti (fokusirane na proceduralnu ispravnost postupka, tj. zakonitost svih njegovih faza), revizija svrsishodnosti (pored ispravnosti postupka) ima za cilj utvrđivanje i procenu same svrhe, tj. opravdanosti nabavke. Dok revizija pravilnosti odgovora na pitanje KAKO je sprovedena javna nabavka, revizija svrsishodnosti utvrđuje i ZAŠTO je ona sprovedena.⁷

Javna nabavka je svrsishodna ukoliko je sprovedena u skladu sa principima efektivnosti, ekonomičnosti i efikasnosti.

Kao što smo videli, svaki od predmetnih postupaka javnih nabavki upitan je i sa stanovišta zakonitosti i sa stanovišta svrsishodnosti. Potrošena je ogromna suma novca da bi se nabavilo nešto što je moglo da se nabavi i za daleko manje pare, a možda nije ni moralo da se nabavlja. Jer, prethodnih godina već su izdvajana sredstva u cilju obaveštavanja osiguranika i korisnika penzija na različite načine. Drugo je pitanje što i ti prethodno sprovedeni postupci nisu bili baš svrsishodni, a verovatno ni zakoniti. Krajnji rezultat je u svakom slučaju isti: novac poreskih obveznika se troši nenamenski, nesvrsishodno i često u veoma sumnjivim postupcima nabavki.

Imajući u vidu sve navedeno, sa posebnim nestrpljenjem očekujemo izveštaj DRI o sprovedenom postupku revizije poslovanja Fonda, s obzirom da je na sajtu DRI u odeljku *Revizije u toku* navedeno da je postupak revizije ovog organa u toku.

⁷ „Priručnik za praćenje i kontrolu svrsishodnosti javnih nabavki”, Balkan Tender Watch, Beograd, 2016.