



## Подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији, ИПА 2013

---

# Начела јавних набавки

Децембар 2019.

За садржину овог документа искључиво су одговорни Управа за јавне набавке и конзорцијум предвођен *GIZ International Services* и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.



## ОПШТЕ О НАЧЕЛИМА

Основна начела јавних набавки су општа правила на којима се заснива целокупни поступак јавних набавки.

Основна начела су усмерена ка реализацији два основна циља: **СЛОБодног тржишта** и **СВРСИСХОДНИХ ЈАВНИХ НАБАВКИ**, насупрот могућим злоупотребама због остваривања властитих интереса.

*Члан 5. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 91/2019)*

У складу са основним начелима јавних набавки дужни су да поступају сви учесници поступка о јавним набавкама. Значај основних начела састоји се у томе, што наручиоци приликом спровођења јавне набавке *морају да воде рачуна о овим основним начелима и од њих могу одступити само уколико је то неопходно и уколико сам Закон о јавним набавкама то допушта.*

Поступак јавне набавке се базира на **ПЕТ НАЧЕЛА** која једнако морају поштовати сви учесници у поступку:

- Начело економичности и ефикасности
- Начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације
- Начело транспарентности поступка јавне набавке
- Начело једнакости привредних субјеката
- Начело пропорционалности.

Наручилац је у примени Закона о јавним набавкама обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. Јавна набавка не сме да буде обликована са намером избегавања примене Закона о јавним набавкама или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или у неповољнији положај.

Привредни субјекти који имају право да пружају одговарајуће услуге према праву државе у којој су основани, не могу да буду одбијени у поступку јавне набавке уколико би према праву Републике Србије морали да буду физичка или правна лица.

У оквиру општих принципа прописана је и обавеза привредним субјектима да у *извршавању уговора о јавној набавци поштују обавезе у области заштите животне средине, социјалног и радног права, као и обавезе из колективних уговора, односно одредбе међународног права везаног за заштиту животне средине, социјално и радно право.* Списак међународних конвенција у области социјалног и радног права и конвенција о заштити животне средине наведени су у Прилогу 8. Закона о јавним набавкама.



## Начела као нит водиља за поступање наручилаца

Закон о јавним набавкама и подзаконски акти детаљно дефинишу начин спровођења поступака јавних набавки. Међутим, наручиоци се у пракси често сусрећу са детаљима припреме и спровођења поступака који нису у потпуности дефинисани специфичним законским одредбама. У тим ситуацијама наручиоци се често нађу у дилеми како да поступи на законит начин.

У свим таквим ситуацијама наручиоцима увек морају да као нит водиља буду начела јавне набавке. Наручилац код дефинисања сваког поступања мора да се запита да ли ће њиме да повреди неко од начела јавне набавке. У пракси је при томе најчешће питање да ли се ради о потенцијалном нарушавању начела обезбеђивања конкуренције и једнакости привредних субјеката.





## НАЧЕЛО ЕКОНОМИЧНОСТИ И ЕФИКАСНОСТИ

Према начелу **ЕКОНОМИЧНОСТИ** и **ЕФИКАСНОСТИ**, наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Такође, наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан Законом о јавним набавкама, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.

*Члан 6. Закона о јавним набавкама*

Другим речима, **ЕКОНОМИЧНОСТ** у јавним набавкама подразумева *минимизацију утрошка јавних средстава* приликом набавке одговарајућих добара, услуга или радова за потребе наручиоца, односно омогућавање да се додељена средства користе оптимално и одговорно, у сврху испуњавања циљева на најбољи могући начин и уз минималне трошкове. Економичност се, пре свега, остварује кроз економски најповољнију понуду и подразумева да се целокупна набавка и процедура спровођења јавних набавки чини уз што мање трошкове, не нарушавајући друга правила и принципе.

**ЕФИКАСНОСТ** подразумева спровођење јавних набавки на такав начин који обезбеђује *благовремену, рационалну и квалитетну реализацију конкретног уговора о јавној набавци*, уз *минимум трошкова* који се односе на поступак и извршење јавне набавке и уз *адекватну врсту поступка*. Ефикасност је од великог значаја за систем јавних набавки јер од ефикасности зависи на који начин ће наручиоци обављати своје делатности и у којој мери и на који начин ће бити задовољене потребе грађана. У циљу обезбеђења ефикасности утврђени су и одређени изузеци од општих правила као што су нпр. набавке на које се закон не примењује због њихове вредности.

Поступање у складу са начелима економичности и ефикасности представља законску обавезу за наручиоце која се огледа кроз цео поступак јавне набавке, али уз поштовање начела транспарентности, обезбеђења конкуренције, итд. Наведено је од велике важности и у фази извршења уговора о јавној набавци те наручилац мора систематски и организовано да прати реализацију и предузима мере како би се обезбедила реализација уговора на начин и под условима дефинисанима у документацији о набавци.

### Изјава о испуњености критеријума

Један од механизма Закона о јавним набавкама који омогућавају бољу ефикасност поступака је Изјава о испуњености критеријума која представља поједностављење процедура у јавним набавкама и смањење трошкова учешћа. Применом Изјаве поједностављено је суделовање у поступцима за привредне субјекте, што је од посебне важности за мала и средња предузећа, али и спровођење поступка за наручиоца.



## НАЧЕЛО ОБЕЗБЕЂИВАЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ И ЗАБРАНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Начело **ОБЕЗБЕЂИВАЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ И ЗАБРАНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ** подразумева обавезу наручиоца да у поступку јавне набавке омогући што већу конкуренцију.

Члан 7. Закона о јавним набавкама

**ЗАБРАЊЕНО ЈЕ** да наручилац *одређује услове који би значили националну, територијалну, или личну дискриминацију међу привредним субјектима*. Забрањено је ограничавање конкуренције са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у *повољнији или неповољнији положај*, а нарочито онемогућавање било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке *коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора*.

Реч је о суштинским принципима јавних набавки, чијом се применом жели обезбедити деловање тржишних инструмената уз забрану дискриминације.

Само уз широку конкуренцију и што већи број понуда може се очекивати тржишна конкуренција која ће резултирати нижом ценом за тражени квалитет, односно омогућити рационалну употребу јавних средстава и остваривање вредности за новац.

У ситуацији када постоји што већи број понуда у конкретном случају, наручилац има веће могућности да добије најповољније понуђене услове за реализацију конкретног уговора о јавној набавци. С друге стране, конкуренција међу понуђачима се остварује доследним поштовањем начела транспарентности јавне набавке које омогућава да се свим привредним субјектима омогући приступ информацијама од значаја за реализацију јавне набавке и начела једнакости привредних субјеката - да ниједан од понуђача нема више информација и права од другог понуђача.

### Рестриктивне могућности одступања од начела обезбеђивања конкуренције

Изузеци и ограничења од примене начела обезбеђивања конкуренције могући су само у ситуацијама које су *врло рестриктивно* предвиђена Законом о јавним набавкама, а односе се на посебна правила пре свега у преговарачком поступку без објављивања јавног позива. У примени овог поступка наручилац мора да буде у потпуности сигуран да је испуњен неки од законом дефинисаних основа за његову примену.



## НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Наручилац је дужан да обезбеди **ТРАНСПАРЕНТНОСТ** поступка јавне набавке поштујући обавезе из Закона о јавним набавкама. Ово начело се односи на основно својство поступака јавних набавки – јавност и приступ релевантним подацима о поступку заинтересираним странама.

*Члан 8. Закона о јавним набавкама*

Начело транспарентности захтева да се сви стадијуми поступка јавне набавке воде на начин да *обезбеде јавност у раду*, односно да поступак буде отворен и предвидив, тако да сваки понуђач, али и шира јавност, може имати сазнања о поступку.

Транспарентност је у уској вези са начелом забране дискриминације и начелом једнакости привредних субјеката, јер доприноси спровођењу тих начела. Значај транспарентности се огледа и у томе што се у случају њене доследне примене, смањује могућност корупције. Такође, да би се могла остварити пуна конкуренција, а самим тим и најповољнија могућа понуда, понуђачи морају бити упознати са постојањем јавне набавке и њених битних захтева, а морају располагати и инструментима потребним ради евентуалне касније заштите својих права у поступку.

Ово начело се конкретизује кроз *правила о оглашавању и праву на увид у документацију*, али и правила спровођења поступка, извештавање, итд. Ово начело може бити ограничено само у законом врло ограниченим случајевима – пре свега код примене изузећа од примене Закона, али и у преговарачком поступку без објављивања јавног позива, у којем се случају, путем објављивања обавештења о спровођењу преговарачког поступка које садржи образложење основаности примене тог поступка, као и документације о набавци, начело транспарентности остварује у задовољавајућој мери.

Начело транспарентности поступка јавне набавке је свакако од пресудног значаја за остварење циљева јавних набавки. Само објављивање свих релевантних података о поступку јавне набавке на начин који ће омогућити свим заинтересованим лицима да буду упознати са поступком, доприноси остваривању вредности за новац кроз поступке (кроз обезбеђење што шире конкуренције), као и ефикаснијој борби против корупције.



## НАЧЕЛО ЈЕДНАКОСТИ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА

Начело **ЈЕДНАКОСТИ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА** прописује дужност наручиоца да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим привредним субјектима. Начело једнакости *захтева да се према свим привредним субјектима поступа на једнак начин.*

*Члан 9. Закона о јавним набавкама*

Ово начело се остварује само ако су испуњене одређене претпоставке, а то су: да је сваком привредном субјекту омогућено да правовремено има све информације, да свако под истим условима може поднети своју понуду или пријаву, да су му доступне све информације као и да су критеријуми постављени непристрасно.

Ово начело се пре свега односи на *информације које су од значаја за спровођење поступка јавне набавке, и то тако што наручилац не сме ниједном привредном субјекту да саопшти оно што није саопштио другим.* Такву обавезу наручилац има, не само у поступку јавне набавке, већ и у фази припреме, односно израде плана набавки, као и конкурсне документације. Такође, приликом предузимања одређених радњи у поступку јавне набавке, наручилац је дужан да поступа у истим ситуацијама на исти начин.

Законом је прописано и да пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком. Наручилац може да тражи или да узме у обзир савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности.

Техничке спецификације морају свим привредним субјектима да омогуће једнак приступ и не смеју да неоправдано ограничавају конкуренцију у поступку јавне набавке. Значај овог начела се огледа и у томе што се у случају његове доследне примене, омогућује већа конкуренција, а тиме и остваривање вредности за новац.



## НАЧЕЛО ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

Начело **ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ** је начело које захтева од наручиоца да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне.

Члан 10. Закона о  
јавним набавкама

Ово начело обезбеђује сразмерност између циљева које треба постићи и средстава која се могу користити за њихово постизање, односно обезбеђује прикладност, нужност и уравнотеженост између одређених захтева и циља који је потребно постићи.

Начело пропорционалности захтева да:

- критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта,
- техничке спецификације,
- критеријуми за доделу уговора,
- рокови,
- докази

*морају бити сразмерни* према предмету јавне набавке, односно обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.

Дакле, начело пропорционалности претпоставља следеће:

- *прикладност*, односно наручилац може да спроводи јавну набавку на начин који одговара циљу који се жели постићи,
- *нужност*, што значи да захтеви не смеју бити тежи него што је нужно, и
- *уравнотеженост*, што значи да тежина захтева мора бити примерена циљу.

Стога да би одредили да ли се у конкретном случају остварује начело пропорционалности важно је одговорити на питања

- Да ли се јавна набавка спроводи на начин који је погодан за постизање циља који је у питању?
- Да ли оно што се захтева (критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора, итд.) превазилазе оно што је неопходно за постизање постављеног циља?