



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

METODOLOGIJA ZA ODREĐIVANJE PROCENJENE VREDNOSTI JAVNE NABAVKE

Beograd, avgust 2018. godine

Za ovaj dokument ne treba smatrati da iznosi zvanične stavove EU. Izražena mišljenja i upotrebljeni argumenti pripadaju autoru.



Republic of Serbia

Public Procurement Office

Project implemented by



In Consortium with



Page 1 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Ovaj dokument pripremljen je u okviru projekta „Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji“ koji finansira Evropska unija, a realizuje konzorcijum na čelu sa Nemačkom organizacijom za međunarodnu saradnju, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Glavna svrha ovog projekta je podrška jačanju i razvoju stabilnog, transparentnog i konkurentnog sistema javnih nabavki u Republici Srbiji u skladu sa standardima EU, uključujući unapređenu primenu strateškog okvira i politika javnih nabavki u cilju delotvornog i odgovornog sistema javnih nabavki.

Očekivani rezultati projekta obuhvataju:

- Ojačan i dodatno razvijen strateški, zakonski i institucionalni okvir javnih nabavki u skladu sa propisima EU,
- Unapređena primena propisa u oblasti javnih nabavki u praksi
- Izrađena i uspostavljena platforma e-nabavki i
- Ojačani kapaciteti i profesionalne veštine srpske Uprave za javne nabavke i drugih relevantnih ciljnih grupa.



Republic of Serbia

Public Procurement Office

Project implemented by



In Consortium with



Page 2 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Sadržaj

UVOD	4
METODE ZA ODREĐIVANJE PROCENJENE VREDNOSTI	5
1. Istraživanje tržišta	5
2. Vrednost procenjena analogijom	5
3. Parametarska procena	9
PRIMENA PRAVILA EU KOJA SE ODOSE NA PROCENU VREDNOSTI NABAVKE .	10
1. Pravila koja važe za sve tipove nabavke	12
2. Posebna pravila koja važe za ugovore o nabavci dobara i usluga	16
3. Posebna pravila koja važe za ugovore o nabavci dobara	16
4. Posebna pravila važe za ugovore o uslugama	17
5. Posebna pravila koja važe za ugovore o radovima	18
6. Pravila koja važe u slučaju inovativnog partnerstva	19
7. Pravila o okvirnim sporazumima i sistemima dinamične nabavke	19
1. Ugovori o javnoj nabavci dobara	20
2. Ugovor o javnoj nabavci radova	22
3. Ugovor o javnoj nabavci usluga	25
REZIME KLJUČNIH PITANJA	27



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 3 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

UVOD

Od samog početka mora se istaći da je proces planiranja ključan za uspeh postupka nabavke. Što se nabavka bolje isplanira, lakše će, efikasnije i delotvornije teći ceo proces.

Nakon utvrđivanja strateških ciljeva naručioca, svake godine se obavlja procena potreba radi utvrđivanja dobara, usluga ili radova koji mogu da doprinesu ostvarenju određenih ciljeva. Sve opcije treba razmotriti, počev od nekoliko osnovnih pitanja, kao što su:

- *Šta kupiti?*
- *Zašto kupiti?*
- *Šta je svrha nabavke?*
- *Koliko to košta?*
- *Koliko sredstava je na raspolaganju?*
- *Gde možemo naći sredstva?*
- *Kako kupiti?*
- *Koji su rizici?*

U ovom kontekstu, utvrđivanje procenjene vrednosti predmeta nabavke predstavlja ključni element u fazi procesa javne nabavke pre početka postupka javne nabavke.

Procenjena vrednost predmeta nabavke je ekonomski koncept koji se odnosi na najverovatniju cenu koju bi naručilac trebalo da plati za kupovinu dobara, usluga ili radova, na dati datum¹ i u datim okolnostima.

Glavne svrhe procene vrednosti predmeta nabavke su:

- Kvantifikovanje finansijskih sredstava potrebnih za ostvarenje cilja nabavke;
- Utvrđivanje potencijalnih izvora finansiranja nabavke;
- Utvrđivanje relevantnih pravila koja važe za nabavku;
- Izbor postupka javne nabavke za dodelu dotičnog ugovora.

S obzirom na ove svrhe, naručioci moraju da postupaju u dobroj veri i koriste dobro rasuđivanje da bi procenili vrednost nabavke. Procenjenu vrednost uvrstiće u svoje planove nabavke.

¹ Procenjena vrednost treba da bude validna u trenutku pokretanja postupka javne nabavke: objavljuje se javni poziv ili se privrednim subjektima upućuje poziv na učešće u postupku.





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

METODE ZA ODREĐIVANJE PROCENJENE VREDNOSTI

Vrednost nabavke može se proceniti na osnovu prethodnih nabavki ili se može se zasnivati na metodama predviđanja. Procene troškova moraju biti realne i treba da uzimaju u obzir moguća odstupanja ugovora tokom vremena. Složeni projekti, poput infrastrukturnih projekata velikog obima ili složeni projekti informacionih tehnologija, verovatno će zahtevati savete spoljnih stručnjaka.

1. Istraživanje tržišta

Katalozi i objavljeni cenovnici proizvod su konkurentnog tržišta. Analiza informacija dostupnih iz kataloga/cenovnika može biti odgovarajući metod za određivanje procenjene vrednosti, posebno u slučaju često korišćenih proizvoda spremnih za upotrebu, čije karakteristike su generalno dostupne na tržištu.

Glavna prednost ove metode sastoji se od njene jednostavnosti. Međutim, ima i nekih negativnih strana koje treba pomenuti, poput:

- Katalozi/cenovnici su ponekad zastareli tako da osoblje naručioca treba da proveri da li se katalozi/cenovnici redovno održavaju i da li su u njima istaknute ažurirane cene;
- Naručioci bi mogli doći u iskušenje da sprovede analize sa težištem na posebnom proizvodu, umesto da u obzir uzmu širok spektar opcija;
- Razlike između određenih elemenata „sličnih“ proizvoda moraju se utvrditi i analizirati, da bi se obezbedila korektnost i opravdanost procenjene vrednosti.

U slučaju složenih ugovora, dobra praksa sugeriše sprovođenje opsežnih tržišnih konsultacija da bi se procenili verovatni troškovi nabavke.

2. Vrednost procenjena analogijom

Ova metoda koristi stvarne troškove koje snosi naručilac ili neka druga organizacija prilikom obavljanja sličnih delatnosti ili u ispunjavanju sličnih potreba u sličnim okolnostima, kao osnov za određivanje procenjene vrednosti.

Sopstveno iskustvo osoblja naručioca, iz prethodnih postupaka organizovanih za nabavku sličnih dobara, usluga, radova, može se koristiti za utvrđivanje procenjene vrednosti novog ugovora.

U nedostatku takvog iskustva, informacije se mogu prikupiti od drugih naručilaca, direktnim kontaktom ili pretraživanjem na Portalu javnih nabavki. Obaveštenja o dodeli ugovora mogu biti korisna kao prvi korak u utvrđivanju sličnih nabavki i njihovih cena.

Međutim, nije dovoljno uzeti za osnovu procene vrednosti nabavke cenu koju je ponudio pobjednik na nekom drugom tenderu, bez dalje analize. Ta cena možda više nije relevantna tako da naručilac treba da proveri da li su određeni uslovi prethodnog postupka javne nabavke bili drugačiji u odnosu na aktuelne potrebe, ili su se uslovi na tržištu u međuvremenu promenili.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 5 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Dakle, naručilac treba da uzme u obzir, kada procenu vrednosti predmeta nabavke zasniva na cenama istaknutim u prethodnim postupcima, sledeće glavne faktore:

a) Sličnost nabavki

Prethodna nabavka mora biti dovoljno slična sa aktuelnom; inače vrednost treba izmeniti tako da se u obzir uzmu razlike između proizvoda ili usluga kupljenih u prošlosti i onih koji su predmet novog postupka nabavke.

Pre svega, treba analizirati tehničke specifikacije prethodne nabavke, da bi se ustanovilo da li su slične glavne funkcionalne karakteristike i performanse. Utvrđivanje takvih razlika može u nekim slučajevima zahtevati pomoć tehničkog stručnjaka.

Drugi važni elementi koji bi mogli uticati na konačnu cenu su geografski položaj, rok isporuke i/ili uslovi plaćanja.

b) Količina

Količina artikala koji se nabavljaju obično ima znatan uticaj na jediničnu cenu. Cene iz prošlosti nisu uporedive sa aktuelnim ukoliko količine nisu slične.

Kao praktičan pristup i da bi se izbegle nepotrebne komplikacije u analizi, količine u novoj nabavci se mogu smatrati sličnim ako je nova količina veća od polovine i manja od dvostruko veće prethodne količine.

$$0,5 Q_{\text{prethodna}} < Q_{\text{nova}} < 2 Q_{\text{prethodna}}$$

A šta ako količine nisu slične? Ako naručilac može da prikupi dovoljno informacija, može da primeni posebnu tehniku – takozvanu Analizu krive učenja (LCA)² – da bi prilagodio cenu/procenjenu vrednost.

Zlatno pravilo LCA je sledeće: svaki put kada se udvostruči broj pokušaja datog procesa, celokupni troškovi smanjivaće se za konstantan iznos.

LCA se može primeniti i sa aspekta preduzeća³, što znači da jedinična cena ili trošak artikla ima tendenciju smanjenja za predvidljiv procenat svaki put kada se ukupna količina artikala udvostruči. Ovo opadanje procenta može se predvideti kada je poznat nagib krive učenja.

Na primer, ako je nagib 90%, cena artikla smanjiće se za 10% svaki put kada se količina

² Kriva učenja je grafički prikaz toga kako porast u učenju (meren na vertikalnoj osi) dolazi iz većeg iskustva (horizontalna osa).

Prvi koji je opisao krivu učenja bio je Herman Ebbinghaus 1885. godine, u oblasti psihologije učenja.

³ Efekat učenja može se predstaviti linijom koja se zove kriva učenja, koja prikazuje odnos između ukupnog neposrednog rada po jedinici i kumulativne količine proizvoda ili usluge koji se proizvode. Kriva učenja razrađena je u avio-industriji pre Drugog svetskog rata, kada su analitičari otkrili da direktan doprinos rada po letilici opada znatnom pravilnošću kako raste kumulativni broj proizvedenih aviona. Kada je proizvodnja počela, direktna radna snaga za osmu jedinicu bila je samo 80% od one za šesti, i tako dalje. U svakom slučaju, svako udvostručavanje količine smanjivalo je vreme proizvodnje za 20%. Zbog doslednosti u stopi unapređenja, analitičari su zaključili da je stopa učenja u avio-industriji 80% između udvostručenih količina avionskih konstrukcija.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 6 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

udvostruči.

Primer:

KOLIČINA	JEDINIČNA CENA
100	1000 Očekivana ukupna cena: 100.000
200	900 ($1000 \times 0,9 = 900$) Očekivana ukupna cena: 180.000 (umesto 200.000)
400	810 ($900 \times 0,9 = 810$) Očekivana ukupna cena: 324.000
800	729 ($810 \times 0,9 = 729$) Očekivana ukupna cena: 583.200
1600	656 ($729 \times 0,9 = 656,1$) Očekivana ukupna cena: 1.049.600
3200	591 ($656,1 \times 0,9 = 590,4$) Očekivana ukupna cena: 1.891.200

Nagib krive učenja za dati artikal može se utvrditi kad su dostupne informacije u vezi sa cenama za razne količine. U tome je glavna poteškoća kod primene LCA, jer ovaj tip informacija se ne nalazi lako i ne u svim slučajevima.

- Ako su poznate ranije cene i količine, nagib krive učenja može se izračunati.
- Druga mogućnost je da se od snabdevača tokom tržišnih konsultacija zatraži određivanje cene za razne količine. Količine treba da odražavaju udvostručavanje tako da se nagib krive učenja može lako izračunati.
- Ako su dostupni priznati izvori industrijskih podataka, treba ih konsultovati.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 7 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Opšte smernice za nagibe⁴

- Ako se neka operacija obavlja 75% ručno, a 25% automatski, nagibi su generalno blizu 80%.
- Ako manuelni rad čini 50%, a automatski 50%, može se očekivati da nagibi budu oko 85%.
- Ako je 25% ručno, a 75% automatski, mogu se očekivati nagibi od 90%.

Za ponavljane operacije u određenim industrijskim granama tipični nagibi su:

- Električna: 75-85%
- Elektronska: 90-95%
- Mašinska: 90-95%
- Sirovine: 93-96%

c) Inflacija

Inflacija može imati znatan uticaj na cenu tokom vremena. Prethodne cene, da bi bile uporedive sa aktuelnim, treba podesiti prema inflaciji.

Kao praktičan pristup i da bi se izbeglo nepotrebno komplikovanje analize, prethodne cene mogu se smatrati nedavnim (= aktuelne cene) ako su plaćene u poslednjih 12 meseci.

Ako informacije o cenama nisu skorašnje, cene treba izmeniti da bi se utvrdila realna procenjena vrednost.

Primer:

Jedinična cena prethodne kupovine iznosila je 10 000 evra.

Indeks cena sada je 1,291. Kod prethodne kupovine indeks je bio 1,173.

Iznos inflacije je $1,291/1,173 = 1,1\%$.

$10\ 000\ \text{EUR (prethodna cena)} * 1,1\% = 10\ 011\ \text{EUR (izmenjena cena)}$

Kao zaključak, prethodne cene drugog proizvoda mogu se koristiti za analizu cena ako su ispunjeni sledeći uslovi:

- Dobijena je na osnovu adekvatne konkurencije
- Plaćena je za sličan proizvod
- Prilagođena je količini
- Prilagođena je inflaciji.

⁴ ICEAA 2016 Bristol <http://www.iceaaonline.com/ready/wp-content/uploads/2016/10/TRN03-Learning-Curve.pdf>



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

3. Parametarska procena

Nezavisno ili u kombinaciji sa gore opisanim metodama, procenjena vrednost može se odrediti primenom parametarske metode, gde se ukupna cena računa na osnovu troškova svakog krupnog elementa/aktivnosti u okviru predmeta nabavke.

Ova metoda može se primeniti posebno na ugovore o uslugama ili radovima.

Pre svega, neophodno je poznavati tipove resursa potrebnih za sprovođenje svake aktivnosti i troškove povezane sa tim resursima.

Na primer, parametarski metod može se koristiti za uslugu tehničke pomoći. Pretpostavimo da će izvršenje ugovora o uslugama zahtevati dva tipa aktivnosti: (i) jedan podrazumeva česta putovanja eksperata do mesta korisnika, (ii) drugi se uglavnom vezuje za kancelarijski rad. Elementi troškova obuhvataju iznose za honorare eksperata, prevoz i smeštaj, materijale i opremu.

Troškovi aktivnosti 1:

Neophodni resursi

- Materijali, oprema	10 000 EUR
- Kadrovi	45 000 EUR
- Logistika (prevoz, smeštaj)	12 000 EUR

Ukupno 1: 77 000 EUR

Troškovi aktivnosti 2:

- Materijali	500 EUR
- Kadrovi	31 000 EUR
- Logistika (prevoz, smeštaj)	1 500 EUR

Ukupno 2: 33 000 EUR

Ukupno aktivnosti 1 + 2 110 000 EUR

Procenat posrednih troškova: 5% 5 500 EUR

Procenat treba da bude u okviru tipičnom za delatnost/privrednu granu. Ako istaknuti procenti posrednih troškova nisu tipični ili nisu poznati, razuman faktor – zasnovan na tržišnom istraživanju – može se koristiti za analizu.

Profit: 10% 11 000 EUR

Ovaj procenat treba da bude u okviru tipičnom za delatnost/privrednu granu. Ako istaknuti procenti profita nisu tipični ili nisu poznati, razuman faktor – zasnovan na tržišnom istraživanju – može se koristiti za analizu.

TOTAL: 126 500 EUR



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 9 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Vrednost ugovora obično se računa za celokupno trajanje ugovora. Mora se računati bez PDV-a. Ali, očigledno je da naručilac, posebno ako je javni organ, treba da vodi računa i o vrednosti prispelih poreza kada računa koliko će to na kraju koštati, da bi obezbedio potrebna sredstva u budžetu. Moraju se uvrstiti opcije i klauzule o obnavljanju ugovora kao da će se koristiti⁵. Naručioci moraju da obezbede blagovremeno usvajanje budžeta i provere da li su sredstva na raspolaganju. U fazi planiranja budžeta, posebno je važno da obučeni službenici obezbede realan budžet, oslanjajući se na iskustvo spoljnih savetnika ukoliko je neophodno.

PRIMENA PRAVILA EU KOJA SE ODOSE NA PROCENU VREDNOSTI NABAVKE

Primena odredaba EU, kao i domaćeg zakonodavstva o javnim nabavkama obično zavisi od vrednosti predmeta nabavke o kome je reč.

Direktive EU odnose se samo na vrednosti nabavke koje su jednake ili veće od određenih finansijskih limita⁶, neto ili sa PDV-om:

Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama		
Organi centralne vlade	Ugovori o radovima	€5.548.000
	Društvene i druge posebne usluge (nabrojane u Prilogu XIV)	€750.000
	Svi ostali ugovori o uslugama, svi konkursi za dizajn i svi ugovori o nabavci dobara	€144.000
Naručioci na nivou vlasti ispod centralnog	Ugovori o radovima	€5.548.000
	Društvene i druge posebne usluge (navedene u Prilogu XIV)	€750.000
	Svi ostali ugovori o uslugama, svi konkursi za dizajn i svi ugovori o nabavci dobara	€221.000

⁵ Klauzule o opcijama i obnovi biće primenjive po novom srpskom zakonskom okviru (Član 5. stav 1. Direktive 2014/24/EU).

⁶ Uredba Komisije (EU) 2017/2365 od 18. decembra 2017. kojom se menja Direktiva 2014/24/EU u pogledu primene pragova za postupke dodele ugovora, Uredba Komisije (EU) 2017/2364 od 18. decembra 2017. kojom se menja Direktiva 2014/25/EU u pogledu primene pragova za postupke dodele ugovora i Uredba Komisije (EU) 2017/2366 od 18. decembra 2017. kojom se menja Direktiva 2014/23/EU u pogledu primene pragova za postupke dodele ugovora.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 10 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Direktiva 2014/25/EU o nabavkama naručilaca iz sektora vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga

Ugovori o radovima	€5.548.000
Sve usluge koje se odnose na društvene i druge posebne usluge (navedene u Prilogu XIV)	€1.000.000
Svi ostali ugovori o uslugama, svi konkursi za dizajn i ugovori o nabavci dobara	€443.000

Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesijama

Sve koncesije za radove i usluge: €5.548.000	€5.548.000
--	------------

Direktive EU postavljaju set minimalnih usklađenih pravila samo za dodelu ugovora čija je novčana vrednost jednaka ili iznad gore pomenutih vrednosti. Pretpostavka je da su ugovori sa takvim većim vrednostima od prekograničnog interesa.

Vrste postupaka koje predviđaju Direktive EU su sledeći:

- **Otvoreni postupak**
- **Restriktivni postupak**
- **Konkurentni dijalog**
- **Konkurentni postupak sa pregovaranjem/Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva**
- **Partnerstvo za inovacije**
- **Konkurs za dizajn**

U veoma ograničenim okolnostima:

- **Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva**

Za ugovore manje vrednosti važe nacionalna pravila, koja svejedno moraju da poštuju opšta načela prava EU⁷. Srpsko zakonodavstvo o javnim nabavkama sadrži različite vrste pragova u odnosu na pravila EU; važeća pravila iznad i ispod svakog od tih pragova imaju različite stepene složenosti.

Naručioci moraju da računaju vrednost svakog predmeta nabavke da bi utvrdili da li je nabavka iznad ili ispod određenih vrednosti praga. Prema tome, od suštinskog je značaja da naručioci poštuju pravila data za procenu vrednosti nabavke i da postupaju u dobroj veri.

Naručioci su ponekad u iskušenju da računaju procenjenu vrednost predmeta nabavke na takav način da ostane ispod određenih pragova. Važno je naglasiti da se kršenje pravila o nabavkama

7

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 11 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

javlja kada naručilac potceni vrednost nabavke da bi izbegao primenu određenih pravila EU i/ili domaćeg zakonodavstva.

1. Pravila⁸ koja važe za sve tipove nabavke

a) Procenjenu vrednost treba računati bez PDV-a

Dok god se pragovi uspostavljaju bez uračunatog PDV-a, procenjena vrednost računace se na isti način. Štaviše, moguće je da će se fiskalni propisi menjati vremenom i da će PDV imati drugu stopu u skladu sa novim odredbama.

b) Procenjenu vrednost treba ažurirati

U praksi, često se dešava da protekne određeno vreme između trenutka kada je utvrđena procenjena vrednost i datuma otpočinjanja postupka javne nabavke.

Naručiocu treba da procene vrednost predmeta nabavke na početku procesa planiranja zajedno sa definisanjem predmeta nabavke. Međutim, da bi se izbegao raskorak između prvobitno i izračunate vrednosti i one aktuelne, **procena je validna u trenutku kada se javni poziv na pošalje na objavu**. U slučajevima kada javni poziv nije predviđen, procenjena vrednost važi u trenutku kada naručilac pokrene postupak nabavke, na primer u slučaju pregovaračkog bez objavljivanja javnog poziva tako što će kontaktirati sa privrednim subjektom/subjektima u vezi sa nabavkom.

c) Procenjena vrednost uzima u obzir **sve aktivnosti** koje su **zasigurno planirane** za sprovođenje, kao i sve **potencijalne** aktivnosti u vezi sa predmetom nabavke.

Izračunata procenjena vrednost zasniva se na ukupnom iznosu koji treba platiti za ukupan obim usluga, dobara ili radova koje treba nabaviti tokom celokupnog trajanja ugovora, uključujući i sve opcije ili moguće obnavljanje ugovora (čak i ako se te opcije ili obnavljanja kasnije ne realizuju)⁹. Sadrži ukupno procenjenu nadoknadu za ugovarača, uključujući sve vrste troškova kao što su kadrovi, materijali, prevoz, putni troškovi i dnevnice.

Primer 1 – Ugovor o nabavci robe

Nabavka 10 klima-uređaja uključuje procenu ukupne vrednosti proizvoda plus troškove ugradnje i puštanja u rad.

	Količina	Procenjena jedinična cena (RSD)	Procenjena ukupna cena (RSD)
Oprema	10	38 000	380 000
Usluge ugradnje i	10	7 000	70 000

⁸ Član 5. Direktive 2014/24/EU, Član 16. Direktive 2014/25/EU.

⁹ Opcije i obnavljanje biće na raspolaganju po novom srpskom zakonodavnom okviru o javnim nabavkama (Član 5. stav 1. Direktive 2014/24/EU).





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

puštanja u rad			
UKUPNO			450 000

Ako naručilac zanemari troškove usluga ugradnje i puštanja u rad, smatraće da ugovor ne potpada pod Zakon o javnim nabavkama i kupiće klima-uređaje ne poštujući određena pravila. Međutim, po definiciji ugovora o nabavci dobara, takav ugovor može da sadrži, kao prateći trošak, i operacije isporuke na lokaciju i ugradnje, što znači da se obe aktivnosti (dostava opreme i usluge ugradnje i puštanja u rad) moraju uzeti u obzir kada se računa procenjena vrednost. Na osnovu rezultata dobijenog zbirom obe vrednosti, obaveza je naručioca da primeni postupak javne nabavke male vrednosti.

Primer 2 – Ugovor o pružanju usluga¹⁰

Naručilac namerava da dodeli ugovor o razvoju novog sistema IT (poznatog kao „test“ verzija, posvećena jednoj jedinoj internoj aktivnosti/odeljenju).

Procenjena vrednost „test“ verzije je 390 000 RSD; ova vrednost očigledno stavlja ugovor izvan polja primene Zakona o javnim nabavkama.

Cilj naručioca je – ukoliko se „test“ verzija pokaže uspešnom – da je razvije i proširi na sve aktivnosti/odeljenja. Procenjena vrednost moguće razrade i proširenja „test“ verzije je 4 500 000 RSD.

U praksi, mnoge IT kompanije zadržavaju izvorni kod softverske aplikacije i/ili autorska prava na sistem. Kao rezultat toga, one implicitno stiču ekskluzivno pravo u vezi sa daljim razvojem IT sistema, što znači da će naručilac morati da sve ugovore o modernizaciji, razvoju i proširenju softvera dodeljuje istoj firmi.

Glavni rizik u tom slučaju je da naručilac počne od veoma skromne vrednosti ugovora i onda istom privrednom subjektu, bez ikakve konkurencije, poveri pružanje usluga mnogo veće vrednosti.

Međutim, po pravilima o računanju procenjene vrednosti nabavke, bilo kakav vid opcija i bilo kakvo obnavljanje ugovora¹¹ uzima se u obzir tokom procesa planiranja. Na osnovu rezultata dobijenog zbirom vrednosti i planiranih i potencijalnih aktivnosti vezanih za predmet ugovora, obaveza naručioca je da sprovodi otvoren ili restriktivan postupak nabavke.

Primer 3 – Ugovori o radovima

¹⁰ Podstaknuto dokumentom SIGMA-a (Brief) br. 29 – Uočavanje i otklanjanje čestih grešaka u javnim nabavkama

¹¹ Po novom srpskom zakonskom okviru o javnim nabavkama obaveza je naručilaca da uzimaju u obzir vrednost mogućih opcija ili obnavljanja kada se računa procenjena vrednost nabavke (Član 5. stav 1. Direktive 2014/24/EU).





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Naručilac je odlučio da sklopi ugovor o javnim radovima na izgradnji dve zgrade studentskog doma.

Obe zgrade nalaziće se na istom kampusu i za njih će biti potrebni slični radovi, u skladu sa osnovnim projektom.

Procenjena vrednost celog projekta je 800 000 000 RSD (400 000 000 RSD po zgradi).

Budžet koji je naručiocu trenutno na raspolaganju iznosi samo 490 000 000 RSD, ali postoje predviđanja da će se u bliskoj budućnosti utvrditi drugi izvori finansiranja, da bi se realizovao ceo projekat.

S obzirom na raspoloživa sredstva, naručilac pokreće postupak nabavke za izgradnju jedne zgrade.

Postupak nabavke biće isti, bez obzira na to da li se u obzir uzima vrednost od 400 000 000 RSD ili 800 000 000 RSD, ali posebna pravila iz nacionalnog zakonodavstva, poput onih o objavi obaveštenja o pokretanju postupka na Portalu službenih glasila Republike Srbije i baza propisa ili objava na stranom jeziku ne važe jednako za obe vrednosti.

Naručilac uzima u obzir vrednost celog projekta, jer strogo pravno gledano dve zgrade kao deo jednog istog projekta jedan su predmet nabavke bez obzira na to da li naručilac ima sredstava za gradnju obe zgrade u isto vreme, kada bude poredio relevantne pragove sa procenjenom vrednošću.

*d) u slučajevima kada nabavka može da dovede do dodele ugovora u vidu zasebnih partija, u obzir će se uzimati **ukupna procenjena vrednost takvih partija**.*

V procenjena = \sum **V** partija

Odredbe o zbiru znače da u slučaju partija postoje delovi istog ugovora (svaki može biti ispod specifičnog nacionalnog praga), svi oni se uzimaju u obzir. Odredbe koje se primenjuju iznad praga takođe treba primenjivati na ugovore koji, zasebno gledano, ne dosežu taj prag.

Ako naručilac odluči da dodeli ugovor u partijama, treba da vodi računa o vrednosti svih zasebnih partija i primeni odredbe (procedure) relevantne za vrednost predmeta nabavke uzete u celini.

Ovaj zahtev je prirodna posledica „zlatnog pravila“ procene, koje nalaže da **izbor metode koja će se koristiti za računanje procenjene vrednosti ne treba praviti sa namerom da se ta nabavka isključi od primene zakona da bi se izbegla određena pravila koja važe za različite pragove**.

Nabavka se naročito **ne može deliti** ako je efekat sprečavanje potpadanja pod primenu zakona.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 14 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Međutim, Direktive EU dozvoljavaju izuzetak¹² u primeni pomenutog pravila. Ovaj izuzetak omogućava naručiocu da sklapa ugovore za pojedinačne partije bez primene postupaka koji važe za sve partije, pod uslovom da je procenjena vrednost date partije neto bez PDV-a manje od:

- 80 000 EUR za dobra ili usluge;
- 1 miliona EUR za radove.

Uz to, zbirna vrednost partija koje će se ugovoriti pod takvim uslovima ne sme preći 20 % zbirne vrednosti svih partija na koje je podeljen dati ugovor o radovima, odnosno nabavka sličnih dobara ili usluga.

Nacionalno zakonodavstvo uređuje različite pragove u odnosu na one koje predviđaju Direktive EU, ali pravila treba da se primenjuju na isti način.¹³

Primer:

Skupština grada namerava da nabavi *usluge sadnje i održavanja zelenih površina* za pet parkova.

Svaki od tih pet parkova može da čini partiju u okviru jednog istog postupka javne nabavke (pet partija dodeljenih istim postupkom) ili može da se zasebno dodeli, organizovanjem pet odvojenih postupaka javne nabavke za usluge u vezi sa svakim pojedinim parkom.

Ukupna procenjena vrednost bez PDV-a je 270 000 EUR, od koje su:

Partija 1 – Park 1 = 108 000 EUR (40 % ukupne procenjene vrednosti)

Partija 2 – Park 2 = 80 000 EUR (29,62 % ukupne procenjene vrednosti)

Partija 3 – Park 3 = 55 000 EUR (20,38% ukupne procenjene vrednosti)

Partija 4 – Park 4 = 17 000 EUR (6,3% ukupne procenjene vrednosti)

Partija 5 – Park 5 = 10 000 EUR (3,7% ukupne procenjene vrednosti)

Uzimajući u obzir ukupnu procenjenu vrednost, u skladu sa **opštim pravilom, naručilac treba da sprovede otvoren (ili restriktivan) postupak** za sklapanje svakog od ugovora koji se odnose na Parkove 1 – 5 (jer ukupna vrednost usluge premašuje relevantni prag za primenu Direktive).

Međutim, kada se analizira mogućnost primene gore pomenutog **izuzetka**, naručilac će primetiti da Partije 3, 4 i 5 ispunjavaju prvi uslov – procenjena vrednost svake stavke je manja od 80 000 EUR. Partija 2 procenjena je na tačno 80 000 EUR, te se ne kvalifikuje za izuzeće.

Zatim, samo Partije 4 i 5 ispunjavaju i drugi uslov – njihova zbirna vrednost (27 000 EUR) je znatno niža od 20%-tnog limita ukupne procenjene vrednosti nabavke. Zapravo, vrednost partija 4 i 5 iznosi samo 10% ukupne procenjene vrednosti nabavke. Sve ostale kombinacije partija premašuju dozvoljenu vrednost praga. Zaključak je da će naručiocu biti dozvoljeno da

¹² Član 5. stav 10. Direktive 2014/24/EU, Član 16. stav 10. Direktive 2014/25/EU.

¹³ Važeći Zakon o javnim nabavkama ne predviđa takve izuzetke, ali očekuje se da će u novom zakonu biti predviđeni slični izuzeci.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 15 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

primeni postupak za nabavke male vrednosti (ili, u zavisnosti od važećih nacionalnih propisa da se ne primenjuju nikakva pravila) za dodelu ugovora o uslugama za Parkove 4 i 5, dok kod Parkova 1 – 3 ostaje u obavezi da sprovede otvoreni (ili restriktivni) postupak za dodelu tih ugovora.

*e) Procenjena vrednost treba da uzme u obzir **sve nagrade ili isplate kandidatima ili ponuđačima**, kada naručilac obezbedi takve podsticaje za učesnike nadmetanja.*

Mogućnost dodele nagrada ili isplata učesnicima predviđa zakon u slučaju postupka konkurentnog dijaloga¹⁴ kao i za slučajeve u kojima naručilac organizuje konkurs za dizajn.

2. Posebna pravila koja važe za ugovore o nabavci dobara i usluga

*U slučaju ugovora o nabavci robe koji su **redovni po prirodi ili se planira njihovo obnavljanje u datom periodu**, procenjena vrednost ugovora računa se na osnovu sledećeg:*

a) ukupne stvarne vrednosti sukcesivnih ugovora iste vrste koji su se dodelili u prethodnih 12 meseci finansijske godine, izmenjene – gde je to moguće – tako da se u obzir uzmu promene u količini ili vrednosti koja bi se nabavljala tokom 12 meseci nakon početnog ugovora; ili

b) ukupne procenjene vrednosti sukcesivnih ugovora dodeljenih tokom 12 meseci nakon prve isporuke, ili tokom finansijske godine kada je duže od 12 meseci.

Ponovljena nabavka dobara i usluga iste kategorije, tokom iste finansijske godine, mora se uračunati u procenjenu vrednost.

Primeri ugovora koji su obično redovni:

- Kancelarijska oprema i materijal
- Kompjuterski materijal
- Hrana za restorane društvene ishrane, zatvore, vojsku
- Farmaceutski proizvodi i medicinski potrošni materijal za bolnice
- Usluge čišćenja
- Razne usluge popravki i održavanja
- Usluge osiguranja
- Usluge vezane za škart i otpad

3. Posebna pravila koja važe za ugovore o nabavci dobara

¹⁴ Prema novom srpskom zakonskom okviru za javne nabavke biće moguće da naručioci odrede nagrade ili isplate učesnicima u dijalogu (Član 30. stav 8. Direktive 2014/24/EU).





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

Kod javnih ugovora o nabavci dobara putem **zakupa, lizinga ili kupovine na rate** proizvoda, vrednost koja se uzima za osnovicu računanja procenjene vrednosti nabavke je:

- a) U slučaju ugovora na **određeno vreme**, kada je to vreme manje ili jednako 12 meseci, ukupna procenjena vrednost za vreme trajanja ugovora ili, kada je vreme trajanja ugovora duže od 12 meseci, ukupna vrednost uključujući procenjenu rezidualnu vrednost.

Primer: Lizing dva automobila, vreme trajanja ugovora 36 meseci

Procenjena cena dva automobila, ako se cela isplata vrši odmah (bez primene sistema lizinga) = **2 700 000 RSD** (bez PDV-a)

Naručilac ne budžetira ceo iznos tekuće godine, nego odluči da raspodeli troškove kupovine dva automobila na period od tri godine. To je moguće ako se automobili nabavljaju po sistemu lizinga.

Sažeto istraživanje tržišta dovodi do zaključka da kompanije za lizing obično prihvataju minimalan avans od 15%. Naručilac ima finansijska sredstva da plati ovaj iznos. Istraživanje tržišta pokazuje i da je kamatna stopa zajedno sa drugim administrativnim troškovima oko 18%, na period od 36 meseci.

Utvrđivanje procenjene vrednosti (na osnovu gore opisanih pretpostavki):

Avansna uplata 15% = **405 000 RSD**

Procenjena rezidualna vrednost nakon perioda od 36 meseci (20%) = $2\,700\,000 \times 20\% =$ **540 000 RSD**

Finansirani iznos = $2\,700\,000 - 405\,000 - 540\,000 =$ **1 755 000 RSD**

Fiksna kamatna stopa i drugi administrativni troškovi = 18% / 3 godine

Procenjena mesečna rata:

$V_{\text{mesečna}} = (1\,755\,000 / 36) + (1\,755\,000 / 36) \times 18\% = 48\,750 + 8\,775 =$ **57 525 RSD**

UKUPNO: V ukupna = $405\,000 + 57\,525 \times 36 + 540\,000 =$ **3 015 900 RSD**

Naručilac primenjuje otvoreni ili restriktivni postupak za dodelu ovog ugovora.

- b) U slučaju ugovora **na neodređeno vreme** ili kada se vreme ne može odrediti, mesečna vrednost pomnožena sa 48.

V procenjena = **V** mesečna **x 48**

4. Posebna pravila važe za ugovore o uslugama

- a) Kad je reč o ugovorima o javnim uslugama kod kojih **nije navedena ukupna cena**, osnovica za računanje procenjene vrednosti ugovora je sledeća:



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 17 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

- u slučaju ugovora na određeno vreme, kada je to vreme manje ili jednako 48 meseci¹⁵: ukupna vrednost za celokupan period;
- u slučaju ugovora na neodređeno vreme ili na vreme duže od 48 meseci: mesečna vrednost pomnožena sa 48.

b) Kad je reč o uslugama osiguranja: **premija za isplatu i drugi vidovi nadoknada**

- ✓ Napomena: Procenjena vrednost ne obuhvata vrednost koju osiguravajuće društvo treba da plati u slučaju osiguranog događaja!

c) Kad je reč o bankarskim i ostalim finansijskim uslugama: **takse, provizije, i drugi vidovi nadoknada**

- ✓ Napomena: Procenjena vrednost ne obuhvata ukupan iznos novca kojim upravlja ili operiše banka/finansijska institucija!

d) Kad je reč o konkursima za dizajn: **takse, provizije i ostali vidovi nadoknade**

- ✓ Napomena: Procenjena vrednost ne obuhvata procenjenu cenu rada koji će se obaviti na osnovu projekta koji je pripremila projektno preduzeće!

5. Posebna pravila koja važe za ugovore o radovima

Pri računanju procenjene vrednosti uzimaju se u obzir **i troškovi radova i ukupna procenjena vrednost dobara i usluga koje naručilac stavi na raspolaganje ugovaraču ako su neophodni za izvršenje radova.**

U ovom kontekstu, važno je istaknuti definiciju *ugovora o radovima i radova*¹⁶:

‘ugovori o javnim radovima’ znače ugovore o javnoj nabavci koji za predmet imaju:

- (a) izvršenje, ili i projektovanje i izvršenje, radova koji se odnose na jednu od delatnosti u iz Priloga II;
- (b) izvršenje, ili i projektovanje i izvršenje posla;
- (c) realizacija, bilo kakvim sredstvima, posla koji odgovaraju zahtevima koje je odredio naručilac i koji ima presudan uticaj na tip ili dizajn posla;

‘posao’ znači ishod gradnje ili radova na građevini uzetih kao celina koja je sama po sebi dovoljna da ispuni ekonomsku ili tehničku funkciju.

Kada naručilac odluči da dodeli ugovor za izgradnju građevine, ugovor uvek spada u kategoriju ugovora o javnim radovima, bez obzira na vrednost sirovina, opreme i ugradnje koja je sastavni deo te gradnje.

Ovo stoga što, po pravilima o mešovitoj nabavci, ugovori koji imaju za predmet jednu ili više vrsti nabavke (radova, usluga ili dobara) dodeljuju se u skladu sa odredbama koje važe za tip

¹⁵ Po važećem ZJN to je 36 meseci (videti član 66. stav 3).

¹⁶ Član 2. stav 1. (6) i (7) Direktive 2014/24/EU, član 2. stav 1 (2) i (3) Direktive 2014/25/EU.





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

nabavke koji karakteriše glavni predmet dotičnog ugovora. U ovom slučaju, glavni predmet dotičnog ugovora je realizacija radova koji odgovaraju zahtevima naznačenim od strane naručioca.

Može biti slučajeva kada naručilac radije zasebno nabavlja određene instalacije/opremu neophodnu za izvršenje gradnje. Te instalacije/oprema staviće se na raspolaganje izvođaču radova za korišćenje u finalnoj gradnji.

U takvim slučajevima, procenjena vrednost instalacija/opreme mora se dodati procenjenoj vrednosti radova.

Primer:

Naručilac dodeljuje ugovor za gradnju nove gradske većnice. Liftovi će se nabaviti zasebno.

Procenjena vrednost gradnje (bez vrednosti liftova): 495 000 000 RSD

Procenjena vrednost liftova: 8 000 000 RSD

Ukupna vrednost radova: 495 000 000 000 + 8 000 000 = 503 000 000 RSD

Naručilac primenjuje otvoreni ili restriktivni postupak za dodelu ovog ugovora.

6. Pravila koja važe u slučaju inovativnog partnerstva¹⁷

Vrednost koja se uzima u obzir je maksimalna procenjena vrednost aktivnosti istraživanja i razvoja koje treba obaviti tokom svih faza predviđenog partnerstva, kao i dobara, usluga ili radova koji će se razviti i nabaviti na kraju predviđenog partnerstva.

7. Pravila o okvirnim sporazumima i sistemima dinamične nabavke¹⁸

Vrednost koju treba uzeti u obzir je maksimalna procenjena vrednost svih ugovora predviđenih za ukupno vreme trajanja okvirnog sporazuma ili sistema dinamične nabavke.

Kršenje pravila u vezi sa procenom vrednosti ugovora, posebno procena niža od realne vrednosti¹⁹ i veštačka podela ugovora, čine značajnu povredu propisa, posebno ako dovode do primene netransparentnih i nekonkurentnih postupaka (kao što je direktna dodela ugovora). U kontekstu pravila o nabavkama EU, procena niža od realne ili veštačka podela ugovora mogu dovesti do situacija u kojima su informacije dostupne javnosti samo u datoj državi, što znatno ograničava pristup stranih kompanija informacijama o prilikama za ponuđače.

¹⁷ Inovativno partnerstvo kao postupak nabavke biće na raspolaganju naručiocima po novom srpskom zakonodavnom okviru za javne nabavke.

¹⁸ Sistem dinamične nabavke kao instrument nabavke biće na raspolaganju naručiocima po novom srpskom zakonodavnom okviru za javne nabavke.

¹⁹ Procenjena vrednost može biti i rizik u izvesnim slučajevima. Primena pregovaračkog postupka bez prethodne objave da bi se ugovor sklopio sa preduzećem koje ponudi cenu znatno iznad tržišne mogla bi da navodi na zaključak da su to preduzeće i odgovorni službenik za javne nabavke u dosluhu.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 19 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

ASPEKTI RELEVANTNI ZA IZBEGAVANJE VEŠTAČKIH PODELA UGOVORA

Jedno od najosetljivijih pitanja jeste pitanje izbora postupka nabavke u odnosu na procenjenu vrednost ugovora, jer u praksi može da dođe do kontradiktornih tumačenja i različitih stavova onih koji vrše nabavku s jedne strane i kontrolnih tela s druge, a koji bi mogli da dovedu do nejasnoća u pogledu primene tih pravila.

Kao što je pomenuto u Odeljku III ovog rada, ključni element propisa jeste **zabrana podele ugovora s ciljem izbegavanja primene posebnih pravila** koja se primenjuju za različite pragove koje propisuje Zakon.

Važno je pomenuti da podela sama po sebi nije zabranjena; smatra se da je Zakon prekršen samo u onom slučaju kada podela predmeta nabavke negativno utiče na primenu pravila koja se odnose na oglašavanje, rokove, do koje mere dokumentacija nabavke treba da bude detaljna itd.

Pravila koja se odnose na procenjenu vrednost nisu prekršena onda kada naručilac predmet nabavke procenjene vrednosti iznad 20 000 000 RSD podeli na 20 manjih ugovora (svaki ugovor vrednosti od 1 000 000 RSD), **ali svaki od tih ugovora dodeli tako što primeni, na primer, otvoreni postupak.**

Stoga se nameće zaključak da pitanja na koja bi trebalo odgovoriti jesu sledeća:

- Kada za određenu nabavku možemo da kažemo da je **veštački podeljen** s ciljem da se izbegne primena određenih pravila? i, potom,
- Kada vrednosti određenog predmeta nabavke treba kumulirati?

1. Ugovori o javnoj nabavci dobara

Kako bismo odredili situaciju u kojoj je došlo do veštačke podele ugovora o nabavci dobara, trebalo bismo da proverimo "**sličnost** proizvoda".

Resital 19 Directive 24/2014/EU²⁰ objašnjava koncept "sličnih proizvoda":

"Ovde bi trebalo pojasniti da u cilju određivanja pragova pojam sličnih dobara treba tumačiti kao proizvode koji su namenjeni za identične ili slične upotrebe, kao što su dobra iz asortimana prehrambenih proizvoda ili raznih artikala kancelarijskog nameštaja. Po pravilu, privredni subjekt koji posluje u dotičnoj oblasti verovatno bi prodavao ta dobra kao deo svoq redovnog asortimana proizvoda."

Primeri (zasnovani na primerima koji se pominju u Resitalu 19):

Primer A.

Naručilac je odlučio da nabavi nameštaj i to stolove i plakare. Da li su te dve kategorije proizvoda slične ili nisu?

Prvi deo teksta (*proizvodi imaju istovetnu ili sličnu namenu*) bi u nekim trenucima u praksi

²⁰ Istovetno objašnjenje navodi se u Resitalu 29 Direktive 25/2014/EU.





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

mogao da dovede do suprotstavljenih tumačenja.

Tako bi, na primer, to moglo da se tumači na način da se stolovi koriste kao mesto na kome se drže računari i štampači, dok se ormani koriste kao mesta za odlaganje dokumenata. U takvim slučajevima stolovi i ormani nisu slični proizvodi i naručilac bi mogao da dodeli dva različita ugovora bez obaveze da da kumulište vrednosti ta dva ugovora.

S druge strane, moglo bi se reći i da su ta dva proizvoda slična, jer se oba koriste kao nameštah neophodan u svakodnevnom radu u kancelariji.

Šta je ispravno? Pojašnjenje nam u stvari daje drugi deo teksta, koji našu pažnju usmerava ka tržištu.

Da li privredni subjekti koji posluju u industriji nameštaja uobičajeno proizvode/prodaju obe vrste proizvoda – stolove i ormane? Odgovor na to pitanje je potvrđan, što znači da u datom slučaju da je primena ta dva naizgled različita komada nameštaja u stvari slična i da **same proizvode treba posmatrati kao slične proizvode**.

Ako su proizvodi slični, vrednost ugovora mora da se kumuliše i moraju, u zavisnosti od ishoda ovakvog zbrajanja, da se primene odgovarajuće procedure nabavke.

Primer B.

Naručilac je odlučio da nabavi hranu, poput mesa i proizvoda od mesa, voća i povrća, kao i pekarske proizvode.

Da li su ove tri kategorije proizvoda slične ili nisu?

Ako posmatramo način na koji se ovi proizvodi koriste, onda sve tri kategorije proizvoda služe za pravilnu ishranu ljudi, od dece u obdaništima, preko starijih ljudi u staračkim domovima, do pacijenata u bolnicama itd. S druge strane, drugi deo teksta koji se bavi pitanjem stanja na tržištu, ne navodi na na zaključak da se ovde radi u sličnim proizvodima. Teško je dokazati da su meso i proizvodi od mesa deo asortimana proizvoda pekara s redovnim poslovanjem u toj grani industrije, a koje bi on s lakoćom mogao da dostavi svojim kupcima. U tom slučaju ne radi se o sličnim proizvodima i vrednosti robe koja se nabavlja ne bi trebalo kumulirati kada se primeni odgovarajući postupak nabavke.

Deluje kao da je ovo značenje teksta u Resitalu 19: dok se u slučaju nameštaja koristi izraz „razni artikli“, u slučaju životnih namirnica to je „asortiman prehrambenih proizvoda“. To isto tako znači da je zabranjeno veštački deliti ugovor za asortiman:

- Mesa i proizvoda od mesa, u posebne delove, poput: salama, kobasica i slanine ili
- Voća i povrća, u posebne delove, poput: jabuke, kruške, kupus i paradajz ili
- Pekarskih proizvoda, u posebne delove, poput: hleba, rolnica, kroasana ili kolačića.

Kao zaključak nameće se da je ključni element za ispravno tumačenje pojma **„sličnih proizvoda“** naizgled veza sa stanjem na tržištu naglašenim u drugm delu Resitala 19, naime, da bi **„privredni**



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 21 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

subjekt koji posluje u dotičnoj oblasti verovatno prodavao ta dobra kao deo svog redovnog asortimana proizvoda". Ta provera bi trebalo da pojasni da li neki od proizvoda o kojima je reč imaju sličnu namenu ili pak nemaju i u zavisnosti od ishoda takve jedne analize naručilac bi bio doneo ispravnu odluku o odgovarajućem načinu dodele ugovora za taj ugovor o nabavi dobara.

2. Ugovor o javnoj nabavci radova

Terminologija direktive EU ne poznaje izraz „slično“ u kontekstu metoda koje se koriste za izračunavanje procenjene vrednosti ugovora o radovima, što znači da je *sličnost radova* u ovom slučaju irelevantna.

U *Slučaju C-16/98 Komisija protiv Francuske, Sud pravde Evropske unije* pojasnio je da bi analiza moguće veštačke podele ugovora o nabavci radova trebalo da se zasniva na funkcionalnoj definiciji *posla*, koje nam daju Direktive EU:

"posao" znači ishod gradnje ili radova na građevini uzetih kao celina koja je sama po sebi dovoljna da ispuni ekonomsku ili tehničku funkciju.

C-16/98 Komisija protiv Francuske

SyDEV, organizacija odgovorna za uvođenje električne energije unutar francuskog departmana Vandeja, poslala je za objavu Francuskom portalu za tendere (OFBN) niz od 37 poziva za učešće na tenderu za **uvođenje električne energije** i/ili radova na **uličnom osvetljenju**, koje je trebalo obaviti u periodu od tri godine i to u francuskom departmanu Vandeja. Ti pozivi odnosili su se na radove u vrednosti od ukupno 609 000 000 FRF u periodu od tri godine, od čega je vrednost ugovora za uvođenje električne energije iznosila 483 000 000 FRF, a 126 000 000 FRF za radove na uličnom osvetljenju (svaka od te dve vrednosti bila je iznad praga EU za ugovore o nabavci radova).

U svim pozivima objavljenim u OFBN-u, navođeno je da je SyDEV *'telo koje dedeljuje ugovor'*, a tendersku dokumentaciju trebalo je slati glavnoj kancelariji za radove SyDEV-a, pri čemu su navođeni nazivi dotične opštinske grupacije za svaki pojedinačni slučaj.

Opis radova koje je trebalo obaviti na elektromrežama bio je identičan u svim slučajevima: *'radovi na uvođenju električne energije i povezani radovi poput poput, na primer, inženjerski radovi na telefonskim mrežama, inženjerski radovi na mreži za kablovsku televiziju, elektroakustika'*.

Opis radova koje je trebalo obaviti na osvetljenju bio je identičan u pogledu ključnih tačaka: *'radovi na uličnom osvetljenju i povezani radovi poput, na primer, elektroakustika.*

U dva slučaja opštinske grupacije, radovi na uvođenju električne energije i radovi na uličnom osvetljenju navođeni su u istoj objavi o ugovoru.

Takođe, 21. decembra 1994. godine, SyDEV je dao da se objavi, na nivou EU, šest glavnih objava



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 22 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

o ugovoru, a koja su se odnosila na uvođenje električne energije. Te objave, koje su objavljene 06. januara 1995. godine u Službenom glasniku evropskih zajednica (OJEC)²¹, navodeći da tendersku dokumentaciju treba poslati SyDEV-u, pri čemu su navođeni nazivi dotične opštinske grupacije za svaki pojedinačni slučaj. U svim tim objavama SyDEV je navođen kao ugovorna strana, a u svim slučajevima osim jednog navođen je naziv lokalnog entiteta o kome je bilo reči.

Obaveštenja o dodeli 37 ugovora – uključujući šest ugovora objavljenih u Službenom glasniku evropskih zajednica (OJEC), objavljene su na OFBN-u 29. septembra 1995. U tim obaveštenjima SyDEV je opisan kao 'telo koje je dodelilo ugovor'. S druge strane, nijedno obaveštenje o dodeli tih ugovora nije poslato Službenom glasniku evropskih zajednica (OJEC) radi objavljivanja.

Evropska komisija je zauzela stav da su dodeljeni ugovori činili veliki broj pojedinačnih 'radova', koje je inicirao jedan jedini naručilac, odnosno SyDEV, i da je pravila Direktive trebalo primeniti na sve njih, a ne samo na šest glavnih partija. Glavne primedbe odnosile su se na:

- veštačku podelu partija na različite ugovore, kako na tehničkoj osnovi (različiti ugovori za uvođenje električne energije i uličnog osvetljenja), tako i na geografskoj (odvojeni ugovori za svaku opštinsku grupaciju); i
- propustu da se objavi dve trećine partija na nivou Zajednice.

Francuska vlada odbila je žalbu za povredu prava, tvrdeći da ugovori u pitanju nisu veštački podeljeni, već da su ispravno zaključeni od strane svake od udruženih opštinskih grupacija za uvođenje električne energije u francuskom departmanu Vandej i da je, shodno tome, prag za objavu obaveštenja o tenderu u Službenom glasniku evropskih zajednica (OJEC) trebalo primeniti na svaki ugovor pojedinačno. Udružene opštinske grupacije odgovorne su za nisku voltažu elektromreže od razvodnih postrojenja koji snabdeavaju korisnike električnom energijom na svojoj teritoriji.

Sud pravde Evropske unije utvrđivao je da li su tih 37 ugovora o nabavci radova i analiza na bilo koji način dovodili u pitanje *sličnost* datih ugovora. Odlučujući faktor bio je u tome da li takvi ugovori imaju *jednu jedinu tehničko-ekonomsku funkciju ili različite tehničko-ekonomske funkcije*²².

Glavni zaključci:

- Sud pravde Evropske unije prvobitno je analizirao da li su izvršeni radovi veštački podeljeni na tehničkoj osnovi, naime, na radove uvođenja električne energije i uličnog osvetljenja. Pošto je ustanovljeno da elektromreža i mreža za ulično osvetljenje imaju **različite tehničke i ekonomske funkcije**²³, Sud je bio mišljenja da **nije došlo do veštačke podele na nekoliko ugovora** ove dve vrste radova.
- U slučaju ugovora namenjenih isključivo radovima na uvođenju električne energije, Sud je

²¹ Trenutno, Službeni glasnik Evropske unije

²² Vidi paragrafe 38 i 51 Odluke Suda pravde Evropske unije u slučaju C-16/98 Komisija protiv Francuske.

²³ Vidi paragraf 38 i 51 Odluke Suda pravde Evropske unije u slučaju C-16/98 Komisija protiv Francuske.





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

bio mišljenja da su *“te mreže međusobno povezane i da kao celina, ispunjavaju jednu jedinu tehničku i ekonomsku funkciju koja se sastoji u snabdevanju i prodaji električne energije potrošačima u departmanu Vandeja, a koju proizvodi i doprema Électricité de France”*²⁴. Kao rezultat, doneta je odluka da je došlo do **veštačke podele jednog ugovora**, tako što je jedan ugovor podeljen na nekoliko manjih ugovora, čime je prekršena (između ostalog) obaveza objave obaveštenja o tenderu u Službenom glasniku Evropske unije (OJEU).

- U slučaju ugovora namenjenih isključivo za izvođenje radova na mrežama ulične rasvete, Sud je zauzeo stav da *“za razliku od mreža za snabdevanje, mreže za ulično snabdevanje nisu nužno međusobno povezane sa tehničkog stanovišta, jer se mogu ograničiti na pojedinačna naselja i međusobna povezanost nije potrebna.”*²⁵ Štaviše, Sud kaže: *“Iako je ekonomska i tehnička funkcija svake mreže ulične rasvete slična onoj u svim drugim departmanima Vandeja, nije moguće da sve ove mreže formiraju zajednicu sa pojedinačnom ekonomskom i tehničkom funkcijom unutar departmana.”*²⁶ Sud je bio mišljenja da u slučaju mreža ulične rasvete, **nije bilo veštačke podele pojedinačnog ugovora** na nekoliko ugovora niže vrednosti.

T-384/10 Kraljevina Španija protiv Komisije

Isti pristup se nalazi u presudi Prvostepenog suda u slučaju T-384/10 Kraljevine Španije protiv Komisije, gde je glavni predmet rasprave bio isti kao u prethodnom slučaju: veštačka podela ugovora. Evropska Komisija je smatrala da je Španija nezakonito postupila kada je odvojeno dodelila određeni broj ugovora, bez poštovanja pravila o javnosti na nivou EU i odlučila da smanji finansijski doprinos (finansijske korekcije) odobrene u okviru Kohezionog fonda za sledeće grupe projekata:

1. "Snabdevanje vodom stanovništva koje živi u slivu reke Gvadijana: region Andevalo"
2. "Odvodnjavanje i pročišćavanje Gvadalkuivirskog sliva: Gvadaira, Alharafe i EE NN PP u Gvadalkuiviru"
3. "Snabdevanje vodom interkomunalnih sistema u provincijama Granada i Malaga".

Rešenja i argumenti Prvostepenog suda su identični za sva tri projekta i u suštini se zasnivaju na sledećim razmatranjima (postavljenim u paragrafu 66 presude):

"... mora se imati na umu da se, u skladu sa članom 6 (4), Direktive 93/37, nijedan posao i nijedan ugovor ne mogu podeliti u cilju zaobilaženja direktive. Pored toga, član 1 (c) te direktive definiše izraz „posao“ kao ishod gradnje ili radova na građevini uzetih kao celina koja je sama po sebi dovoljna da ispuni ekonomsku ili tehničku funkciju. Shodno tome, da bi se utvrdilo da li je Kraljevina Španija prekršila član 6 (4) te direktive, **neophodno je utvrditi da li je predmet**

²⁴ Vidi paragraf 64 Suda pravde Evropske unije odluke u slučaju C-16/98 Komisija protiv Francuske.

²⁵ Vidi paragraf 69 Suda pravde Evropske unije odluke u slučaju C-16/98 Komisija protiv Francuske.

²⁶ Vidi paragraf 70 Suda pravde Evropske unije odluke u slučaju C-16/98 Komisija protiv Francuske.





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

ugovora o javnoj nabavci bio jedan te isti rad u smislu člana 1 (c) iste direktive "

Prema sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije (CJEU), svaki postupak koji se primenjuje na dodelu ugovora mora se proceniti na osnovu konteksta i specifičnih karakteristika ugovora. U svakom slučaju, treba razmotriti faktore kao što su: istovremenost pokretanja postupka nabavke za dodelu predmetnog ugovora, sličnost objave o ugovoru, istu geografsku oblast u kojoj su pokrenuti i postojanje jednog naručioca. Ovi faktori nisu odlučujući, ali mogu biti dodatni pokazatelji u korist ocene da neki od ugovora o javnim radovima predstavljaju, zapravo, jedan pojedinačni posao.

Kao zaključak, za razliku od ugovora o javnoj nabavci dobara, procena vrednosti javne nabavke za radove ne bi trebala da bude povezana s konceptom *sličnih radova*, već sa aspektom *iste tehničke i ekonomske funkcije*. U zavisnosti od ishoda ove analize, naručilac može doneti ispravnu odluku o odgovarajućim pravilima dodele koja se primenjuju na relevantne ugovore o javnim nabavkama radova.

3. Ugovor o javnoj nabavci usluga

Kao i u slučajevima ugovora o javnoj nabavci radova, Direktive EU ne koriste reč "slično" u kontekstu regulisanja načina izračunavanja procenjene vrednosti ugovora o javnoj nabavci usluga, što znači da sličnost usluga ni u ovom slučaju nije relevantna.

U slučaju ugovora o javnoj nabavci usluga, možemo pronaći naznake kako pravilno postupiti da bi se izbegla veštačka podela u *slučaju C-574/10 Komisija protiv Nemačke*.

C-574/10 Komisija protiv Nemačke (neobjavljena odluka):

Ukratko, ovaj slučaj se odnosio na niz ugovora o arhitektonskim uslugama koje je opština Nidernhauzen zaključila sa inženjerskom kompanijom, a da nije obezbedila poziv za tender u celoj Evropi. Iako su se sve navedene usluge odnosile na jedan građevinski projekat – *rekonstrukciju javne zgrade (Autalhale)* – vrednosti ugovora su se posebno izračunavale za svaki pojedinačni ugovor, a naručilac je te ugovore dodelio odvojeno (kao pojedinačne zadatke za različite delove zgrade).

Evropska komisija bila je mišljenja da su pomenute usluge predstavljale jedinstven ugovor, čija podela u nekoliko pojedinačnih ugovora nije bila opravdana objektivnim činiocima. Te usluge predstavljaju deo jednog te istog zadatka – rekonstrukciju jedne zgrade – koja je planirana, odobrena i sprovedena kao opšti projekat. **Službe su imale jedan te isti cilj i bile su u bliskoj geografskoj, ekonomskoj i funkcionalnoj vezi.** Stoga je vrednost ugovora trebala biti izračunata na osnovu ukupne vrednosti svih arhitektonskih usluga pruženih u kontekstu rekonstrukcije.

Izgradnja same zgrade odnosi se na jedan ugovor o javnoj nabavci radova u smislu EU propisa o javnim nabavkama EU. To je barem snažan pokazatelj da se odgovarajuće planiranje takođe smatra uniformnim postupkom nabavke. Ako su arhitektonske usluge, kao što je u ovom slučaju, povezane sa jedinstvenim ugovorom o izgradnji i njegov sadržaj je definisan planiranom izgradnjom, nema logičnog razloga za izbor drugog načina obračuna. Sroga su arhitektonske usluge u izvesnoj meri dodatak samoj izgradnji. Zašto bi jedinstvena građevinska služba



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 25 of 27



This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

zahtevala nejedinstvenu arhitektonsku uslugu, bilo je po mišljenju Komisije, nejasno.

Sud je smatrao da jedinstvena ekonomska i tehnička funkcija pojedinih delova ugovora predstavlja signal postojanja jedinstvenog ugovora. Iako je kriterijum funkcionalnog pristupa primenjiv na ugovore o javnim nabavkama radova²⁵, **Komisija je mišljenja da bi ga takođe trebalo primeniti na ugovore o nabavkama uslugama.**²⁵

U tom je slučaju ispunjen kriterijum tehničke i ekonomske jedinstvenosti arhitektonskih usluga, budući da se tiče obnove pojedinačne zgrade.

Sud pravde Evropske unije (CJEU) smatrao je da je veštačka/proizvoljna podela ugovora suprotna direktivi. To bi često vodilo do toga da vrednosti veštački budu ispod praga, a time i na smanjenje opsega primene. Budžetski razlozi za podelu na građevinske delove takođe ne bi mogli da opravdaju veštačku podelu jedinstvene vrednosti ugovora. U suprotnosti je sa ciljevima evropskih direktiva o javnoj nabavci da se jedinstvena nabavka koja se sprovodi u nekoliko faza isključivo iz budžetskih razloga, smatra jedinim razlogom da se podeli u više samostalnih ugovora i da se time onemoguću da dospe unutar opsega primene direktive.

Kao zaključak nameće se da je kao i u slučaju ugovora o javnoj nabavci radova, procena vrednosti ugovora o javnoj nabavci usluga ne bi trebalo da je povezana sa konceptom *sličnih usluga*. U ovom slučaju bitan je aspekt izvršavanja *iste tehničke i ekonomske funkcije*. U zavisnosti od ishoda ove analize, naručilac može da donese ispravnu odluku o primeni odgovarajućih pravila dodele u pogledu ugovora o javnim nabavkama usluga.

²⁵ Vidi C-16/98, Komisija protiv Francuske

²⁵ Vidi C-16/98, Komisija protiv Francuske





This project is co-funded
by the Republic of Serbia



EU Support for Further Improvement of
Public Procurement System
in Serbia



This project is funded
by the European Union

EuropeAid/137117/IH/SER/RS, Support for further improvement of Public Procurement system in Serbia, IPA 2013

REZIME KLJUČNIH PITANJA

Procenjena vrednost nabavke izražava verovatnu cenu javne nabavke koju treba platiti za kupovinu dobara, usluga ili radova, određenog datuma i u definisanim okolnostima.

Glavni ciljevi procene vrednosti predmeta javne nabavke su:

- Kvantifikovanje finansijskih sredstava koja su neophodna za postizanje cilja nabavke
- Identifikovanje mogućih izvora finansiranja
- Izbor postupka javne nabavke za dodelu odgovarajućeg ugovora

Vrednost ugovora može se proceniti korišćenjem sledećeg:

- Istraživanje tržišta
- Analogne metode, uzimajući u obzir nivo sličnosti nabavke i druge faktore koji mogu da utiču na rezultat poređenja, kao što su kvantitet i stopa inflacije
- Parametrijske metode

Procenjena vrednost predmeta nabavke važi u trenutku pokretanja postupka javne nabavke (ako je ranije izračunata, trebalo bi je prilagoditi) i biće obračunata bez PDV-a.

Obračun procenjene vrednosti zasniva se na ukupnom iznosu koji se plaća za ukupan obim usluga, dobara ili radova koji se kupuju za celokupno trajanje ugovora, uključujući sve opcije, faze ili moguća obnavljanja ugovora (čak i ako te opcije ili obnavljanja nisu kasnije izvršene).

Izbor metode koja se koristi za obračun procenjene vrednosti nabavke ne sme se vršiti sa namerom da se ta nabavka isključi iz primene zakona ili kako bi se izbegla specifična pravila koja se primenjuju za različite pragove.

Nabavke se ne mogu podeliti s ciljem da se spreči njihovo potpadanje pod primenu zakona

- Da bi se odredile situacije u kojima se javlja veštačka podela ugovora o nabavci dobara, najrelevantniji aspekt koji treba proveriti jeste aspekt *sličnosti proizvoda*.
- Da bi se odredile situacije u kojima se događa veštačka podela ugovora o nabavci radova, najrelevantniji aspekt koji treba proveriti jeste da li radovi imaju *istu tehničku i ekonomsku funkciju*.
- Da bi se odredile situacije u kojima se događa veštačka podela ugovora o nabavci usluga, najrelevantniji aspekt koji treba proveriti jeste da li usluge imaju *istu tehničku i ekonomsku funkciju*.



Republic of Serbia

Project implemented by



In Consortium with



Page 27 of 27