



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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

KAKO PROCENITI I OPRAVDATI POTREBE ZA JAVNIM NABAVKAMA - SMERNICE ZA NARUČIOCE

Ovaj dokument ne treba smatrati iskazivanjem zvaničnih stavova EU. Izražena mišljenja i upotrebljeni argumenti pripadaju autoru.



Republic of Serbia
Public Procurement Office

Project implemented by



In Consortium with



Page 1 of 16



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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, 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.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

SADRŽAJ

Uvod	4
Vrednost za novac u javnim nabavkama	5
Definisanje potreba	6
Opis potreba	7
Opravanost nabavke sa stanovišta revizije	8
Svrsishodne javne nabavke	9
Prilog 1 Pitanja koja postavljaju revizori kada proveravaju svrsishodost javne nabavke	13
Prilog 2 Primeri odredaba nacionalnih zakona koje se odnose na procenu i opravdanost potreba za javnim nabavkama	14
Prilog 3 Primeri slučajeva kada su revizori potrebu za nabavkom ocenili kao neopravdanu	16





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Uvod

Javna uprava zavisi od celog niza dobara i usluga da bi pružala svoje osnovne usluge. Oni se kreću u rasponu bazičnih, svakodnevnih artikala male vrednosti, kao što su olovke i papir, do građevinskih radova ili složene opreme velike vrednosti, IKT usluga ili tehničkih saveta. Budući da javna uprava obično ne obezbeđuje ta dobra ili usluge i samo u ponekim slučajevima može da se osloni na sopstvene resurse¹ mora da na tržištu potraži potrebna dobra, radove i usluge. Ovaj proces kupovine naziva se javnom nabavkom. Javna nabavka može se objasniti kao „*ceo proces kupovine od trećih lica (uključujući i logističke aspekte) i obuhvata dobra, usluge i građevinske projekte. Ovaj proces proteže se celim vekom trajanja, od prvobitnog koncepta i definisanja poslovnih potreba sve do isteka roka upotrebe nekog sredstva ili do isteka ugovora o uslugama*“².

Proces javne nabavke treba posmatrati kao proces orijentisan ka cilju, sa unapred utvrđenim podciljevima, vremenskim rokovima, potrebnim resursima, rezultatima i korisnicima tih rezultata. Svi koraci ovog procesa treba da budu dosledni potrebama koje se ispunjavaju i rezultatima koje treba ostvariti. Postojanje jasnog cilja može unaprediti vrednost za novac (dole videti definiciju ovog pojma) i može obezbediti povezanost između kupovine s jedne, i ostvarenje ciljeva politike i poslovanja uprave s druge strane.

Planiranje javnih nabavki obuhvata mere koje preuzima javna uprava (dalje u tekstu: „naručilac“), da bi pripremila postupak javne nabavke i, potom, zaključenje i realizaciju ugovora o javnim nabavkama. Odgovarajuće planiranje ključno je za uspešno vođenje postupka i izvršenje ugovora.

Planiranje javnih nabavka obuhvata:

- Utvrđivanje potreba za javnom nabavkom,
- Predviđanje potrebnih sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, i
- Usvajanje plana javnih nabavki koji obuhvata dinamiku sprovođenja postupaka nabavke, tip postupka koji će se sprovesti, procenjenu vrednost nabavke i ostale relevantne elemente.

Dakle, pažljivo pripremljena nabavka za cilj treba da ima:

- Ispunjenje potreba korisnika, ali ne i njihovo nadilaženje (nepotrebne viškove koji će dovesti do većih troškova po javnu upravu koja će platiti nešto što joj nije stvarno potrebno),
- Izbor najboljeg načina kupovine, s obzirom na tip potrebnih dobara ili usluga,
- Mogućnost da se projekat nabavke može evaluirati.

¹ Na primer, kad javna uprava ima svoje interne službe za prevoz, katering, štampanje, kopiranje i druge usluge.

² “Pregled javnih nabavki u centralnoj vladi”, Peter Geršon, 1999.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Nažalost, praksa u Republici Srbiji, kao i u mnogim drugim zemljama, pokazuje da se malo pažnje posvećuje upravo prvom koraku u planiranju: proceni i opravdanosti potreba za nabavkom. Ova faza procesa nabavke retko je, ili nije uopšte, obuhvaćena nacionalnim propisima o nabavkama³.

Bez sumnje, ovo pitanje razmatraju revizori (videti dole za više detalja) koji proveravaju da li je javna institucija uredno opravdala nabavku u smislu količine i specifikacija radova, dobara i usluga koji su potrebni i da li su razmotrene i adekvatno upoređene alternative.

Svrha ovih smernica je da pomognu naručiocima u boljoj proceni u pravdanju potreba da bi bili u boljoj poziciji da dokažu svrsishodnost javne nabavke kada je ocenjuju revizorske institucije (videti dole).

Vrednost za novac u javnim nabavkama

Javne nabavke se občno finansiraju, delimično ili u potpunosti, iz javnih sredstava, iako korišćenje tih sredstava nije nužno element definisanja javne nabavke⁴. Cilj privrednih subjekata (na koje se odnosi termin „ponuđači“) kao dobavljača dobara i usluga jeste da ostvare maksimalan profit od prodaje proizvoda i usluga po najvišoj mogućoj ceni. Za razliku od ponuđača, koji obično obavljaju delatnosti na otvorenom tržištu i podložni su ekonomskim rizicima povezanim sa funkcionisanjem tržišta, odgovorna lica u javnoj upravi ne troše na javne nabavke sopstvena, privatna sredstva, već javna sredstva („novac poreskih obveznika“). Dakle, oni ne osećaju ekonomske posledice svojih odluka. Oni ne mogu da bankrotiraju. Zbog toga mogu biti manje motivisani da ostvare cilj javnih nabavki nego što su to privredni subjekti.

Međutim, zbog činjenice da se aktivnosti javne uprave finansiraju iz novca poreskih obveznika ključno je da se ta sredstva troše na odgovoran i svrsishodan način. Cilj javne uprave, koja je u kontekstu javnih nabavki kupac dobara ili usluga i u daljem tekstu nazivaćemo je „naručiocem“, treba da bude smanjenje troškova nabavke tako što će se nabaviti ono što je potrebno za najnižu moguću cenu, a da se istovremeno obezbedi zadovoljenje unapred utvrđenih potreba.

Naručioci treba da kupuju dobra i usluge pravog kvaliteta, po najisplativijoj ceni, u najekonomičnijim količinama, kao i da se postaraju da im to bude na raspolaganju kada je potrebno. Usled neispunjenja bilo koga od ovih uslova sposobnost naručioca da ispuni ciljeve i realizuje svoje zadatke može da trpi i, u konačnom, utiče na usluge koje se pružaju građanima.

Sve javne nabavke dobara i usluga, uključujući i radove, moraju se zasnivati na načelu dobijanja vrednosti za novac.

„Vrednost za novac“ znači korišćenje resursa na delotvoran način, ekonomično, bez nepotrebnog trošenja, uz dužne obzire prema ukupnim toškovima i koristima od nekog sklopljenog posla, kao i doprinos rezultatima koje naručilac kao institucija nastoji da ostvari. **No, treba istaći da načelo vrednost za novac ne znači odabir najniže cene nego pre najbolji mogući ishod za ukupne troškove vlasništva (ili troškovi**

³ Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 124 od 29. decembra 2012, br. 14 od 4. februara 2015. i br. 68. od 4. avgusta 2015, dalje u tekstu ‘ZJN’), se bavi, u skladu sa članom 1., između ostalog, i planiranjem javnih nabavki.

⁴ ZJN definiše javne nabavke kao nabavke dobara, usluga ili radova od strane naručioca, na način i pod uslovima koje propisuje Zakon o javnim nabavkama (Član 3. (1)).





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

ukupnog veka trajanja)⁵. Naročito, vrednost za novac nije samo pitanje dobijanja najniže početne cene. Naprotiv, definiše se kao optimalna kombinacija celokupnih troškova tokom veka trajanja i kvaliteta.

Vrednost za novac ostvaruje se odabirom najadekvatnije metode nabavke u odnosu na rizik i vrednost nabavke.

Bolja vrednost za novac može se ostvariti na razne načine, recimo:

- dobijanjem višeg nivoa kvaliteta po istoj ceni,
- izbegavanjem nepotrebnih nabavki,
- obezbeđivanjem da su potrebe podmirene, ali bez viškova,
- opisivanjem zahteva za nabavku u smislu očekivanih ishoda tako da dobavljači mogu da preporučie isplativa i inovativna rešenja da bi se ta potreba ispunila,
- optimizacijom ukupnih troškova usluga, radova ili dobara, uključivanjem punog trajanja ugovora a ne samo početne cene,
- uvođenjem podsticaja u ugovor da bi se obezbedila stalna poboljšanja uslova i kod troškova i kod kvaliteta tokom trajanja ugovora,
- grupisanjem nabavke da bi se ostvario popust na obim, a smanjila količina zaliha koje se zadržavaju.

Definisanje potreba

Ciklus javnih nabavki opisuje celokupan proces kroz koji naručilac utvrdi, pripremi i izvrši nabavku. Postoji nekoliko mogućih načina da se ovaj ciklus predstavi. Njihova zajednička odlika je ta da počinju od **definisanja potreba** i završavaju se ocenom rezultata javne nabavke.

Prva faza u planiranju javne nabavke je **obrazloženje nabavke, drugim rečima, objašnjenje pre svega zašto su relevantna dobra, usluge ili radovi potrebni toj javnoj instituciji.**

Faza obrazloženja nabavke obuhvata:

- razumevanje i definisanje potreba,
- usvajanje budžeta i planiranje celokupnog procesa nabavke.

Ova faza završava se opisom zahteva za nabavku, u smislu količine resursa koje treba angažovati, perioda izvršenja, predviđenih kvantitativnih i kvalitativnih karakteristika i pokazatelja planiranog procesa nabavke, kao i njegove interakcije sa tekućim i planiranim procesima nabavke.

Svi procesi nabavke počinju tako što javna ustanova uvidi neku potrebu. **Utvrđivanje potreba obično se zasniva na prepoznavanju jednog ili više nedostataka u sposobnosti naručioca da obavlja zadatke u smislu izvršenja, pružanja usluge ili poboljšanja učinka.** Na primer, potreba da se prelazi voda poput reke mogla bi da dovode do potrebe za izgradnjom mosta, tunela, trajekta ili drugih sistema prevoza kao što je žičara.

⁵ Za više detalja, pogledati drugi dokument koji je pripremio ovaj Projekat: "Smernice za obračun ukupnih troškova životnog ciklusa", na <http://eupodrska.ujn.gov.rs/smernice-za-obraacun-troskova-zivotnog-ciklusa/>.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

U ovom fazi procesa planiranja potrebno je jasno **utvrditi potrebe**. U gore pomenutom slučaju prelaženja reke potrebe se mogu utvrditi putem studije. Studija treba prvo da odredi najbolji način prelaska reke: mostom, tunelom, trajektom ili korišćenjem nekog drugog sistema prevoza. Zatim treba porediti različita rešenja sa stanovišta sadašnje situacije i predviđenih budućih potreba, na primer po broju ljudi koji treba i kojima će u budućnosti biti potrebno da prelaze reku. Ako se uporednom analizom isplativosti utvrdi da je najbolje rešenje od raznih ponuđenih izgradnja mosta, studija će se potom baviti pitanjem **tipa mosta** koji će se graditi. Studija potom treba da analizira da li potreba za gradnjom mosta može da se zadovolji korišćenjem internih sredstava (kapaciteta): „in-house”, ili da se zaključi ugovor. Na kraju, treba da se pozabavi kvantitativnim određivanjem početne procene budžeta, kao i procenom dužine trajanja procesa nabavke i izvršenja radova. Zbog različitih stručnih znanja potrebnih za obavljanje ovog zadatka, sastav tima odgovornog za ovu studiju treba da bude multidisciplinarnan, da bi se pozabavio različitim pitanjima na koja treba odgovoriti da bi se omogućilo sveobuhvatno razumevanje potrebe i jasno utvrdila stvarna potreba. Postoje i potrebe za dobrima i uslugama, te će i one biti predmet analize da bi se jasno utvrdili zahtevi. Očigledno, uočena potreba nije uvek složena kao u ovom primeru, i češće je slučaj da pravdanje potrebe ne zahteva toliko duboku studiju.

Na kraju faze definisanja, naručilac treba da izradi jasan set dokumentacije o nabavci, uključujući tehničke specifikacije, procene budžeta, kao i vremenski okvir procesa nabavke. Ovaj zahtev da se definiše i analizira potreba ključan je ne samo za nove zahteve u nabavkama, otpočinjanje projekta i izradu koncepta, nego i za zahteve koje treba ispuniti da bi se održale postojeće aktivnosti.

Opis potreba

Opis potreba naručioca (opis performansi) u srži je postupka nabavke budući da ovde naručilac opisuje svoje potreba i zahteve koje ponuda mora da ispuni. Neopravdan ili neprecizan opis potreba može dovesti do nabavke nepotrebnih dobara ili usluga. Performanse treba opisati nedvosmisleno i sveobuhvatno, tako da svi ponuđači jasno razumeju šta se traži, kako bi se obezbedila uporedivost detalja iz ponuda i izbeglo da ugovarač pruži manje od očekivanog. Naročito, opis performansi mora da bude u skladu sa načelima jednakog postupanja i transparentnosti i ne sme da favorizuje nijedan proizvod ili uslugu. To znači da naručilac nema pravo da traži određene proizvode ako nisu opravdani predmetom ugovora. Pitanje tehničkih specifikacija posebno je osetljivo jer se putem neopavdanih tehničkih zahteva mogu postavljati prepreke konkurenciji i favorizovati određeni ugovarači u naizgled otvorenom postupku. Uz to, od trenutka objave obaveštenja o tenderu, opis predmeta nabavke mora da ostane nepromenjen tokom postupka i treba da čini centar ugovora koji će se zaključiti. U nekim postupcima, kao što su progovarački, prihvatljivo je da se neke stavke ponude prilagode, pod uslovom da priroda zahteva ostane nepromenjena i da se ispune zahtevi i specifikacije. U slučaju posebno složenih ugovora može se koristiti dijalog sa ponuđačima da bi se utvrdila i definisala sredstva koja najviše odgovaraju ispunjenju zahteva. Za ovaj slučaj može se primeniti postupak konkurentnog dijaloga, putem kojeg naručilac identifikuje rešenje/-a koja mogu da zadovolje njegove potrebe, primenom postupaka koji će obezbediti jednak tretman svih ponuđača.

Takođe je neophodno uzeti u obzir održivost. Koncept održivosti svodi se na ispunjenje potreba za danas, bez negativnog uticaja na sutrašnje potrebe. U poslovnom smislu, ključne poruke održivosti vezuju se sa onim što se smatra zdravim poslovnim praksama, kao što je jačanje efikasnosti, smanjenje gubitaka, kao i maksimalna iskorišćenost resursa. Nacionalne odredbe o javnim nabavkama (videti Prilog 2 sa primerima) mogu zahtevati da naručioci uzimaju u obzir održivost dobara, usluga ili radova koji su predmet javne nabavke.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Opravdanost nabavke sa stanovišta revizije

Državna revizorska institucija (DRI) je najviši organ za reviziju javnih sredstava u Republici Srbiji. Po Ustavu Republike Srbije⁶ DRI je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije za sprovođenje aktivnosti koje proističu iz njenih nadležnosti. Po Zakonu o DRI⁷, DRI je najviši državni organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji - vrhovo državno telo za reviziju javnih sredstava u Srbiji. Mandat DRI za reviziju je iscrpan⁸, DRI ima ovlašćenja da sprovodi finansijske, revizije svrshodnosti i pravilnosti, u skladu sa nacionalnim i međunarodnim revizorskim standardima.

Revizija javnih procesa generalno za cilj ima da ispita:

- da li je proces utvrđivanja potrebe za određenim postupkom valjan,
- da li je postupak javne nabavke po kome se nabavljaju dobra ili usluge zakonit i da li se javna sredstva troše u skladu sa važećim kriterijumima.

Konkretan cilj revizije, a kao rezultat toga i opseg revizije, može da varira. U nekim slučajevima svrha revizije može biti da se utvrdi da li je naručilac adekvatno opravdao utrošak javnih sredstava za datu nabavku. U tom slučaju, da bi se ocenilo pravedanje naručioca, revizori mogu zatražiti i dodatna dokumenta iz dokumentacije o nabavci naručioca koja:

- objašnjavaju opseg i odlike nabavke,
- razmatraju, u slučaju javne nabavke velike složenosti, politički rizik ili druge rizike i alternative visoke vrednosti u odnosu na predviđeno rešenje,
- porede ekonomske aspekte tih alternativa sa stanovišta vrednosti za novac, ako je takva ocena cilj revizije.

Naručilac treba da bude u stanju da predoči i dokumentuje obrazloženje i kalkulacije da bi omogućio procenu da li je nabavka bila opravdana i uspešna.

Revizori obično traže odgovore na sledeća pitanja:

- Da li je naručilac opravdao nabavku u smislu ekonomičnosti i delotvornosti?
- Da li je obim kupljenih dobara ili usluga ili opseg nabavke neophodan, ili bi, naprotiv, narudžbina manjeg obima bila takođe dovoljna?
- Da li su tehničke specifikacije bile prikladne ili bi i manje detaljni zahtevi bili dovoljni?
- Da li je naručilac razmotrio sve razumne alternative?
- Da li je naručilac uporedio te alternative, pritom primenjujući precizne brojeke i uključujući sve relevantne aspekte kao i usvojene standarde, te stigao do razumnih rezultata?

⁶ Ustav Republike Srbije, Član 96. (Službeni glasnik br. 98/2006).

⁷ Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (dalje u tekstu: Zakon o DRI), novembar 2005. (Službeni glasnik br. 101/05); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o DRI, maj 2010. (Službeni glasnik br. 36/10).

⁸ Zakon o DRI, Članovi 9. do 11.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Svrishodne javne nabavke

Čini se da je sada pravi trenutak da se predstavi koncept „svrishodne nabavke“ koji se tumači kao nabavka kojom naručilac pribavlja tačno ono što mu je potrebno, na vreme kada mu je potrebno i plaćajući što nižu cenu⁹. Revizija postupaka nabavke od strane revizorskih institucija u većini slučajeva uključuje i reviziju pravilnosti i reviziju svrishodnosti. Kad je reč o kriterijumima pravilnosti, to su kriterijumi u odnosu na koje se postupak ocenjuje sa stanovišta zakonitosti. Ti kriterijumi se zasnivaju na zakonskim odredbama koje uređuju javne nabavke. Kad je reč o svrishodnosti, s druge strane, revizori ocenjuju da li su postupak i odluke koje je doneo naručilac ispunjava kriterijum tri “E”: **ekonomičnost**, **efikasnost** i **efektivnost (delotvornost)**. Ocena svrishodnosti javne nabavke važna je sa stanovišta finansijske discipline u javnom sektoru, dobre prakse i racionalne potrošnje javnih sredstava.

Zakon o javnim nabavkama Republike Srbije eksplicitno prepoznaje načela **efikasnosti** i **ekonomičnosti**¹⁰. Shodno tome, naručioci treba da se postaraju da u postupku javne nabavke pribave dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke¹¹.

Naručilac takođe treba da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan ovim zakonom, sa što manje troškova vezanih za postupak i izvršenje javne nabavke¹².

Ekonomičnost se usredsređuje na plaćanje najniže cene za slična dobra i usluge. Sa stanovišta ekonomičnosti, nabavka dobara, usluga ili radova koja se ne kvalifikuje za svrishodnu je nabavka čiji je kvalitet i/ili količina ili iznad ili ispod realnih potreba naručioca.

Razlozi za pogrešan opis traženog kvaliteta i količine mogu biti različiti: nedostatak stručnog znanja službenika za nabavke odgovornih za pripremu tehničkih specifikacija, pogrešna procena troškova koja u obzir uzima samo jednokratne troškove bez sagledavanja troškova sa dugoročnog stanovišta¹³, pogrešna procena potreba, nedovoljno istraživanje tržišta, administrativne greške, ali i koruptivna praksa. Nabavka koja se sprovodi u skladu sa propisima očigledno je zakonita, ali ipak može biti štetna po naručioca ako košta više nego što bi trebalo. Javna nabavka koja nije svrishodna dovodi do štete nanete javnim finansijama: javna sredstva se troše bez postizanja odgovarajućeg rezultata.

Efikasnost, s druge strane, svodi se na dobijanje maksimalnog rezultata od dobara i usluga za dato ulaganje sredstava javne uprave (izraženo ne samo u novčanom smislu) ili na smanjenje ulaganja tih javnih sredstava za date rezultate od dobara i usluga nabavljenih postupkom javne nabavke.

Sa stanovišta efikasnosti, javne nabavke koje nisu svrishodne su nabavke koje dovode do dodatnih troškova kod naručioca tokom postupka javne nabavke i tokom izvršenja javnog ugovora.

Razlozi i posledice neefikasnih javnih nabavki mogu biti različiti:

⁹ Vladimir Erceg “Svrishodnost javnih nabavki – značaj i definisanje”, Program Evropske Unije “Podrška civilnom društvu 2013”.

¹⁰ Član 9. ZJN.

¹¹ Član 9 (1) ZJN.

¹² Član 9 (2) ZJN.

¹³ Kada se kupuje oprema slabijeg kvaliteta koja je jeftinija u trenutku kupovine, ali ispadne skuplja tokom korišćenja.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Razlozi neefikasne nabavke	Posledice neefikasne nabavke
Kasno pokretanje postupka javne nabavke usled lošeg planiranja ili kasnog usvajanja plana nabavke naručioca	Naručilac nije u stanju da obavlja svoje delatnosti ili jeste u stanju, ali samo nakon snošenja dodatnih troškova
Prekoračenje dozvoljenog roka za dodelu ili zaključenje ugovora o javnoj nabavci	Može dovesti do obustave postupka javne nabavke ili zahteva za zaštitu prava privrednih subjekata, a kao posledica tog stanja naručilac ne može da obavlja svoje funkcije bez dodatnih troškova
Isključivo korišćenje tradicionalnog, pisanog vida komunikacije između naručioca i privrednih subjekata	Dovodi do nepotrebnog trošenja vremena i sredstava kako naručioca, tako i privrednih subjekata i do nepotrebnog prolongiranja postupka javne nabavke
Nerazumno visoki zahtevi u vezi sa dokazivanjem kvalifikacija privrednih subjekata	Dovodi do manje konkurencije u javnim nabavkama, budući da neki privredni subjekti odustaju od nadmetanja i posledica toga su više cene i nepotrebno trošenje sredstava naručioca
Odabir neadekvatnog tipa postupka javne nabavke	Dovodi do manje konkurencije i većih troškova po naručioca, koji dobija manje povoljne ponude i troši više sredstava na javne nabavke nego što bi u optimalnom postupku
Neprecizna konkursna dokumentacija	Dovodi do izmena ili dodataka u konkursnoj dokumentaciji, što za posledicu ima prolongiranje postupka javne nabavke
Neadekvatni kriterijumi za dodelu ugovora	Naručilac ne bira ponudu koja nudi najbolju vrednost za novac i plaća više nego što bi plaćao da je primenio adekvatnije kriterijume

Na kraju, **efektivnost (delotvornost)** ocenjuje da li dobiveno izvršenje kao rezultat nabavke dobara ili usluga, ispunjava ciljeve koji su unapred zadati. Drugim rečima, delotvorna nabavka je ona kojom su ostvareni predviđeni ciljevi nabavke. Delotvornost javne nabavke meri se na osnovu planova naručilaca i postignutih rezultata sprovedenih postupaka javne nabavke. Planovi naručilaca su tradicionalno najslabija karika u postupku nabavke. Zbog toga je delotvornost najproblematičniji element svrsishodnosti javne nabavke. Nedovoljna povezanost strateških ciljeva naručioca sa aktivnostima naručioca utiče na planiranje javnih nabavki. Naručioci su skloni planiranju javnih nabavki izolovanom od svojih strateških ciljeva, često prepisujući nabavke usvojene u prethodnim periodima bez odgovarajuće analize stvarnih potreba. Još jedan primer nedelotvornih javnih nabavki je primer sa tehničkim specifikacijama na kojima se zasniva predmet nabavke, a koje ne odgovaraju planiranom predmetu javne nabavke. Javne nabavke nisu delotvorne u tom slučaju jer ne mogu da ispune stvarne potrebe naručioca.

Postoje razni razlozi nedelotvornosti javne nabavke zbog lošeg planiranja:





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Razlozi	Primer
Data dobra, usluge ili radovi su uvršteni u plan javne nabavke iako nema potrebe za nabavkom tih dobara ili usluga	Naručilac kupuje rezervne delove ili materijal koji već ima u velikoj količini
Potrebe navedene u planu javne nabavke nisu opravdane	Naručilac kupuje opremu koju neće koristiti
Tehničke specifikacije predmeta javne nabavke ne odgovaraju utvrđenim potrebama	Naručilac kupuje dobra (na primer, uniforme) koja će zbog slabijeg kvaliteta morati da budu zamenjena ranije nego što se namerava
Potreba za javnim nabavkama ne odgovara javnoj politici	Naručilac nabavlja građevinske radove niskog kvaliteta što za posledicu ima štetno dejstvo na okolinu

S druge strane, svrsishodna nabavka može se ostvariti ako se korektno planira. Na primer, može pomoći ako naručilac uzme u obzir sledeće uslove (elemente):

Zahtev	Objašnjenje
1. Predmet javne nabavke obuhvaćen je propisanom aktivnošću naručioca	Dobra, usluge ili radovi koji se ne odnose na propisane delatnosti naručioca ili ne doprinose ostvarenju planiranih ciljeva ne treba uvrstiti u plan nabavke
2. Tehničke specifikacije i tražene količine odgovaraju stvarnim potrebama naručioca	Bolje objašnjenje potreba naručioca znače i bolje šanse da neće biti nesklada između tehničkih specifikacija i stvarnih potreba naručioca
3. Procenjena vrednost konkretne javne nabavke, uzimajući u obzir tehničke specifikacije i tražene količine srazmerna je svrsi nabavke	Kada priprema opis potreba, naručilac treba da sprovede odgovarajuće istraživanje tržišta ¹⁴ da bi adekvatno procenio vrednost nabavke. Ako je procenjena vrednost previsoka, možda će se teško dobiti odobrenje za potrošnju, dok za preisku treba obustaviti postupak, recimo ako cene pristiglih ponuda premašuju finansijska sredstva obezbeđena za tu nabavku
4. Naručilac uzima u obzir sve moguće troškove povezane sa javnim nabavkama	U procesu planiranja naručilac treba da uzme u obzir sve moguće troškove do kojih kupovina može da dovede, na primer potrebu za nabavkom ažuriranja za softver, obukom

¹⁴ Za više detalja videti drugi document koji je pripremio ovaj Projekat: "Istraživanje tržišta kao instrument za podsticanje konkurentnosti", dostupno na: <http://eupodrska.ujn.gov.rs/istrazivanje-trzista-kao-instrument-za-podsticanje-konkurentnosti/>.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

		zaposlenih za njegovo korišćenje, rezervne delove za fotokopir mašine i štampače itd. Ako to nije slučaj, naručilac ne može da koristi predmet nabavke na odgovarajući način ili će morati da snosi dodatne troškove
5.	Naručilac razmatra sva moguća rešenja u pogledu zadovoljavanja svojih potreba	Naručilac može, usled nedostatka znanja ili jednostavno zbog adiministrativne inercije, izgubiti iz vida postojanje drugih rešenja koja se možda pojave u međuvremenu, a koja bi bolje ispunila zahteve naručioca dok su istovremeno i ekonomičnija
6.	Naručilac uredno vodi evidenciju o zalihama i prati njihovo trošenje	Preispitivanje stvarnog korišćenja određenih dobara i usluga može da pomogne službama odgovornim za planiranje javnih nabavki





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Prilog 1 Pitanja koja postavljaju revizori kada proveravaju svrsishodost javne nabavke

U nastavku je okvirni spisak pitanja koja revizori postavljaju kada ocenjuju procese javnih nabavki sa stanovišta svrsishodnosti:

- Da li je postojala razumna opravdanost potrebe za kupovinom, posebno u slučajevima kada je ona obavljena krajem kalendarske godine?
- Da li je naručilac razmotrio i procenio alternative, kao što je spajanje potreba sa drugim odeljenjima ili grupisanje dobara koja se nabavljaju u zasebne partije sa različitim karakteristikama?
- Da li je naručilac bio dovoljno konkretan u pogledu prirode i obima nabavke pre pokretanja postupka nabavke?
- Da li je opis predmeta javne nabavke bio jasan, nedvosmislen i sveobuhvatan, sa preciznom definicijom karakteristika predmeta nabavke, tako da svi zainteresovani imaju jednako razumevanje zahteva i da izmene nisu potrebne?
- Da li su ponuđači mogli da ocene ekonomske rizike za koje bi bio odgovoran izabrani ponuđač, čime se ograničilo uvođenje dodatnih troškova za rizik?
- Da li su dati tehnički uslovi bili dovoljno strogi da garantuju željeni učinak bez nepotrebne rigoroznosti koja isključuje povoljne ponude koje nisu u skladu sa svim zahtevima?
- Da li su tehničke specifikacije (zahtevane karakteristike materijala, proizvoda, dobara ili usluge) omogućile jednak pristup ponuđačima, bez ijedne karakteristike koja bi direktno ili indirektno diskriminirala nekog ponuđača, proizvod, proces ili izvor, u pozitivnom ili negativnom smislu?
- Da li su tehničke specifikacije formulisane u vidu karakteristika ili funkcionalnih zahteva prihvatljive po relevantnim odredbama propisa o javnim nabavkama?
- Da li su tehničke specifikacije isključile sve reference na određeni dizajn ili izvor, konkretan proces, robnu marku, patente, tipove ili određeno poreklo ili proizvodnju, čime je sprečeno favorizovanje ili eliminisanje određenih preduzeća ili proizvoda?
- Kada su stavljani takvi navodi, da li je drugačiji opis performansi na drugi način bio moguć i da li su uz takve reference bile reči „ili odgovarajući“?
- Da li je opis predmeta nabavke ostao nepromenjen od kada je objavljen javni poziv?
- Ako je naručilac jednostrano izmenio opis performansi: da li je obim te izmene relevantan i prihvatljiv?
- Da li su učesnici u postupku nabavke informisani na jednak način? Da li se moglo zamisliti da bi se, pod pretpostavkom da su izmenjeni uslovi bili osnov za početno nadmetanje, prijavilo više ponuđača ili podnelo ponudu? U tom slučaju, dali je nadmetanje ponovljeno?
- Ako dođe do pregovora ili prilagođavanja ponuda, da li su oni bili u skladu sa vrstom postupka koji je primenjen i bez suštinskih izmena u opisu javne nabavke kakav je u dokumentaciji o nabavci?





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Prilog 2 Primeri odredaba nacionalnih zakona koje se odnose na procenu i opravdanost potreba za javnim nabavkama

Više zemalja EU daje određenija pravila koja se odnose na procenu i opravdanost potreba naručilaca za javnim nabavkama.

FRANCUSKA

Francuski propisi o javnim nabavkama nalažu da se priroda i obim potreba koje se ispunjavaju moraju precizno utvrditi unapred, pre pokretanja postupka javne nabavke, uzimajući u obzir ciljeve održivog razvoja¹⁵. **Ugovori ili okvirni sporazumi koje će sklopiti naručilac treba da za svrhu imaju samo ispunjenje tih potreba.**

Odredbe zahtevaju i da naručilac odredi nivo na kome se te potrebe procenjuju. Izbor naručilaca u pogledu načina na koji će se te potrebe zadovoljiti ne treba da ima za cilj izuzeće od pravila o javnim nabavkama za ugovore koji obično potpadaju pod propise o javnim nabavkama.

ŠPANIJ

Slično je i u Španiji, gde propisi o javnim nabavkama navode da naručilac može sklopiti ugovor samo ako je neophodan za ispunjenje i izvršenje statutarnih zadataka¹⁶.

U ovu svrhu, priroda i razmera potreba čijem je ispunjenju predviđeni ugovor namenjen, kao i svrsishodnost i adekvatnost njihovog sadržaja, kada se najbolja ponuda bira u otvorenom, restriktivnom ili pregovaračkom postupku, sa ili bez prethodne najave tendera, moraju se precizno utvrditi, navođenjem u pripremnoj dokumentaciji, pre otpočinjanja postupka javne nabavke.

Subjekti iz javnog sektora u obavezi su da obezbede efikasnost i održanje dogovorenih uslova u izvršenju procesa javne nabavke, pospešuju optimizaciju postupaka, uvrste socijalne, ekološke i inovatorske aspekte kao pozitivne faktore u postupcima javnih nabavki i promovišu učešće malih i srednjih preduzeća i besplatne informacije o javnim nabavkama.

PORTUGALIJA

U Portugaliji, postupci javne nabavke za sklapanje svakog ugovora zahtevaju prethodno usvajanje odluke o nabavci, koju treba da opravda i odobri telo nadležno za odobrenje datih rashoda¹⁷.

U slučaju da vrednost javne nabavke dostigne prag od 5 miliona evra, gore pomenuto opravdanje treba da se zasniva na analizi isplativosti i da sadrži, kad god je to moguće, sledeće elemente:

- a) identifikaciju tipa korisnika dotičnog ugovora;
- b) predviđeni nivo iskoristivosti infrastrukture, usluga ili dobara;
- c) analizu rentabilnosti;

¹⁵ Član 30. Uredbe n° 2015-899 od 23. jula 2015. o javnim nabavkama.

¹⁶ Član 28. Zakona 9/2017, od 8. novembra, o ugovorima u javnom sektoru, kojim su u španski zakonodavni sistem prenete Direktive Evropskog parlamenta i saveta 2014/23/UE i 2014/24/UE, od 26. februara 2014.

¹⁷ Član 36, Zakon o javnim ugovorima, Uredba-ZAKON N.º 18/2008, od 29. januara, izmenjen i dopunjen Uredbom N.º 111-B/2017, od 31. avgusta.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

- d) troškove održavanja;
- e) procenu potencijalnih rizika i metode za njihovo ublažavanje;
- f) potencijalni uticaj nabavke na unapređenje kod naručioca;
- g) potencijalni uticaj nabavke na razvoj ili preusmerenje zemlje ili regiona obuhvaćene/-og ulaganjem.

U slučaju da je postupak dodele ugovora koji je predvideo naručilac inovativno partnerstvo, gore pomenuti prag spušta se na nivo od 2,5 miliona evra.

Dokumentacija o nabavci treba da sadrži i informacije o svim potrebnim ovlašćenjima i dozvolama koji bi mogli da imaju uticaj na postupak javne nabavke i izvršenje datog ugovora.

BELGIJA

U Belgiji, propisi o javnim nabavkama nalažu da naručioci na saveznom nivou prilikom planiranja i sprovođenja javnih nabavki uzimaju u obzir koncept održivosti.

Da bi se olakšalo ispunjavanje ovog zahteva, belgijska vlada je usvojila pravilnik koji daje uputstva naručiocima za dodelu održivih ugovora o javnim nabavkama¹⁸.

Ovaj pravilnik daje i neka pravila o proceni potreba naručilaca. Naručioci pre pokretanja postupka nabavke naročito treba da analiziraju svoje potrebe, uzimajući u obzir prioritete utvrđene u programima aktivnosti, orijentacionim planovima, političkim notama, itd.

U svakom slučaju, od naručilaca se očekuje da povere stvarnu potrebu za sklapanjem ugovora, imajući u vidu postojeće zalihe, moguću reciklažu proizvoda kod naručioca ili saradnju sa drugim subjektima. Neophodno je i analizirati da li utvrđene potrebe za nabavkom mogu zadovoljiti postojeći naručioci na saveznom nivou ili njihova tela za centralizovane nabavke da bi se izbegle suvišne nabavke. Uzimanje u obzir maksimalne društvene ili ekološke faktore, međutim, ne treba da dovede do nerazumnih cena¹⁹.

¹⁸ Circulaire du 16 Mai 2014: *Intégration du développement durable, en ce compris les clauses sociales et les mesures favorisant les petites et moyennes entreprises, dans le cadre de marchés publics passés par les autorités adjudicatrices fédérales*

¹⁹ Što ne znači dodelu ugovora na osnovu najniže cene.





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, Podrška daljem unapređenju sistema javnih nabavki u Srbiji, IPA 2013

Prilog 3 Primeri slučajeva kada su revizori potrebu za nabavkom ocenili kao neopravdanu

PRIMER 1

Naručilac je nabavio 300 kompjutera da bi zamenio opremu koja još nije bila amortizovana. Ova nabavka pravdana je kao neophodna zbog novog softvera koji je naručilac uveo, a koji je, očigledno, nalagao veće kapacitete hardvera od onih kod postojeće opreme. Pri reviziji svrsishodnosti nabavke, revizor je došao do zaključka da je, suprotno tvrdnjama naručioca, novi softver mogao da se koristi bez ikakvih ograničenja i na postojećim računarima. Prema tome, ovu nabavku, po mišljenju revizora, naručilac nije opravdao.

PRIMER 2

Regionalne kancelarije naručioca zaduženog za održavanje puteva obezbeđuju osoblje i opremu za navedene poslove održavanja. Naručilac je za jednu od svojih kancelarija kupio potpuno novu mehanizaciju, uključujući i valjak od 50 000 EUR. Revizori koji su kontrolisali ovaj postupak nabavke razmatrali su alternative ovoj kupovini proveravajući koliko je valjaka već u pogonu i pod opterećenjem u punom kapacitetu. Revizori su otkrili da nekoliko valjaka u prostorijama naručioca ima samo po nekoliko sati rada. Zaključili su da je naručilac, umesto nabavke novog valjka, mogao da jednostavno prenese opremu koju već poseduje, a premalo koristi, na lokaciju gde se više koristila.

PRIMER 3

Naručilac je u konkursnoj dokumentaciji predvideo nabavku kancelarijske IT opreme. Predmet javne nabavke oblikovan je kao celina, ne u partijama. Zatraženi su sledeći artikli: desktop računari (40 komada), laptop računari (15 komada), tri tableta, dva štampača, pet utikača, jedan server, dva skenera, jedan projektor, dve fotokopir mašine, jedna digitalna kamera i jedno platno za projektor. Na javni poziv podnesene su samo dve potpune ponude, sa svom zahtevanom opremom. Revizor je zaključio da je time što nije podelio nabavku u manje partije, koje bi obuhvatile slične proizvode, naručilac ograničio konkurenciju, što se i odrazilo u malom broju dostavljenih ponuda. Revizor je zaključio da bi verovatno bilo više ponuđača koji bi mogli da ponude barem deo tražene opreme, ali nisu učestvovali u postupku jer nisu mogli da u potpunosti ispune zahteve naručioca. Kao posledica toga, naručilac je, usled ograničene konkurencije, platio višu cenu nego što bi platio da je bilo više ponuda. Ovaj zaključak zasnovan je i na praćenju prakse drugih naručilaca u pogledu podele heterogenih nabavki na partije.

PRIMER 4

Ministarstvo je nabavilo motorno vozilo (sedan) za potrebe prevoza jednog od funkcionera ministarstva. Postupak nabavke sproveden u ovom slučaju bio je pregovarački bez prethodne objave. Ova nabavka nije bila uvrštena u plan javnih nabavki naručioca za datu godinu. Nabavka vozila u pregovaračkom postupku bez prethodne objave umesto otvorenog ili restriktivnog postupka, bila je opravdana hitnom potrebom. Revizori su imali sumnji u pogledu postupka koji je sproveden, kao i opisa tehničkih specifikacija, posebno kod gepeka automobila sa kapacitetom skladištenja od minimum 560 l i instaliranog CD/MP3 plejera sa izmenjivačem CD-a za najmanje šest CD-a. Naručilac je imao i vrlo specifična očekivanja u pogledu boje šasije automobila. Ispostavilo se i da usled ovog specifičnog zahteva naručilac mora da čeka šest meseci na isporuku automobila, pa su revizori zaključili da nabavka nije bila hitna, pa se time ne može opravdati neprimenjivanje konkurentnijeg i transparentnijeg postupka.

