



## ЕУ подршка даљем унапређивању система јавних набавки у Србији

---

# СМЕРНИЦЕ ЗА ОКВИРНЕ СПОРАЗУМЕ

Децембар 2019. године

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.



## Уводне напомене

### Део А Општи увод – Шта је оквирни споразум?

- Разлика између оквирног споразума и уговора о јавној набавци
- Правна дефиниција оквирног споразума
- Када и зашто се у пракси користе оквирни споразуми
- Процес закључивања оквирног споразума и додела уговора на основу оквирног споразума
- Начела јавних набавки
- Питања конкуренције
- Трајање оквирног споразума и уговора додељених на основу оквирног споразума
- Битни услови по оквирном споразуму
- Ко може да закључује оквирне споразуме
- Природа оквирног споразума – необавезујући и обавезујући
- Буџетски захтеви
- Средства обезбеђења

### Део Б Закључење оквирног споразума – шта узети у обзир

- Општа питања
- Стратегија јавних набавки наручиоца
- Ко може да закључује оквирне споразуме
- Утврдити који наручиоци ће користити оквирни споразум
- Опсег и услови оквирног споразума
- Рачунање количине и процењене вредности оквирног споразума
- Типови оквирних споразума – оквирни споразум са једним понуђачем или оквирни споразум са више понуђача
- Шта уврстити у оквирни споразум
- Период важења оквирног споразума
- Одређивање цена на основу оквирног споразума
- Подела оквирних споразума на партије и управљање партијама





- Јасноћа начина на који ће се користити оквирни споразум
- Е-лицитације
- Е-каталози

#### **Део В            Закључење оквирног споразума – процес набавке**

- Оглашавање оквирног споразума
- Поступак јавне набавке који треба применити
- Подношење понуда
- Додела оквирног споразума

#### **Део Г            Функционисање оквирног споразума и додела уговора на основу оквирног споразума**

- Додела уговора на основу оквирног споразума - увод
- Оквирни споразум са једним понуђачем - директна додела уговора
- Оквирни споразуми са више понуђача
- Оквирни споразум са више понуђача – директна додела уговора
- Оквирни споразум са више понуђача – поновно отварање конкуренције
- Оквирни споразум са више понуђача - комбиновани модел
- Трајање уговора о јавним набавкама додељених на основу оквирног споразума
- Упутства за кориснике оквирних споразума
- Поступање са оквирним споразумом



## УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Управа за јавне набавке је уз подршку СИГМА-е у марту 2017. године израдила и објавила **Смернице за оквирне споразуме**. Смернице су базиране на Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) и широко су биле прихваћене и примењене у пракси јавних набавки у Републици Србији.

С обзиром на квалитет тог документа као и чињеницу да се закључење оквирног споразума и додела уговора на основу оквирног споразума према новом Закону о јавним набавкама суштински нису пуно променили, овај документ је базиран управо на тим Смерницама за оквирне споразуме Управе за јавне набавке. Овај документ је измењен и допуњен са новинама и усклађен са одредбама новог Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 91/2019).

Кључна терминологија и скраћенице у овим смерницама:

Закон о јавним набавкама	ЗЈН
Оквирни споразум	ОС
Оквирни споразум закључен са једним понуђачем	ОС са једним понуђачем
Оквирни споразум закључен са више понуђача	ОС са више понуђача
Уговор о јавној набавци	Уговор
Уговор о јавној набавци закључен на основу оквирног споразума	Уговор додељен на основу ОС

Текст **црвеном бојом** означава упућивање на одредбе ЗЈН.

**Л** – **означен плавом бојом** упућује на документа у прилогу која пружају више информација.



## ДЕО А

### ОПШТИ УВОД – ШТА ЈЕ ОКВИРНИ СПОРАЗУМ?

#### 1. Разлика између оквирног споразума и уговора о јавној набавци

Постоје различити типови споразума и уговора у области права, а два која се најчешће користе у јавном сектору јесу уговори о јавној набавци и оквирни споразуми. Понекад делује збуњујуће утврђивање јасне разлике између оквирних споразума и уговора о јавној набавци. У области јавних набавки, уговор о јавној набавци и оквирни споразум су два различита појма.

**Уговор о јавној набавци** (уговор) је споразум између наручиоца и понуђача где је понуђач обавезан да обезбеди добра, услуге или радове који су предмет уговора, а које наручилац плаћа. Уговор представља обавезу за обе стране.

**Оквирни споразум** (ОС), са друге стране, утврђује услове под којима наручилац може да набави тј. купи добра, услуге и радове током трајања ОС, при чему обично не постоји никаква обавеза за било коју од страна које учествују. Уговор се формира сваки пут када наручилац наручује на основу ОС.

#### 2. Правна дефиниција оквирног споразума (члан 66. став 1. ЗЈН)

Оквирни споразум је споразум између једног или више наручилаца и једног или више понуђача, којим се утврђују услови и начин доделе уговора током периода важења оквирног споразума, посебно у погледу цене и где је прикладно количине.

У суштини, ОС утврђује услове и критеријуме под којима се могу обавити специфичне набавке током периода трајања ОС. Јасно је из дефиниције да цена и квантитет нису једини услови који могу бити утврђени ОС-ом, а да такође није увек неопходно да се прецизно утврди квантитет у ОС. Ова дефиниција обухвата оквирне споразуме које су склопили један или више наручилаца са једним или више понуђача. Такође, указивање на чињеницу да оквирни „споразуми” јесу споразуми, говори да се они разликују од стандардног „уговора” о јавној набавци.

ОС је један затворени систем. Само они наручиоци који су закључили ОС, наручиоци у чије име је ОС закључен, или наручиоци за које се из документације о набавци јасно може да утврди да им је ОС намењен, могу да примењују ОС. Ниједан нови наручилац не може се придружити ОС након његовог закључивања. Слично правило важи и за понуђаче којима такође није дозвољено да се придруже ОС као понуђачи након што је ОС закључен.

#### 3. Када и зашто се у пракси користе оквирни споразуми

ОС се често користе за куповину стандардних добара/услуга/радова и где се боље цене или друге повољности по питању новца могу остварити агрегацијом количине. ОС се често



примењују за набавку добара/радова/услуга за којима наручиоци имају потребу која се понавља током одређеног временског периода, па тако не морају да пролазе кроз цео процес јавне набавке сваки пут када желе да доделе уговор.

Стандардни предмети ОС могу да буду услуге чишћења, набавке канцеларијског материјала или одржавање путева. Наручилац зна да ће имати потребу за овим набавкама, будући да се те потребе понављају, али у тренутку склапања ОС није могуће дати прецизне информације о томе у којој мери или када или где ће се јавити потреба за тим услугама/добрима/радовима. Стога, у таквим случајевима, ОС ће обично успоставити само опште услове који се тичу доделе више уговора на основу једног ОС, а све специфичне ставке биће прецизиране и договорене када дође до наручивања.

ОС нису прикладни за све врсте јавних набавки и понекад је прикладнија додела уговора. За извесне области попут грађевинарства, ОС можда нису прикладно решење. На пример, ОС за изградњу неколико школских зграда, где се захтеви разликују у значајној мери за сваки пројекат и где постоје комплексни међусобни односи између извођача, можда није добар приступ. У том случају можда би бољи приступ био склапање уговора о јавној набавци са опцијама или могућим продужењима уговора.

#### 4. Процес закључивања оквирног споразума и додела уговора на основу оквирног споразума

Када наручилац сматра да је ОС средство које одговара његовим потребама, оквирни споразум може се закључити након било које врсте поступка јавне набавке, али ће се у пракси најчешће користити отворени поступак. У зависности од тога да ли се ОС закључује са једним или више понуђача, након стручне оцене понуда, један или више понуђача се бирају ради закључивања ОС. Када је оквирни споразум закључен, уговори на основу ОС се додељују на следећи начин:

- **ОС са једним понуђачем** – уговор о јавној набавци се директно додељује понуђачу без поновног отварања конкуренције.
- **ОС са више понуђача** – постоје три начина доделе уговора о јавној набавци:
  - директна додела без поновног отварања конкуренције
  - поновно отварање конкуренције између понуђача, применом поступка „мини надметања“
  - Комбиновани начин, делимично без поновног отварања конкуренције, а делимично са поновним отварањем конкуренције.

За више детаља о овом поступку, погледајте Део В и Део Г.

#### 5. Начела јавних набавки (чл. 5. – 10. ЗЈН)

Веома је важно придржавати се општих начела у области јавних набавки када се планира и спроводи набавка за коју ће се закључити ОС.



Општа начела захтевају од наручилаца да спроводе поступак јавне набавке на начин који обезбеђује: ефикасност и економичност, конкуренцију (надметање), једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и транспарентност и пропорционалност.

Када се закључују уговори на основу ОС, наручиоци не морају да пролазе кроз све кораке поступка јавне набавке поново. Међутим, начела јавних набавки ипак важе и за ову фазу.

## 6. Питања конкуренције (члан 66. став 6. ЗЈН)

Оквирни споразум и уговор закључен на основу оквирног споразума не може да се користи на начин којим би се спречила, ограничила или нарушила конкуренција и једнакост понуђача.

Ова одредба има за циљ да осигура да се наручиоци не понашају на начин који може да угаси тржишну конкуренцију или да изазове да се понуђачи међусобно унапред прећутно договарају. На пример, изузетно велики ОС максималног трајања могу да имају за последицу затварање одређеног тржишта и може се очекивати да они садрже потенцијал да спречавају, ограничавају или нарушавају конкуренцију. Други пример је додела неоправдано дуготрајног уговора на крају периода трајања ОС, са циљем да се заобиђе четворогодишње ограничење за ОС.

## 7. Трајање оквирног споразума и уговора додељених на основу оквирног споразума (члан 66. ст. 4. и 5. ЗЈН)

Оквирни споразум који закључује наручилац не може да траје дуже од четири године, осим у посебно оправданим случајевима који су у вези са предметом јавне набавке, које наручилац мора да образложи.

Међутим, наручиоци не треба аутоматски да примењују максимално трајање као стандард. Пажљиво треба размотрити период трајања, имајући у виду врсте добара, радова и услуга који су предмет ОС, тржиште и флукуацију цена (видети Део Б, одељак 9 за више детаља).

Уговор о јавној набавци који се закључује на основу оквирног споразума мора да се закључи пре истека рока важења оквирног споразума, с тим да се његово трајање не мора да се подудара са трајањем тог оквирног споразума, већ по потреби може да траје краће или дуже време.

Нема ограничења дужине трајања уговора који се додељују на основу ОС. Ипак, треба имати на уму услов да се ОС не примењују на начин који нарушава конкуренцију. Сваки уговор који се додељује на основу ОС, чије се временско трајање не може комерцијално оправдати, може се сматрати кршењем овог услова (видети Део Г одељак 6 за више детаља).

## 8. Битни услови по оквирном споразуму (члан 66. став 10. ЗЈН)



Уговор о јавној набавци закључен на основу оквирног споразума не може да садржи суштинске измене услова утврђених у том споразуму.

Наручиоци могу флексибилно да одређују услове уговора прилагођене својим специфичним потребама како би се уговор доделио понуђачу укљученом у ОС. Међутим, не може се мењати ниједан од битних услова који су договорени у време закључивања ОС.

На пример, није дозвољено додавати нове производе попут штампача за набавку рачунарске опреме, која је обухватала само рачунаре и лаптопове. Међутим, у ОС који је закључен за резервне делове за возила, не би се сматрало суштинском изменом услова ОС, уколико би наручилац додао још неки резервни део за та возила, који иницијално није био обухваћен техничком спецификацијом (ова могућност додавања би требало да буде најављена у конкурсној документацији). Понуђач као страна ОС, не може да повећава цену осим уколико то није омогућено ценовним механизмом ОС, итд. Измена услова који нису суштински (од кључног значаја) јесте дозвољена, нпр. када они:

- нису од великог значаја,
- не могу да утичу на исход првобитне процедуре јавне набавке,
- не мењају економску равнотежу у корист понуђача.

## 9. Ко може да закључује оквирне споразуме (чл. 66., 78., 79. и 80. ЗЈН)

ОС може да закључи:

- појединачни наручилац
- група наручилаца који делују заједно или један од њих који заступа остале наручиоце
- тело за централизоване јавне набавке које делује у име наручилаца.

(видети Део Б одељак 3 за више детаља)

## 10. Природа оквирног споразума – необавезујући и обавезујући

ОС, како је дефинисано у ЗЈН, су **необавезујући** – када не подразумевају никакву врсту обавезе ни за једну од укључених страна. Само постојање ОС не обавезује наручиоца на било какве набавке. Необавезујући ОС дозвољава наручиоцу слободу да врши набавке ван ОС, уколико се то покаже као повољније, односно када за то постоје оправдани разлози. Међутим, јако је важно да у том случају наручилац не злоупотребљава ово право, већ да ту могућност користи само када заиста постоје објективни разлози који указују да би на основу ОС набављао под неповољним условима (нпр. услед евидентног договора понуђача у ОС).

Међутим, могуће је закључити **обавезујући** ОС, а у ЗЈН не постоји препрека која то забрањује. ОС могу бити обавезујући само за понуђача или само за наручиоца или за обе стране. Обавезујући ОС су мање заступљени од необавезујућих у већини земаља чланица ЕУ. Типично, обавезујући ОС биће склопљен са циљем да се обезбеди снабдевање, нпр. у





случајевима када су сигурност и хитност на првом месту, на пример за набавку одређеног лека за болнице. Обавезујући ОС може донети значајне уштеде у поређењу са необавезујућим зато што понуђач предлаже конкурентнију понуду знајући да ће наручилац бити везан обавезом да наручује оно што је обухваћено одређеним ОС.

Такође је могуће закључити **делимично обавезујући и делимично необавезујући** ОС. На пример, ОС ће бити обавезујући током извесног временског периода, након којег ће постати необавезујући, или ће бити обавезујући у односу на одређене количине.

Наручиоцу се препушта да одлучи које решење ће обезбедити најбољу вредност за новац и то мора да буде прецизирано у конкурсној документацији и ОС.

## 11. Буџетски захтеви

Важно је да се схвати да ОС није уговор и да по дефиницији не обавезује наручиоца да врши набавке на основу ОС. Уговор се формира сваки пут када наручилац наручује на основу ОС.

Уколико наручилац намерава да закључи обавезујући ОС тако да се обавезе на додељивање уговора на основу ОС, онда се прописи који регулишу буџетски систем и/или трошење финансијских средстава примењују на исти начин као код било ког уговора о јавној набавци. У таквом случају, ОС подразумева преузимање финансијских обавеза, те мора бити закључен у складу са обезбеђеним финансијским средствима, односно прописима који уређују финансирање.

Међутим, у случају да наручилац намерава да закључи необавезујући ОС који не подразумева обавезу да додели икакав уговор, онда се услови расподеле буџета морају поштовати када наручилац закључује сваки уговор који је додељен према таквом ОС, али не за закључивање ОС. Постоји такође могућност да наручилац склопи, на пример, четворогодишњи ОС који је обавезујући само за прву годину и у том случају постоји потреба да набавке за прву годину буду обухваћене годишњом расподелом буџета.

## 12. Средства обезбеђења (члан 94. ЗЈН)

Како би се обезбедила озбиљност понуђача који су стране ОС, наручиоци могу да захтевају средства обезбеђења да ће понуђач испунити обавезе преузете из ОС и финансијске обавезе које произилазе из уговора додељених на основу ОС.

Међутим, наручиоци треба да буду пажљиви када одређују вредност средстава обезбеђења, нарочито у првом од горепомнутих случајева. Пропорционалност треба да се испоштује како се не би обесхрабрило учествовање малих и средњих предузећа. ЗЈН поставља одређена ограничења у погледу висине средстава за обезбеђење које наручилац може да захтева. Тако средство обезбеђења за озбиљност понуде не може да буде веће од 3% вредности понуде без пореза на додату вредност, а средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза или за отклањање недостатака у гарантном року не може да буде веће од 10% вредности уговора о јавној набавци без пореза на додату вредност. Уколико је



укупна вредност ОС значајна, наручиоци не треба да захтевају прекомерне финансијске инструменте.





## ДЕО Б

### ЗАКЉУЧЕЊЕ ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА – ШТА УЗЕТИ У ОБЗИР

#### 1. Општа питања

Пре доношења одлуке о спровођењу поступка јавне набавке у циљу закључења ОС, постоје нека питања за разматрање на почетку којих наручиоци треба да буду свесни и која би требало да им помогну око доношења одлуке да ли је, као прво, ОС најадекватније решење, а, као друго, који тип ОС применити – обавезујући или необавезујући, са једним или са више понуђача.

Наручиоци треба да буду сигурни да ће се ОС показати као економично и ефикасно средство набавке. Наручилац треба да процени да ли ОС – а у неким случајевима заједнички ОС који укључује друге наручиоце – јесте решење које највише одговара.

Постоје извесна питања за разматрање на страни *тражње* (наручилац) као и на страни *понуђе* (понуђач) којима се треба бавити и која би требало да олакшају да се донесе одлука о томе који тип споразума највише одговара конкретној јавној набавци.

#### Л 1 Питања понуде и тражње

#### 2. Стратегија јавних набавки наручиоца

Стратегија јавне набавке је средство путем којег наручилац организује своје ресурсе и развија процесе и вештине како би јавна набавка дала максимални допринос циљевима организације (наручиоца). У том циљу, а и ради процене подобности ОС за одређену јавну набавку, наручиоци треба да разумеју предности и мане ОС, различите типове ОС, како се они закључују и како ће функционисати у пракси.

Када се разматра склапање ОС, адекватна стратегија јавне набавке ће осигурати да свака активност у вези са јавном набавком одражава циљеве и обавезе које треба реализовати том набавком.

Планирање унапред имаће за резултат уштеде трошкова, ефикасније и ефективније поступке, а стога и пораст вредности-за-новац.

#### 3. Ко може да закључује оквирне споразуме?

Оквирне споразуме могу закључивати:

- a) **Појединачни наручиоци.**
- b) **Група наручилаца** који делују заједно или један од њих који делује у име извесног броја других наручилаца.



- с) **Тело за централизоване јавне набавке** које делује у име извесног броја наручилаца и које обавља послове централизованих јавних набавки на републичком, покрајинском или на нивоу локалне самоуправе, као и заједничко тело за централизоване јавне набавке које за више локалних самоуправа обавља послове централизованих јавних набавки.

Обично, ОС ће омогућити најекономичније и најефикасније средство набавке када се закључи и примени од стране више од једног наручиоца – или од стране групе наручилаца или тела за централизоване јавне набавке и када укључује неколико понуђача.

## [Л 2 – Стране ОС – сликовни прикази](#)

### 4. Утврдити који наручиоци ће користити оквирни споразум (члан 66. став 9. ЗЈН)

Уговоре о јавној набавци на основу оквирног споразума могу да закључе наручиоци који су закључили оквирни споразум, наручиоци у чије име је оквирни споразум закључен, као и наручиоци за које се из документације о набавци јасно може да утврди да им је оквирни споразум намењен.

Наручиоци који су стране ОС остају фиксно везани за период трајања ОС, тако да након што се ОС закључи, нови наручиоци не могу да се придруже ОС. Из тог разлога је веома важно јасно утврдити од самог почетка наручиоце који ће користити ОС.

Када један наручилац закључује ОС, то је једноставно и директно, будући да је тај орган утврђен као наручилац у јавном позиву у одељку: *назив* наручиоца, као и у конкурсној документацији.

Када ОС закључује тело за централизоване јавне набавке које делује у име неколико наручилаца или један наручилац који делује у име осталих наручилаца, то мора да буде назначено у јавном позиву, а у конкурсној документацији мора јасно да се назначе наручиоци у чије име ће ОС бити закључен, или другим речима, који ће користити ОС, или пак може да упути на линк ка адекватном списку наручилаца, како би понуђач могао да утврди који су то наручиоци који ће користити ОС.

Када се ОС закључује у име претходно утврђене групе наручилаца, на пример, када се послови централизованих јавних набавки обављају на републичком нивоу, прописом Владе садржане су одредбе наручилаца чије се потребе обезбеђују преко тела за централизоване јавне набавке, онда се ти наручиоци не морају наводити поименце, већ је довољно назначити да се ОС односи на наручиоце из тог прописа.

Али, исто тако је могуће назначити стране ОС на друге начине, попут упућивања на дату категорију наручилаца у оквиру јасно ограниченог географског подручја. Међутим, важно је да дотични наручиоци могу бити лако и недвосмислено утврђени таквим упућивањем, на пример, *наручиоци на централном нивоу, школе у локалној самоуправи Х*. Непрецизни термини попут *било који наручилац* или *било која јавна институција у Србији* нису транспарентни и не могу се користити. Таква формулација онемогућава обезбеђивање да ће ОС “користити само наручиоци прецизно наведени у ОС”, како захтева ЗЈН.



Могуће је, међутим, да се током периода трајања ОС идентитет наручиоца промени због промене функције, реорганизације и реструктурирања (нпр. услед измене Закона о министарствима). Такве промене у ОС могу бити у складу са законом прописаним условима, под условом да у исто време, обим ОС није битно измењен. Требало би нагласити да сви органи који тврде да се придружују ОС као резултат такве реорганизације, морају да докажу директан континуитет обима и функција које су имали у претходном органу/органима који су били законити корисници ОС и да стога имају право да га користе. Уколико не докажу, овим новим органима неће бити дозвољено да користе ОС.

## 5. Опсег и услови оквирног споразума

Опсег ОС мора се пажљиво размотрити на почетку, а то може бити задатак који изискује доста времена. Нарочито када има више наручилаца – корисника ОС, вероватно је да ће се њихови захтеви у великој мери разликовати од једног наручиоца до другог. Идеално, производи/услуге треба да буду стандардизовани кад год је могуће како би се отклонило дуплирање, агрегирала тражња и побољшало одређивања цена. Стога је потребно уложити довољно времена у процес припреме.

Стога, наручилац треба да обави једну темељну и добро-спроведену анализу тржишта како би сакупио драгоцене информације о понуђачима који су у могућности да испуњавају његове захтеве и пословање на тржишту. Наручилац може да користи информације из анализе тржишта како би направио избор на основу добре информисаности о томе ко, када и како ће вршити набавку на основу његових захтева. Анализа тржишта може значајно да допринесе успешном спровођењу поступка јавне набавке и позитивним исходима доделе уговора.

Важно је да се на почетку добро промисли о пуном опсегу ОС и томе шта ће бити обухваћено њиме. Важно је имати у виду да се, након закључивања ОС, не могу више вршити измене иједног битног услова попут спецификација, критеријума за доделу или услова за избор понуђача из ОС са којим ће бити закључен појединачни уговор. Није могуће проширити опсег ОС како би се укључили фундаментално нови производи или услуге који нису првобитно били укључени у ОС (видети Део А, одељак 8 за више детаља).

Из ових разлога, правилно утврђивање захтева крајњих корисника, нарочито када ће бити много корисника са различитим потребама је од кључног значаја. О обиму будућег ОС морају унапред бити обавештени и консултовани наручиоци који ће бити крајњи корисници ОС.

## 6. Рачунање количине и процењене вредности оквирног споразума

Све разумне напоре треба усмерити ка обезбеђивању што је могуће више информација унапред; отвореност, транспарентност и једнак третман су кључни. Објављивање ОС без јасне идеје о примени или вредности није у складу са овим основним начелима.

Процењена вредност ОС се рачуна на основу максималне вредности свих уговора који су предвиђени за доделу за време трајања тог ОС (члан 31. ЗЈН). Ово важи за ситуацију када



ће само један наручилац користити ОС, али такође и за оне ситуације када ће га користити више наручилаца. У тим ситуацијама мора се узети у обзир процена свих уговора који ће бити додељивани од стране свих корисника.

ОС могу такође бити подељени у две или више партија. У том случају, наручилац мора да одреди процењену вредност сваке партије понаособ, а процењена вредност ОС биће укупна вредност свих партија током периода трајања ОС (члан 35. ЗЈН).

Приликом процењивања вредности ОС, наручиоци морају имати на уму општа правила која регулишу процењивање вредности уговора о јавној набавци (члан 29. и 30. ЗЈН). Она прописују да процењена вредност мора бити исказана у динарима, без пореза на додатну вредност, мора да обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији, мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке (које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл.) и мора да буде валидна у време покретања поступка; итд. Поред тога, а у зависности од тога која добра, радови или услуге ће се набављати, морају се узети у обзир и чланови 32. - 34. ЗЈН.

Правилна процена вредности ОС је важна за наручиоца због оглашавања захтева (видети Део Б, одељак 1 о оглашавању).

Препоручује се да информација о процењеној укупној вредности ОС заједно са процењеним количинама буде назначена у конкурсној документацији.

Прецизне количине можда неће бити познате од самог почетка будући да један од разлога за примену ОС и јесте што је у питању несигурност по питању квантитета и природе наруџби. Међутим, нека разумна процена максимума мора да се зна, осим уколико је предмет ОС такве природе да то објективно није могуће. Међутим, мора се истаћи да је мало вероватно да ће ОС омогућити добру вредност за новац када не постоји оквирна процена количине.

Трошење кроз ОС треба да се надгледа, а вредност не треба да премашује ону која је назначена у конкурсној документацији. Међутим, под одређеним условима ОС се може изменити током његовог трајања (члан 162. ЗЈН, а у вези са чл. 154. до 161. ЗЈН).

Нпр., оквирни споразум чији предмет набавке су добра може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако је вредност измене мања од 10 % првобитне вредности оквирног споразума и ако је вредност измене истовремено мања од 15.000.000,00 динара (члан 160. ЗЈН).

Како се не би премашивале количине на основу ОС, веома је важно обезбедити његов адекватни мониторинг. Ово је нарочито важно у случају централизованих или заједничких јавних набавки у којима постоји више корисника ОС.

(видети Део Г, одељак 8 - Поступање са оквирним споразумом)



## 7. Типови оквирних споразума - оквирни споразум са једним понуђачем или оквирни споразум са више понуђача (члан 66. став 7. и 8. ЗЈН)

Наручилац је дужан да у јавном позиву наведе са колико понуђача закључује оквирни споразум.

Наручилац који намерава да закључи оквирни споразум са више понуђача може да закључи оквирни споразум и са мањим бројем понуђача, односно са једним понуђачем, ако не добије унапред одређени број понуда које испуњавају услове за доделу оквирног споразума.

Одлука о томе да ли ће се додељивати ОС са једним или са више понуђача треба да се размотри у раној фази процеса, пре објављивања јавног позива. Избор типа ОС зависи од пажљиве процене која ће се добра или услуге набављати и од природе тржишта за та добра или услуге.

У општем смислу:

- ОС са једним понуђачем више одговара набавци једноставних, генеричких добара као што су канцеларијски материјал, папир и потрошни материјал за рачунаре, где постоји елемент стандардизације и релативно је лако унапред утврдити тачне цене и услове.
- ОС са више понуђача може бити користан за набавку компликованијих услуга попут консултантских услуга, обуке, социјалне заштите, где је теже утврдити тачне цене и где ће услови корисника бити различити. Такође, они могу бити прикладни за једноставна, генеричка добра где ће цене варирати током трајања ОС, а наручиоци желе да одрже конкуренцију/надметање између више понуђача. У овом случају, применом поступка поновног отварања конкуренције наручиоци ће моћи да добију боље цене.

### Л 3 Предности и мане типова оквирних споразума

#### **(И) ОС са једним понуђачем**

ОС са једним понуђачем може да значи две ствари:

- а) ОС закључен са једним понуђачем за укупни предмет споразума; или
- б) ОС који се састоји из различитих партија закључених са једним понуђачем по партији.

Укратко, закључивање ОС са једним понуђачем подразумева објављивање јавног позива (као што је наведено у Делу Ц, одељак 1) у којем је назначена намера да се ОС склопи са једним понуђачем. ОС се закључује са најбољим понуђачем на основу критеријума за доделу. Сви уговори на основу ОС морају да буду прецизно формулисани у конкурсној документацији и у ОС. Према овом ОС, уговор се закључује у границама услова предвиђених ОС с тиме да наручилац може при закључењу уговора од понуђача са којим је закључен ОС да затражи у писаној форми да допуни своју понуду подацима за



реализацију уговора ако је то неопходно (члан 67. став 1. и 2. ЗЈН).

(видети Део Г, одељак 2 у коме је дат пример ОС са једним понуђачем)

### **(ИИ) ОС са више понуђача**

ОС са више понуђача је ОС који се закључује са више од једног понуђача за набавку извесних добара, радова или услуга. Не постоји минимални или максимални број понуђача које захтева ЗЈН и то је одлука наручиоца. Слично томе, не постоји ограничење у броју понуђача који могу бити одабрани за ОС, премда је јасно да нема смисла да тај број буде већи од потребног јер је у супротном тешко управљати таквим ОС.

Укратко, закључивање ОС са више понуђача подразумева објављивање јавног позива (као што је наведено у Делу Ц, одељак 1) назначујући намеру да се ОС закључи са више понуђача, прецизирајући релевантни број понуђача (што може бити назначено као минимални или максимални број) који ће се бирати на основу критеријума за доделу на крају поступка јавне набавке. ОС се закључује са оним бројем понуђача како је назначено у позиву под условом да наручилац прими унапред одређени број понуда које испуњавају услове за доделу оквирног споразума. Иначе, наручилац може да закључи ОС са мањим бројем понуђача, па чак и са само једним (члан 66. став 8. ЗЈН). Уговори за радове, добра и услуге на основу ОС биће додељени одабраним понуђачима. Услови за доделу уговора на основу ОС морају бити прописани у конкурсној документацији и ОС, нпр. критеријуми за доделу у поновном отварању конкуренције, услови за избор понуђача из ОС са којим ће бити закључен уговор попут фиксног рангирања итд.

(видети Део Г, одељке 4 и 5 где су дати примери за ОС са више понуђача)

## **8. Шта уврстити у оквирни споразум**

Након одлуке о томе да ће се закључивати ОС, треба посветити неопходно време планирању поступка набавке како би се осигурало да ће бити закључен успешан ОС.

Има много елемената које треба размотрити у фази планирања, нарочито када закључивање ОС укључује и друге наручиоце. Ефективно планирање и предвиђање током раних фаза су кључни да се закључивање ОС изведе правилно и да се обезбеди његов будући успех.

Постоји потреба за јасноћом не само у вези са захтевима и спецификацијама (што није обухваћено овим смерницама, али је јасно да захтевају пажљиво разматрање и осмишљавање) већ и у вези са тим како наручиоци желе да ОС буде структуриран и како намеравају да га спроводе.

Неки од кључних елемената ОС су следећи:

- обавезе страна споразума,
- трајање ОС,
- како ће се уговори додељивати на основу ОС – директном доделом или поновним отварањем конкуренције,





- услови и критеријуми доделе уговора на основу ОС,
- одређивање цена на основу ОС,
- подела ОС на партије и поступање са партијама,
- трајање уговора на основу ОС,
- услови и начин плаћања,
- минимални технички и функционални захтеви,
- извештавање и мониторинг,
- пенали,
- е-лицитације (по потреби),
- е-каталози (по потреби).

Сви ови елементи морају бити обухваћени у самом ОС и такође унапред назначени у документацији о набавци за ОС.

## 9. Период важења оквирног споразума

ОС не може да траје дуже од **четири године**, осим у посебно оправданим случајевима који су у вези са предметом јавне набавке и које наручилац мора да образложи (**члан 66. став 4. ЗЈН**).

О периоду важења ОС мора бити одлучено у фази планирања.

Наручиоци не треба да само аутоматски примењују максимални период важења као стандард. Пажљиво треба размислити о периоду важења, имајући у виду типове добара, радова или услуга који су предмет ОС, тржиште понуде и флукуацију цена. Можда предност треба дати ОС са краћим периодом важења на пример за *хи-тецх* производе са кратким животним веком.

Треба имати на уму да након што се ОС додели, понуђачи који нису стране споразума, искључени су из конкуренције током целокупног периода важења споразума. Ово често може бити штетно за мале и новоосноване привредне субјекте који почињу са радом, који су вероватно пропустили прилику да поднесу понуду или су доставили неприхватљиве понуде. Међутим, закључивање ОС са краћим периодом важења како би понуђачи имали шансу да поново поднесу понуде треба да буде избалансирано у односу на чињеницу да то има за последицу већи посао за наручиоце и привредне субјекте пошто морају да чешће пролазе кроз поступак јавне набавке. Стога, наручиоци треба да извагају предности дужег периода важења уз ризике ограничавања конкуренције или затварања тржишта.

Са друге стране, у посебно оправданим случајевима који су у вези са предметом јавне набавке, трајање ОС може бити и дуже од четири године. Тако то може бити оправдано како би се осигурала учинковита конкуренција ако извршење ОС захтева улагања чије је време амортизације дуже од четири године.



Период важења ОС мора бити назначен у јавном позиву.

## 10. Одређивање цена на основу оквирног споразума

Кључна ставка у вези са ОС, што се огледа и у законској дефиницији, јесте да они утврђују услове на основу којих ће се додељивати уговори, укључујући и цену. Међутим, услови који се односе на цену (утврђени у време закључивања ОС), на основу којих ће уговори бити додељивани, не морају да омогућавају утврђивање тачних цена које треба платити за одређене уговоре. Детаљи појединачних уговора како се јављају могу да укључују механизам одређивања цена који је наведен у ОС за утврђивање тачне цене за одређени уговор.

Стога је важно размотрити како ће се одређивање цена обављати на основу ОС, а то у великој мери зависи од тога која добра, радови или услуге се купују и од природе одређеног тржишта које је укључено.

Постоји више начина за решавање питања одређивања цена приликом склапања ОС, као што су неки од следећих:

- 1) Утврдити фиксну цену током периода важења ОС. За генеричка добра и услуге, обично је могуће јасно прецизирати захтеве унапред и утврдити фиксне цене за одређени период, али такође и договорити попусте на количину. Треба напоменути да фиксно одређивање цена за дужи период може да обезбеди стабилност. Али уколико цене на том одређеном тржишту или у индустрији падају током периода, наручиоци се могу наћи у позицији да плаћају изнад тржишне вредности. Такође је могуће утврдити ОС да ће цене бити фиксне током одређеног периода, на пример од годину дана, након чега ће се применити механизам одређивања цена за свако прилагођавање (корекцију) цене.
- 2) Склопити ОС који утврђује цену нпр. за сваку јединицу, у садашњости, али омогућава један објективан механизам за прилагођавање цена новим околностима, на пример, који омогућава да цене расту или падају у складу са индексом потрошачких цена. Сваки такав механизам за одређивање цене мора да буде успостављен у ОС и документацији о набавци како би се унапред обезбедиле јасноћа и транспарентност око одређивања цене. У фази поступка јавне набавке када се склапа ОС, корисно је захтевати од понуђача да у првобитне понуде укључе структуру цене (рашчлањивање) трошкова у кључним областима попут: транспорта; режијских трошкова; трошкова материјала; цене рада; профита. Ако се ови подаци захтевају унапред, од понуђача се може тражити да оправдају свако будуће тражење повећања цене у односу на ове категорије тиме што ће поднети доказе који показују у којим областима је дошло до повећања цене.
- 3) Склопити ОС на основу којег ће понуђачи поново достављати цене одређеног датума које ће се сматрати фиксним током извесног периода ОС који следи (нпр. следеће недеље, месеца или квартала) – повремено отварање конкуренције. Када наручилац бира овакав приступ, мора јасно да нагласи у документацији о набавци и у ОС да намерава да користи овакав приступ за одређивање цена. Такође је могуће да



наручилац утврди услов да ажуриране цене не могу бити веће од цене која је поднета у поступку јавне набавке за закључивање ОС или од последњег извршеног ажурирања (видети Део Г, одељак 4 за више информација).

4) Склопити ОС на основу којег се цене одређују путем подношења нових понуда кроз поновно отварање конкуренције када се појаве специфичне потребе. Када ОС не утврђује све услове за доделу уговора, поновно отварање конкуренције за одређени уговор треба да буде одржано за све понуђаче у оквиру ОС. Ово не значи да се о основним условима може поново преговарати, нити да се они могу суштински мењати. То је више питање допуњавања или прерађивања основних услова како би одражавали одређене околности за појединачни уговор. Примери таквих услова су: специфични рокови испоруке; посебне повезане услуге, нпр. инсталација, одржавање и обука; појединачни специјални услови (нпр. специфични за одређене производе/услуге који ће бити обезбеђени како би се испунио одређени захтев на основу ОС). Путем поновног отварања конкуренције за одређени уговор, цене ће бити утврђене на основу тих услова. Наручилац који одабере овакав приступ мора јасно да нагласи у документацији о набавци за ОС и у ОС да намерава да користи овакав приступ за одређивање цена када врши наручивање.

## 11. Подела оквирних споразума на партије и управљање партијама

Подела ОС на партије може их учинити привлачнијим за мала и средња предузећа јер им се отварају прилике које би иначе биле ван њиховог домаћаја. Наручиоци стога треба да размотре у фази планирања како је најбоље структурирати ОС како би се омогућило да МСП добију једнаку шансу за надметање.

Наручиоци би, по правилу, требали да обликују јавну набавку у више партија на основу објективних критеријума (према врсти, количини, својствима, намени, месту или времену извршења и сл.). При томе, одређују предмет и обим поједине партије узимајући у обзир могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке када је то оправдано. Ако је процењена вредност јавне набавке једнака или већа од износа европских прагова, приликом одређивања предмета набавке јавни наручилац треба да размотри прикладност обликовања предмета јавне набавке у више партија, а у случају да закључи да подела предмета јавне набавке у партије није прикладна у извештају о поступку јавне набавке наводи главне разлоге тог закључка (члан 36. ЗЈН). Такође, тела за централизоване јавне набавке су дужна да централизоване јавне набавке спроведе на начин да обезбеди приступ тржишту малим и средњим предузећима, увек када је то могуће (члан 79. став 2. ЗЈН).

Када се одлучује о структури ОС у погледу партија, или колико понуђача именовати за један ОС, наручиоци, а посебно тела за централизоване јавне набавке, треба да размотре питање географске распрострањености. На пример, један понуђач може бити у могућности да пружа услуге у једном делу Србије, али не и у другом. Ту је од важности познавање тржишта понуде (снабдевача) и како се то најбоље може уклопити са корисницима ОС и њиховим захтевима.



И ОС са једним понуђачем и ОС са више понуђача могу да се поделе по партијама. У ОС са једним понуђачем, ако су различити понуђачи успешни за различите партије, наручилац ће закључивати посебне ОС за сваку партију са посебним понуђачем. У ОС са више понуђача, наручилац ће закључивати одвојене ОС са више понуђача за сваку партију.

Такође, нема ничега у ЗЈН што може да спречи наручиоца да у истој јавној набавци склопи ОС са једним понуђачем за једну или више партија, а ОС са више понуђача за остале партије, под условом да је ово јасно назначено и описано у конкурсној документацији.

Ако се ОС дели на партије, број партија мора бити назначен у јавном позиву.

## 12. Јасноћа начина на који ће се користити оквирни споразум

Поштујући начело транспарентности – наручиоци треба јасно да назначе у конкурсној документацији како предвиђају да ће се ОС примењивати након закључивања.

Важно је да крајњи корисници, у случају да има више наручилаца који користе ОС, а такође и понуђачи (имајући на уму да они можда не разумеју како функционише ОС) разумеју како ће се ОС користити током периода важења.

Нарочито када се планира ОС са више понуђача, поступак који ће се примењивати за утврђивање и одабир понуђача којима ће се додељивати уговори на основу ОС, треба да буде разјашњен. Ово такође важи када наручилац планира да закључи ОС са више понуђача, али добије само једну понуду која испуњава услове за доделу ОС и одлучи да закључи ОС са једним понуђачем (члан 66. став 8. ЗЈН). У том случају, конкурсна документација мора изричито да буде јасна по питању како ће се уговори додељивати на основу ОС у оба случаја, прво, на основу ОС са више понуђача, и друго, као алтернатива, на основу ОС са једним понуђачем.

## 13. Е-лицитације

Е-лицитација је електронски процес који се понавља, у коме се подносе нове ниже цене или нове вредности одређених елемената критеријума за доделу уговора и омогућава се рангирање понуда помоћу аутоматских начина оцене (члан 72. ЗЈН).

Потребно је пажљиво разматрати да ли ће се користити е-лицитација и у ком тренутку. Електронска лицитација се може користити или у фази поступка јавне набавке за закључење ОС или у фази доделе уговора на основу ОС. Као што је већ објашњено, уговори на основу ОС са више понуђача, где нису утврђени сви услови за доделу уговора, додељују се поновним отварањем конкуренције међу понуђачима. У овом случају наручиоци такође могу да користе и електронску лицитацију (члан 71. став 1. ЗЈН).

Тренутак када ће се користити е-лицитација мора бити објављен у јавном позиву или позиву за подношење пријава и у конкурсној документацији. Информације о поступку е-лицитације и неопходни технички захтеви морају бити детаљно дати у конкурсној документацији (члан 71. став 4. и Прилог 5. ЗЈН).



#### 14. Е-каталози

Наручилац може да захтева или да дозволи да се понуде подносе у форми е-каталога или да понуде садрже е-каталоге. Е-каталог се саставља у складу с техничким спецификацијама и у форми који је одредио наручилац.

Ако је оквирни споразум закључен са више понуђача подношењем понуда у форми електронских каталога, наручилац може да одреди да се поновно отварање конкуренције за појединачне уговоре на основу ОС одвија на основу ажурираних е-каталога (**члан 74. став 6. ЗЈН**). У том случају наручилац користи неку од следећих метода:

- позива понуђаче да поново поднесу своје е-каталоге, прилагођене захтевима тог појединачног уговора, или
- обавештава понуђаче да из већ поднетих е-каталога намерава да прикупи податке потребне за састављање понуда прилагођених захтевима тог уговора, под условом да је коришћење такве могућности било предвиђено у конкурсној документацији за ОС. У овом случају, наручилац је дужан да обавести све понуђаче о датуму и времену када намерава да прикупи податке потребне за састављање понуда које су прилагођене захтевима тог појединачног уговора и да им омогући да такво прикупљање података одбију. Наручилац је дужан да одреди примерен рок између тренутка обавештавања и стварног прикупљања података.

Наручилац је такође дужан да пре доделе уговора прикупљене податке представи понуђачима и омогући им да оспоре или потврде да понуда састављена на тај начин не садржи материјалне грешке.



## ДЕО Б

### ЗАКЉУЧЕЊЕ ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА – ПРОЦЕС НАБАВКЕ

#### 1. Оглашавање оквирног споразума

Када наручилац сматра да ОС одговара његовим потребама а процењена вредност ОС премашује релевантни праг, мора се придржавати правила оглашавања предвиђених у ЗЈН.

Уколико укупна процењена вредност ОС премашује релевантни финансијски праг јавни позив за закључење ОС мора да се огласи у складу са одредбама чл. 27., 105. и 106. ЗЈН.

- Ако је процењена вредност ОС за набавку **добара или услуга** једнака или већа од **1.000.000** динара када набавку спроводи **јавни или секторски наручилац**
- Ако је процењена вредност ОС за набавку **радова** једнака или већа од **3.000.000** динара када набавку спроводи **јавни или секторски наручилац**
- Ако је процењена вредност ОС за набавку **друштвених и других посебних услуга** једнака или већа од **15.000.000** динара када набавку спроводи **јавни наручилац**,
- Ако је процењена вредност ОС за набавку **друштвених и других посебних услуга** једнака или већа од **20.000.000** динара када набавку спроводи **секторски наручилац**.

Стога је правилна процена вредности ОС важна за наручиоца због претходно наведених услова оглашавања.

Стандардни образац јавног позива који се користи за оглашавање ОС исти је као стандардни образац јавног позива који се користи за оглашавање уговора за јавне набавке.

Уколико је укупна процењена вредност ОС једнака или већа од **5.000.000 динара** јавни позив објављује се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки, а даном приступања Републике Србије Европској унији огласи за јавне набавке чија је процењена вредност **једнака или већа од износа европских прагова** објављују се и у Службеном листу Европске уније.

Наручилац мора у јавном позиву да назначи да се закључује ОС и период његовог трајања. Максимално трајање ОС је четири године и само изузетно може бити и дуже (видети Део Б, одељак 9). У јавном позиву се мора такође назначити број понуђача са којима наручилац има намеру да закључи ОС. Из разлога транспарентности важно је јасно идентификовати наручиоце који ће користити ОС (видети Део Б, одељак 3). Иако није обавезно, препоручује се да се дају и информације о процењеној укупној вредности и процењеном обиму ОС у конкурсној документацији (видети Део Б, одељак 6).

Ако је ОС подељен на више партија, број партија се мора назначити у јавном позиву.



## 2. Поступак јавне набавке који треба применити

Наручиоци који склапају ОС морају да се придржавају правила за све фазе поступка јавних набавки које регулише ЗЈН.

ЗЈН предвиђа да наручилац може да закључи оквирни споразум након спроведеног поступка јавне набавке прописаног ЗЈН ([члан 66. став 2. ЗЈН](#)).

Поступци јавне набавке су: отворени поступак, рестриктивни поступак, конкурентни поступак са преговарањем, конкурентни дијалог, преговарачки поступак са објављивањем јавног позива, партнерство за иновације и преговарачки поступак без објављивања јавног позива ([члан 51. став 1. ЗЈН](#)).

Треба напоменути да је отворени поступак најчешће примењив. Рестриктивни поступак је примењив ако наручилац очекује велики број потенцијалних кандидата. Остали поступци (сем преговарачког поступка са објављивањем јавног позива које секторски наручиоци увек могу користити) могу се применити само када су испуњени услови за њихову примену. Сложеност већине набавки спроведених путем ових поступака често има за резултат доделу уговора, а не склапање оквирног споразума.

## 3. Подношење понуда

На основу поступка јавне набавке извршеног у циљу закључивања ОС, наручилац бира понуђача (понуђаче) који ће бити потписник (потписници) ОС на основу понуда. Стога закључивање ОС захтева комплетан поступак набавки укључујући подношење понуда.

Наручилац мора да се придржава одредби ЗЈН применљивих на поступак јавне набавке одабран за закључивање ОС као да спроводи стандардни поступак набавке за доделу уговора о јавној набавци. Правила која важе за поступке јавних набавки у циљу закључивања ОС, на пример о роковима, условима учешћа, техничким спецификацијама, критеријумима за доделу, иста су као она која важе за стандардне поступке јавних набавки. У случају постојања ОС, када дође време да се на основу ОС додељују уговори, наручилац не мора да спроводи цео поступак набавки.

Веома је важно да се у свакој фази набавке поштују општа начела јавних набавки (видети детаљније Део А, одељак 5).

### [Л4 ОС поступци - дијаграми тока](#)

## 4. Додела оквирног споразума

Када сви понуђачи доставе своје понуде и оне се отворе, након сачињавања записника о отварању понуда, почиње процес оцењивања. Фаза оцењивања понуда је она у којој се понуде оцењују према јасно дефинисаним условима и захтевима у документацији о набавци, како би се понуде рангирале и утврдило која понуда је најбоља.



Након прегледа и стручне оцене свих понуда, наручилац одбија све неприхватљиве понуде. Понуде које нису одбијене се рангирају применом критеријума за доделу који је одређен у документацији о набавци (члан 144. ЗЈН).

Избор (једног или више) понуђача за ОС врши се у складу са уобичајеним правилима о критеријумима за доделу уговора (члан 132. - 134. ЗЈН).

Код ОС са једним понуђачем, наручилац ће једноставно изабрати најбоље рангираног понуђача према критеријумима за доделу уговора и са њим закључити ОС. Када настане потреба током трајања ОС уговори ће се додељивати директно том понуђачу без даљег надметања (видети Део Г, одељак 2).

Код ОС са више понуђача, наручилац ће, применом критеријума за доделу уговора, изабрати као стране у ОС не само једног већ више понуђача, чији је број претходно назначио у јавном позиву, на пример три најбоље рангирана понуђача. Уколико након оцене понуда нема довољно понуда које испуњавају услове за доделу ОС, наручилац може да закључи ОС са мањим бројем понуђача, па чак и само са једним. Стога у овом конкретном случају планирани ОС са више понуђача може да постане ОС са једним понуђачем. Наредни уговори који су предмет ОС додељивали би се изабраним понуђачима. Начин доделе уговора на основу ОС мора бити наведен у конкурсној документацији и ОС, нпр. поновно отварање конкуренције, или један од метода за директну доделу (према условима за избор понуђача из ОС са којим ће бити закључен уговор на основу ОС), на пример динамично рангирање, итд. (видети Део Г, одељак 4 и 5).

Након обављене стручне оцене понуда, наручилац доноси одлуку о закључењу ОС, која мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству (члан 146. ЗЈН).

Одлука о закључењу ОС мора се објавити на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења одлуке (члан 146. став 5. ЗЈН).

У року од десет дана од дана објављивања одлуке на Порталу јавних набавки, може се поднети захтев за заштиту права Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки (члан 214. ЗЈН). Стога у том периоду наручилац не може да закључи ОС.

Ако у року од десет дана не буде поднет захтев за заштиту права, или је захтев за заштиту права коначном одлуком одбачен или одбијен, као и ако је поступак заштите права обустављен, наручилац може да закључи ОС (члан 151. ЗЈН).

Наручилац је дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења оквирног споразума на стандардном обрасцу (члан 109. став 1. ЗЈН).





## ДЕО Г

### ФУНКЦИОНИСАЊЕ ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА И ДОДЕЛА УГОВОРА НА ОСНОВУ ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА

#### 1. Додела уговора на основу оквирног споразума – увод

Приликом додељивања појединачних уговора на основу ОС, наручиоци не морају поново да спроведу све кораке поступка према ЗЈН, под условом да су правила адекватно примењена на закључивање самих ОС. Међутим, у овој фази и даље важе релевантна начела јавних набавки, укључујући забрана дискриминације и једнак третман и наручиоци морају да пазе да не ураде ништа што би било дискриминаторно или неправилно или што би нарушавало конкуренцију и равноправност понуђача (видети Део А, одељак 5).

Уговори на основу ОС са једним понуђачем додељују се директно том понуђачу, примењујући услове ОС (видети одељак 2). Принцип је исти као и код редовног уговора, осим што код ОС постоји интервал између закључења самог ОС и доделе уговора за добра, радове или услуге који су њиме обухваћени.

Уговори на основу ОС са више понуђача могу се доделити једној од страна у ОС на један од три могућа начина:

- без отварања конкуренције - директном доделом, или
- поновним отварањем конкуренције у процесу “мини надметања”, или
- комбиновањем наведених начина - делимично без отварања конкуренције, а делимично с поновним отварањем конкуренције.

Која год опција да се примени, уговор закључен на основу ОС не може да садржи суштинске измене услова утврђених у том споразуму (члан 66. став 10. ЗЈН).

Уговор на основу оквирног споразума закључује се у писаној форми, а исто правно дејство може да има и **наруџбеница**, ако садржи све битне елементе уговора (члан 152. став 6. ЗЈН). Закључење путем наруџбенице најпогоднија је за ОС са једним понуђачем када се наруџбенице издају искључиво под условима предвиђеним у ОС (нарочито у погледу обима обухваћених производа, радова или услуга), а понуде су достављене у поступку за закључење ОС. Такође може да буде погодна за ОС са више понуђача са фиксним и индикативним рангирањем (видети одељак 4).

Како је претходно речено, ОС може да се подели на партије (видети Део Б, одељак 11). У случају ОС са једним понуђачем, наручилац ће закључити одвојене ОС са једним понуђачем за сваку партију. Ако се ОС са више понуђача дели на партије, наручилац ће закључити посебне ОС са више понуђача за сваку партију.



Наручилац је дужан да тромесечно објављује збирно обавештење о додели уговора који су закључени на основу ОС у року од 30 дана од дана истека тромесечја у коме су уговори закључени (члан 109. став 2. ЗЈН).

## 2. Оквирни споразум са једним понуђачем - директна додела уговора (члан 67. став 1. и 2. ЗЈН)

Ако је оквирни споразум закључен са једним понуђачем уговор се закључује у границама услова предвиђених оквирним споразумом.

Наручилац у случају из става 1. овог члана може при закључењу уговора од понуђача са којим је закључен оквирни споразум да затражи у писаној форми да допуни своју понуду подацима за реализацију уговора ако је то неопходно.

Код ОС са једним понуђачем, уговори ће се додељивати директно том понуђачу, у складу са условима ОС и почетном понудом. Да би се уговори склапали на основу ове врсте ОС, у самом ОС морају се предвидети сви услови и нема простора за допуну или измену почетне понуде. Стога се уговори додељују искључиво под условима предвиђеним у ОС. Цена, рокови испоруке и други услови морају бити утврђени али неки услови, као на пример количина, не морају бити утврђени. Цена не мора да буде утврђена у апсолутном износу; могуће је одредити је референцом, на пример, на одређен индекс цена, под условом да одабрани механизам омогућава да се цена за конкретне уговоре утврђује на објективан и транспарентан начин. У том случају коригована цена једноставно представља примену договорених услова ОС.

Стога ова врста ОС мора да буде довољно прецизна да омогући наручиоцу да аутоматски склапа одређени уговор. Не мора се тражити од понуђача да измени или допуни своју иницијалну понуду.

**Пример:** Закључен је ОС за радне столове, након оглашавања и избора, са једним понуђачем, на основу критеријума економски најповољнија понуда и то односа цене и квалитета. Сваки пут када наручилац жели да наручи одређен број столова, склапа уговор са тим понуђачем, током периода важења ОС, на основу услова (цена, рокови испоруке) предвиђених у ОС и понуде поднете приликом закључивања ОС.

Како је претходно речено (видети Део А, одељак 11), наручилац се може одредити за обавезујући или необавезујући ОС. Обавезујући ОС је споразум који подразумева обавезу набавке одређених производа или услуга од понуђача када за то настане потреба током периода важења ОС. ОС са једним понуђачем је најпогоднији за обавезујући ОС. Наручилац би требало да прецизира природу ОС у конкурсној документацији и у ОС.

Ипак, и код ове врсте ОС предвиђен је одређен степен флексибилности, али само у случају када се ради о необавезујућем ОС. Тако наручилац може при закључењу уговора од понуђача са којим је закључен оквирни споразум да затражи у писаној форми да допуни своју понуду подацима за реализацију уговора ако је то неопходно. Уговор се склапа на



основу услова утврђених у ОС у комбинацији с условима понуђеним за реализацију који нису првобитно били утврђени у ОС. Треба нагласити да за уговоре који се склапају на основу ОС који утврђује све услове на обавезујући начин нема простора за допуну иницијалне понуде.

**Пример:** Закључен је ОС за рачунаре, након оглашавања и избора, са једним понуђачем, на основу критеријума економски најповољнија понуда и то односа цене и квалитета. Наручилац има организационе јединице у три различита града па је у конкурсној документацији одредио да је рок испоруке од 5 до 15 дана, а биће прецизно утврђен пре склапања појединог уговора. Сваки пут када наручилац жели да наручи одређен број рачунара за одређену локацију током периода важења ОС склапа уговор са тим понуђачем на основу услова предвиђених у ОС и понуде поднете приликом закључивања ОС с тим да понуђач може за сваки уговор у зависности од локације понудити другачији рок испоруке (наравно, у оквиру 5 до 15 дана).

### 3. Оквирни споразуми са више понуђача

Како је претходно речено, на основу ОС са више понуђача, постоје три могуће опције за закључивање уговора са једном од страна у ОС:

- **директном доделом** према условима утврђеним у ОС без поновног отварања конкуренције, када су услови довољно прецизно утврђени, или
- **поновним отварањем конкуренције** међу свим понуђачима ОС, ако ОС нису утврђени сви услови за доделу конкретног уговора, или
- **комбиновањем** тих опција, делимично без отварања конкуренције, а делимично с поновним отварањем конкуренције.

У првој опцији, наручилац врши избор искључиво на основу понуда које су понуђачи поднели у поступку јавних набавки за закључивање ОС. У другој опцији, наручилац поново отвара конкуренцију – “мини-надметање”, којом приликом се подносе “мини-понуде”, за одређене аспекте ОС. У трећој опцији наручилац комбинује претходне двије опције током трајања ОС. Свака од ових опција разматра се у даљем тексту.

Важно је да се у ОС јасно наведе коју ће од претходно описаних опција наручиоци користити за доделу појединих уговора. Недопустиво је да се уговор једноставно директно додели “омиљеном понуђачу”.

### 4. Оквирни споразум са више понуђача – директна додела уговора

Ако је ОС закључен са више понуђача, уговор на основу ОС може да се закључи према условима за доделу уговора утврђеним у ОС, без поновног отварања конкуренције међу понуђачима, ако су у ОС одређени сви услови за испоруку добара, пружање услуга или извођење радова и објективни услови за избор понуђача из ОС који ће извршавати уговор (члан 67. став 3. тачка 1.) ЗЈН).



Директно закључивање уговора је рационално када ОС садржи објективан и транспарентан процес за утврђивање понуђача који пружа највише по прихватљивој цени или других релевантних одлучујућих фактора. Применом метода директне доделе уговора могу се избећи додатни трошкови поновног отварања конкуренције и она може да се примени код већине истоврсних и једноставних добара као што су писаћи прибор, хартија и рачунарски потрошни материјал.

ЗЈН не даје критеријуме или методе којима би се наручиоци руководили при избору између понуђача који су закључили ОС када се користи ова опција. Одредба само указује на то да ће се уговори додељивати *према условима за доделу уговора утврђеним у ОС*, без поновног отварања конкуренције, ако су у ОС одређени сви услови за испоруку добара, пружање услуга или извођење радова и објективни услови за избор понуђача из ОС који ће извршавати уговор.

Прво, важно је напоменути да се ова опција може користити ако су у ОС утврђени сви услови за доделу конкретних уговора. Друго, у овој опцији нема простора за допуну или измену првобитне понуде/првобитних понуда јер се уговори склапају искључиво под условима утврђеним у ОС и иницијалним понудама.

Када се у ЗЈН говори о *условима за доделу уговора утврђеним у ОС* то значи да информације садржане у ОС треба да разјасне питања као што су:

- околности под којима наручилац предвиђа директну доделу уговора без поновног отварања конкуренције;
- како ће наручилац изабрати понуђача са којим ће закључити уговор;
- како ће наручилац изабрати следећег понуђача уколико први изабрани понуђач није у могућности да изврши набавку или не одговори.

Као што је речено, ЗЈН не прецизира методе доделе уговора, а овде је дат следећи пример за разматрање.

### Фиксно рангирање

**Пример:** ОС је закључен са пет понуђача за испоруку фотокопир апарата, телефакс машина и штампача, са посебним ценама и са испоруком у утврђеним роковима. Уколико наручилац жели да додели уговор за одређену количину фотокопир апарата определио би се за понуђача који даје најбољу понуду само за ту ставку без поновног отварања конкуренције, користећи првобитне критеријуме за доделу уговора. Уколико из било којег разлога тај понуђач не би могао да набави потребне фотокопир апарате у то време, наручилац би се обратио понуђачу са следећом најбољом понудом, и тако редом.

Овај пример описује метод “фиксног рангирања” понуђача на основу првобитних критеријума за доделу уговора примењених у време закључивања ОС или “каскадни метод”. Наручилац се прво обраћа понуђачу чија је понуда за закључивање ОС била сматрана најбољом, а затим се обраћа следећем уколико први није у могућности или није заинтересован да испоручи добра, услуге или радове о којима је реч.



Ово је један начин директне доделе уговора код ОС са више понуђача. Могу се користити и други методи за утврђивање којем ће се од понуђача укључених у ОС доделити уговор, с тим да је њихова примена у складу са објективним, транспарентним и недискриминаторним условима и да је наведена у конкурсној документацији за ОС.

Неки од других метода за директну доделу код ОС са више понуђача који се могу наћи у пракси земаља чланица ЕУ укључују:

- **индикативно рангирање** – углавном га користе тела за централизоване јавне набавке (ЦЈН) при чему ЦЈН оставља наручиоцима – корисницима ОС да утврде коначан ранг понуђача на основу почетних услова ОС. Оно се може користити код неких ОС где, на пример, услов испоруке може да има другачији приоритет код различитих уговора те ће пондерисање варирати и може да измени коначан ранг понуђача у сваком појединачном случају. Коначно рангирање утврђује се узимајући у обзир факторе од значаја за појединачног наручиоца, као што су трошкови транспорта, локална расположивост и технички захтеви који су специфични за тог наручиоца.
- **% подела** – уговор се дели на све понуђаче у одређеном претходно назначеном проценту. Удео понуђача не мора да буде једнак.
- **ротација** – уговори се додељују по принципу ротације свим понуђачима. Наручилац додељује први уговор прворангираном понуђачу, а затим сваки следећи пут следећем рангираном док се не заврши ротација свих понуђача, итд.

#### Л5 Примери метода за директну доделу – визуелни прикази

Важно је, међутим, имати у виду да у својој експланаторној напомени<sup>1</sup> Европска комисија говори само о 'каскадном' методу, и не елаборира и друге методе. Такође нема претходне праксе која би потврдила расположивост односно забрану коришћења претходно поменутих метода. Који год метод да користе наручиоци, од највећег значаја је да се осигура да су критеријуми и услови за њихову примену објективни, транспарентни и да нису дискриминаторни.

### 5. Оквирни споразум са више понуђача – поновно отварање конкуренције

Ако је ОС закључен са више понуђача, уговор на основу ОС може да се закључи поновним отварањем конкуренције међу понуђачима, ако ОС нису утврђени сви услови за испоруку добара, пружање услуга или извођење радова (**члан 67. став 3. тачка 2) ЗЈН**).

У случају ОС са више понуђача када нису на почетку прецизирани сви услови за доделу уговора, наручилац поновног отварања конкуренције (мини-надметања) омогућава наручиоцу да уговорне услове предвиди тако да их прилагоди конкретној насталој потреби, како би добио прецизније понуде које решавају елементе конкретног захтева. Мини-понуде поднете у мини-надметању могу да се баве питањима којима првобитне

<sup>1</sup> ЕК Експланаторна напомена – Оквирни споразуми – Класична директива, СС/2005/03\_rev 1 од 14.7.2005



понуде једноставно нису могле прецизно да се баве, јер у то време није била позната природа и динамика предмета набавке о којем је реч. То не значи да се основни услови могу поново уговорати или да се спецификације коришћене приликом склапања ОС могу суштински мењати. Модификације битних услова утврђених у самом ОС нису дозвољене. Пре је реч о допуни или прецизнијем формулисању основних услова како би се узеле у обзир конкретне околности појединих уговора. Примери таквих услова су:

- посебни рокови испоруке;
- споредни трошкови;
- конкретне повезане услуге, нпр. монтажа, одржавање и обука;
- посебне комбинације цене и квалитета;
- појединачни посебни услови (нпр. везани за конкретне производе/услуге који ће се обезбедити у циљу испуњавања конкретног захтева на основу оквирног споразума).

**Пример:** Потребан је ОС за разне консултантске услуге. Након објављивања јавног позива, исте се оцењују у смислу односа цене и квалитета економски најповољније понуде, укључујући квалитет и висину накнаде. Више компанија које покривају асортиман потребних консултантских услуга је обухваћено ОС. Услови ОС садрже накнаде по сату за различите квалификације особља. Када искрсне потреба за доделом уговора за конкретне услуге на основу ОС, наручилац поново отвара конкуренцију међу свим понуђачима способним да задовоље категорију потребних услуга како би установио који понуђач даје економски најповољнију понуду за конкретан пројекат на основу методологије (како ће се пројекат извести), рокова (колико сати) за ту услугу, и цене, применом висине накнаде у првобитној понуди (конкретна комбинација квалификације/накнаде) на сате и конкретно особље предложено за пројекат.

Мини-надметање такође може да се користи за поновно отварање конкуренције под истим условима. Услови које је утврдио наручилац остају потпуно исти као у ОС али је понуђачима дозвољено да побољшају првобитно понуђене цене. На пример, склопљен је ОС за производе високе технологије кратког века и променљивих цена. Цене су утврђене у ОС, али су применљиве на кратак временски период, на пример 6 месеци, након чега следи мини-надметање како би се промениле цене.

У пракси, поступак мини-надметања ће донекле изгледати слично поступцима набавки предвиђеним ЗЈН. Међутим, биће мање формалне природе и флексибилнији.

Поновно отварање конкуренције наручилац спроводи на основу услова из ОС и ако је потребно прецизније дефинисаних услова или других услова наведених у документацији о набавци за ОС, при чему је дужан да:

- 1) за сваки појединачни уговор који додељује упуту писани позив свим понуђачима са којима је закључио ОС да поднесу понуду
- 2) за сваки појединачни уговор који додељује предвиди довољно дуг рок за подношење понуда, узимајући у обзир факторе као што су сложеност предмета набавке и време потребно за припрему и сачињавање понуда



3) обезбеди да се понуде које се подносе у писаној форми не отворе пре истека рока за подношење понуда

4) донесе одлуку о додели уговора понуђачу који је поднео најповољнију понуду на основу критеријума за доделу уговора који су били одређени у документацији о набавци ОС.

Наручилац је дужан да објави одлуку о додели уговора на Порталу јавних набавки (**члан 67. став 4. и 5. ЗЈН**).

Наручилац треба да додели уговор понуђачу који је доставио најбољу понуду на основу критеријума за доделу утврђеним у ОС. Критеријуми за доделу уговора могу да буду исти као почетни критеријуми примењени приликом закључивања ОС. Међутим, код ОС са више понуђача приликом поновног отварања надметања постоји могућност да критеријуми или пондери за доделу уговора на основу ОС буду другачији од критеријума за доделу ОС. Критеријуми за доделу уговора на основу ОС морају да буду наведени у документацији о набавци за закључивање ОС.

Према томе, било би сасвим могуће закључити ОС искључиво на основу критеријума односа цене и квалитета, а доделу конкретних уговора базирати искључиво на цени, наравно под условом да је тај критеријум наведен у првобитној документацији о набавци.

**Пример:** Закључен је ОС за рачунаре, штампаче и скенере на основу критеријума односа цене и квалитета применом следећих критеријума: цена, техничке предности и трошкови експлоатације. У циљу доделе уговора искључиво за набавку штампача, наручилац је у конкурсној документацији ОС навео да ће се за тај уговор одржати поновно отварање конкуренције међу свим понуђачима који нуде штампаче. Најбоља понуда за штампаче вредноваће се према критеријумима доделе - "техничке предности" која ће се мерити на основи "страна/минут" и "трошкови експлоатације" који ће се мерити на основу потрошње енергије, рока трајања уложака са мастилом и њихове цене.

Наручилац може такође користити овај метод да **периодично** утврди најбољег понуђача међу свим понуђачима у ОС на одређено време, на пример 3, 6 или 12 месеци или на други рок за који се определи наручилац. У том периоду наручилац додељује уговоре на основу ОС понуђачу изабраном путем поновног отварања надметања. Након истека тог периода, наручилац поново отвара надметање да би утврдио најбољег понуђача за наредни период.

## 6. Оквирни споразум са више понуђача - комбиновани модел

Ако је ОС закључен са више понуђача, уговори на основу ОС могу да се закључе делимично без поновног отварања конкуренције (директном доделом), а делимично са поновним отварањем конкуренције (мини-надметање), ако су у ОС одређени сви услови за испоруку добара, пружање услуга или извођење радова и ако је наручилац у документацији о набавци за ОС предвидео објективне критеријуме према којима се утврђује када ће спроводити поновно отварање конкуренције и навео услове из ОС који могу да буду предмет поновног отварања конкуренције (**члан 67. став 3. тачка 3) ЗЈН**).



**Пример:** ОС је закључен са пет понуђача за испоруку рачунара на рок од четири године. ОС је закључен на основу критеријума односа цене и квалитета применом следећих критеријума: цена и техничке предности. Наручилац је одредио у конкурсној документацији да ће се прве две године уговори на основу ОС склапати без поновног отварања конкуренције на основу првобитних критеријума за доделу и поднетих понуда. Ако из било ког разлога прворангирани понуђач не би могао да испоручи потребне рачунаре, наручилац би се обратио понуђачу са следећом најбољом понудом, и тако редом. Наручилац је такође одредио да ће се пре склапања уговора за трећу и четврту годину трајања ОС поновно отворити конкуренција међу понуђачима који су стране ОС и одржати мини-надметање применом истих критеријума за доделу као и за ОС.

И у оквиру овог модела, наручилац може да користи мини-надметање како би периодично утврдио најбољег понуђача међу свим понуђачима у ОС на одређено време. Дакле, у горепоменутом примеру, наручилац прве две године додељује уговоре на основу ОС каскадном методом, без поновног отварања конкуренције. Након истека тог периода, наручилац поново отвара конкуренцију и спроводи мини-надметање да би утврдио најбољег понуђача, односно ново рангирање свих понуђача, за наредни период (на пример на 12 месеци). Током тих 12 месеци наручилац ће додељивати уговоре на основу ОС као и првобитно, каскадном методом, само сада може бити другачији ранг понуђача.

## 7. Трајање уговора о јавним набавкама додељених на основу оквирног споразума

Трајање уговора на основу ОС није посебно ограничено ЗЈН, као у случају ОС (видети Део Б, одељак 9). Трајање уговора на основу ОС треба, међутим, да буде примерено јавној набавци о којој је реч и квалитету добијеном за дати новац.

Уговор који се закључује на основу ОС мора да се закључи пре истека рока важења ОС, с тим да његово трајање не мора да се подудара са трајањем тог ОС, већ по потреби може да траје краће или дуже време (**члан 66. став 5. ЗЈН**).

Прво, уговори се морају доделити пре истека важења ОС. На пример, у оквиру четворогодишњег ОС за услуге одржавања опреме, уговор о одржавању могао би да се склопи три године и 11 месеци након почетка важења ОС. Али се на основу тог ОС не могу уговорати услуге одржавања након истека периода од четири године. Тако, уколико пар месеци након доделе уговора за одржавање искрсне очигледна потреба за додатним одржавањем опреме, не би било могуће да се користи исти ОС за доделу уговора за одржавање, с обзиром да је ОС престао да важи.

Друго, појединачни уговори могу да важе дуже од самог ОС. Међутим, треба имати на уму да се ОС не смеју примењивати на начин којим би се онемогућавала, ограничавала или нарушавала конкуренција и равноправност понуђача. На пример, сасвим је прихватљиво доделити уговор на основу ОС (четворогодишњег) три године и девет месеци од почетка важења ОС, који затим важи рецимо 12 месеци. Међутим, било би тешко оправдати дванаестомесечни уговор додељен пред сам истек ОС, ако је уобичајена пракса за добра или услуге о којима је реч била да такви уговори трају само по месец дана.





## 8. Упутства за кориснике оквирних споразума

Када се склопи ОС, посебно у случају ЦЈН, препоручује се да главни наручилац или ЦЈН изда упутство свим наручиоцима који ће користити ОС. Упутство за кориснике треба да пружи корисне информације о трајању, информације о понуђачима и ценама, а код ОС са више понуђача такође треба јасно да наведе рангирање понуђача и како корисници ОС да идентификују правог понуђача за доделу појединих уговора.

### [Л6 Пример садржине корисничког упутства за оквирни споразум](#)

## 9. Поступање са оквирним споразумом

Закључење ОС с једне стране означава крај поступка јавне набавке, али с друге стране означава почетак оперативне фазе ОС.

Активан однос према уговорима битан је код свих уговора. Код ОС од суштинског је значаја да се прати обим и природа активности (додељених уговора) на основу ОС, поред надзора и управљања самим уговорима закљученим на основу ОС.

ОС треба да се надзире да би се, на пример, осигурало да су вредност и врста уговора склопљених на основу ОС у складу са тим ОС, да се примењују исправни методи за доделу уговора и да се током целокупног трајања ОС добија одговарајући квалитет за уложени новац.

Стандардни приступи управљању уговорима такође треба да се користе како би се обезбедио дугорочни проактиван однос са понуђачима, стандард услуга и квалитета и сузила могућност уговорних спорова.

Процес управљања ОС допринеће припреми за израду наредног ОС. О новом ОС свакако треба почети размишљати много раније пре истека постојећег. Кључна питања која треба имати у виду у процесу планирања су, између осталих, следећа:

- Да ли нам је потребан нови ОС потпуно истог обухвата или треба да редефинишемо своје потребе?
- Да ли се тржиште променило или су се наше потребе промениле?
- Шта смо научили из садашњег ОС и како можемо побољшати следећи? На пример:
  - да ли је било превише или премало понуђача?
  - да ли је процес доделе уговора на основу ОС добро функционисао? Ако није, можемо ли га побољшати?
  - да ли су уговорни захтеви испуњени на време и са потребним квалитетом?
  - да ли смо континуирано добијали одговарајући квалитет по прихватљивој цени? (вредност за новац)
- Колико је времена потребно странама за примопредају?



- Када треба поново да покренемо процес јавних набавки како бисмо били сигурни да неће бити прекида у снабдевању?



## Л1 Питања понуде и тражње

### ПИТАЊА ЗА РАЗМАТРАЊЕ НА СТРАНИ ТРАЖЊЕ/КУПЦА И НА СТРАНИ ПОНУДЕ

Постоје извесна питања за разматрање на страни тражње/купца и на страни понуде којима треба посветити пажњу и која би требало да олакшају да се донесе одлука о томе који тип споразума највише одговара јавној набавци о којој је реч:

Страна тражње	Страна понуде
<b>СТРАТЕГИЈА</b>	
Могу ли се лако идентификовати потенцијални корисници и трошкови? Могу ли се утврдити подаци о актуелној тражњи и ценама?	Да ли постоје одговарајући понуђачи да испуне ваше захтеве по питању предмета набавке?
Да ли је наручилац у могућности да законски закључује оквирне споразуме у име осталих наручилаца?	
<b>ОПСЕГ</b>	
Да ли већ постоји закључени оквирни споразум који би легитимно могао да се користи, на пример - оквирни споразум закључен од стране Управе за заједничке послове републичких органа или неког другог тела за централизоване јавне набавке?	Које су кључне карактеристике тржишта и колико је оно конкурентно? Да ли имате посла са локалним, регионалним, националним или међународним тржиштем?
Да ли постоји неколико одвојених елемената предмета набавке – нпр. географски гледано или по производу/услугу? Има ли смисла све то објединити у јединствени оквирни споразум или уговор или се тиме повећавају ризик и комплексност до нивоа који је неприхватљив?	<p>Колико је конкурентно тржиште? Да ли сте ви главни купац? Да ли постоји могућност да агрегација ваше потражње носи ризик нарушавања тржишта и смањења конкуренције? Уколико јесте тако, можда би било боље да поделите потражњу на мање партије?</p> <p>Могу ли уговор или оквирни споразум да искључе низ понуђача и подигну улазне баријере за нове фирме (посебно за МСП)?</p> <p>Да ли би оквирни споразум био боље решење у циљу:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• управљања ризиком пропуста/неуспеха понуђача;</li> <li>• обезбеђивања извесног степена постојеће конкуренције; и</li> <li>• одржавања конкурентности тржишта?</li> </ul>



<p>Могу ли спецификације свих потенцијалних корисника да буду стандардизоване/у општим цртама или су оне исувише различите?</p>	<p>Колики је опсег на тржишту за постизање економије обима?  Да ли би боља вредност за новац била постигнута обавезивањем на строге обиме и обезбеђивањем одређивања цена путем уговора пре него оквирним споразумом?</p>
<p>Колико је лако унапред јасно назначити захтеве јавне набавке? Да ли је вероватно да ће бити потребно да се сваки уговор прилагоди појединачним потребама крајњих корисника?</p>	<p>Каква је демографска слика понуђача – да ли су они углавном у једној области или се протежу широм Србије (релевантно приликом разматрања приступа по питању партија).</p>
<p>Могу ли се већина услова уговора и широка структура одређивања цена договорити унапред или могу да постоје значајне варијације које ће се тражити касније?</p>	<p>Да ли желите да:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• проширите квалификован и флексибилан капацитет на тржишту, или</li> <li>• смањите трошкове и подстакнете иновације подстицањем улагања у одређена средства ради задовољења својих потреба?</li> </ul> <p>Овом другом више одговара уговор или оквирни споразум са мање понуђача. Оном првом вероватно не.</p>
<p>Да ли је то оквирни споразум који може, према члану 37. или 76. ЗЈН, да буде резервисан у целости или делом (обликовање у партије)?</p>	<p>Да ли тржиште обухвата велике конгломератне фирме или сложене групне структуре које послују на одвојеним тржиштима? Да ли ће набавка повећати уобичајени контакт између ових фирми доводећи до ризика да се омогућава координирано понашање или тајно договарање, смањујући подстицаје за иновацијама и смањењем трошкова?</p>
<p><b>ВРЕМЕНСКИ РОКОВИ И ТРАЈАЊЕ</b></p>	
<p>Да ли има довољно времена да се обави адекватна припрема какву захтева заједнички оквир (централизоване набавке)?</p>	<p>Да ли се технологија брзо мења на тржишту? Могу ли цене да драстично варирају током кратког периода? Може ли краћи уговор да донесе бољу вредност за новац током свог трајања?</p>
<p>Да ли набавка сама по себи може да се подели на партије (регионално, или по производу/услугу) како би се пружиле прилике мањим понуђачима?</p>	<p>Да ли је потребна значајна инвестиција за овај предмет набавке? Ако јесте, колики је животни век средстава? Која дужина трајања оквирног споразума би омогућила понуђачу да стекне повраћај од ове инвестиције? Која величина уговора је потребна да би се генерисале инвестиције?</p>
<p>Да ли постоји поверење у дугорочну стабилност наручиоца и његових циљева?</p>	<p>Да ли се тржиште брзо мења – нпр. кроз спајања или финансијске неуспехе? Можете</p>


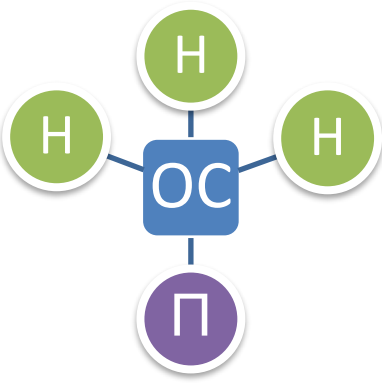
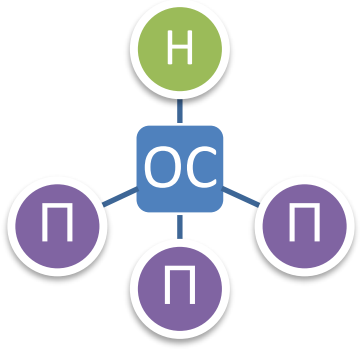


	ли да предвидите како би тржиште могло да изгледа на крају предложеног рока трајања оквирног споразума? Да ли ћете још увек добијати добру вредност за новац у тој фази?
<b>УПРАВЉАЊЕ И РЕСУРСИ</b>	
Да ли је приоритет сарађивати са другим наручиоцима како би се боље искористили недовољни ресурси за управљање набавком и уговором? Да ли би већа комплексност коју носи дозвољавање оквира са више наручилаца и управљање њиме могла да поништи стечене користи?	Који је капацитет на тржишту за честа вршења јавне набавке? Да ли су понуђачи упознати са типом набавке који је потребан да би се склопио оквирни споразум?
Да ли постоји довољно ресурса/стручности да би се поставила стална особа за управљање оквирним споразумом поред одговарајућих режима управљања?	Да ли ће понуђач бити у могућности да понуди сталног менаџера за купце ( <i>акаунт менаџера</i> )/за управљање уговором и одговарајуће процедуре подизања на виши ниво?



## Л2 Уговорне стране у оквирном споразуму и учесници у поступку доделе уговора на основу оквирног споразума

Н = наручилац; П = понуђач; ОС = оквирни споразум

	<p>Један наручилац Један понуђач</p> <p>Н закључује ОС са П</p> <p>Уговор додељен у складу са ОС закључен између Н и П</p>
	<p>Више наручилаца Један понуђач</p> <p>Сваки Н закључује ОС са П</p> <p>Уговор додељен у складу са ОС закључен између Н који додељује уговор и П</p>
	<p>Један наручилац Више понуђача</p> <p>Н закључује ОС са више П</p> <p>Уговор додељен у складу са ОС закључен између Н и П</p>



Више наручилаца

Више понуђача

Сваки Н закључује ОС са сваким П

Уговор додељен у складу са ОС закључен  
између Н који додељује уговор и П



### Л3 Предности и мане типова оквирног споразума

## ПРЕДНОСТИ И МАНЕ СВАКОГ ОД ТИПОВА ОКВИРНОГ СПОРАЗУМА

### Оквирни споразум са једним понуђачем

ОС са једним понуђачем је атрактиван будући да има потенцијал да максимизира попусте на куповине, тј. набавке на велико због преговарачке позиције наручиоца, као и да обезбеди снабдевање ако је понуђач у могућности да испуни укупну потребу наручиоца.

Овај тип ОС може бити нарочито привлачан када су у питању иновативни пројекти у којима наручилац и понуђач/пружалац услуга сарађују у истраживању и развоју.

У пракси, на ОС са једним понуђачем гледа се као на једноставније и јефтиније решење.

ОС са једним понуђачем омогућује бољу контролу децентрализоване набавке, а коришћење ОС је у погледу администрације мање оптерећујуће за наручиоца.

У исто време постоји неколико проблема којих наручилац мора бити свестан, и размотрити их у почетној фази склапања ОС са једним понуђачем.

Прво, постоји проблем са транспарентношћу ОС. Недостак транспарентности је у великој мери присутан након закључивања ОС и немогуће је знати да ли се уговори додељују у оквиру услова утврђених у ОС.

Друго, питање како ће вредност за новац бити обезбеђена у ОС са једним понуђачем је проблем будући да нема присутне конкуренције након закључивања ОС. Ово је нарочито релевантно уколико је у питању ОС за дужи временски период. Код таквог сценарија, околности се могу мењати и једини понуђач можда више неће бити најбољи избор по питању цене или квалитета набављене услуге/добра/радова. Стога је вредно размотрити закључивање необавезујућег ОС са једним понуђачем тако да наручилац има права да купује мимо ОС.

Табела која следи сумира предности и мане ОС са једним понуђачем и треба извагати једне у односу на друге:

ПРЕДНОСТИ	МАНЕ
Већи опсег за стандардизовање спецификација и захтева	Крајњи корисници могу на то гледати као на недостатак избора
Мање управљања уговором – само један понуђач на кога се треба фокусирати по области производа	Потенцијално превише ослањања на једног понуђача и немогућност да се ризик прошири на друге понуђаче
Потенцијал да се ближе сарађује са једним понуђачем и тако изгради добар однос	Ризик нарушавања тржишта тако да оно постане мање конкурентно, нарочито када је јавни сектор главни купац на тржишту
Нема потребе да се спроводи поновно отварање конкуренције које може да буде веома захтевно по питању времена и ресурса	Недостатак поновног отварања конкуренције значиће да нема никаквог степена надметања којим би се тестирале тржишне цене и други фактори
Могућност лакшег праћења и мерења квалитета добра или услуга који се купују	Уколико дође до проблема са квалитетом, нема других понуђача у оквирном споразуму који се могу искористити док се ово не





	поправи, тако да може да утиче на квалитет/континуитет снабдевања/услуге
--	--

### Оквирни споразум са више понуђача

ОС са више понуђача чешће се користе него они са једним понуђачем у централизованим набавкама. ОС са више понуђача су нарочито корисни у случајевима, када се не зна ко ће бити најбољи понуђач у фази додељивања појединачног уговора. На пример, за производе високе технологије код којих су промене веома динамичне, врло је могуће да понуђач који данас нуди најбољу технологију, за годину или две, када ће се уговор додељивати, више не буде технолошки лидер. Други разлози за избор ОС са више понуђача могу бити у ситуацијама када наручилац треба да се носи са флукуацијом цена, када природа поруџбина варира или када наручилац жели да подели своје поруџбине на мање партије како би подстакао учешће малих и средњих предузећа (МСП) уз задржавање конкурентне напетости.

Следећа табела сумира предности и мане ОС са више понуђача и наручилац треба да извага сваку у односу на друге како би утврдио који је најбољи приступ:

ПРЕДНОСТИ	МАНЕ
Више избора за наручиоце у смислу испуњавања њихових захтева	
Могућност ширења ризика – уколико један понуђач буде неуспешан, неки од других понуђача се може ангажовати, тако да се минимализује прекид у снабдевању и услугама	Управљање уговором са неколико понуђача може бити пренапорно и да одузима превише времена
Поновно отварање конкуренције може се организовати између понуђача како би се обезбедио изванредан степен сталне конкуренције у циљу подстицања иновација и смањења трошкова	Поновно отварање конкуренције може бити захтеван процес у погледу времена и ресурса
Смањени ризик да се тржиште наруши и да се учини мање конкурентним у будућности	

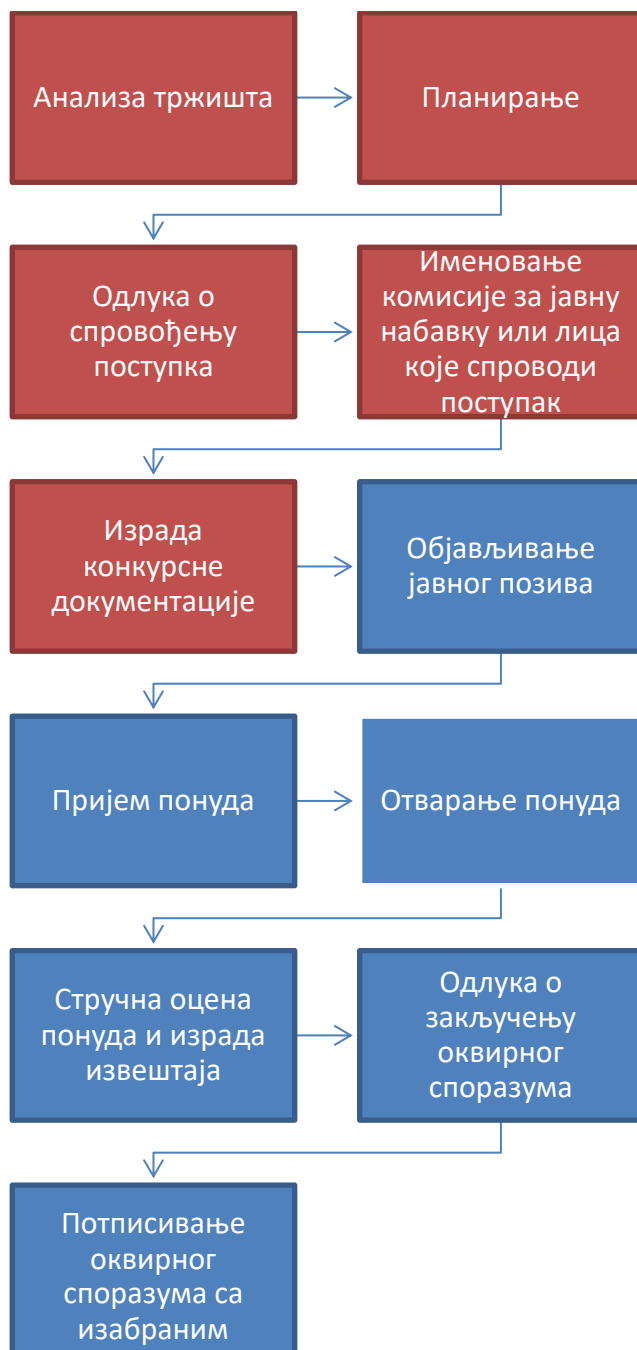


#### Л4 Закључивање оквирних споразума – дијаграми тока поступка

Дијаграм тока поступка – Кључне етапе при закључивању оквирног споразума (ОС)

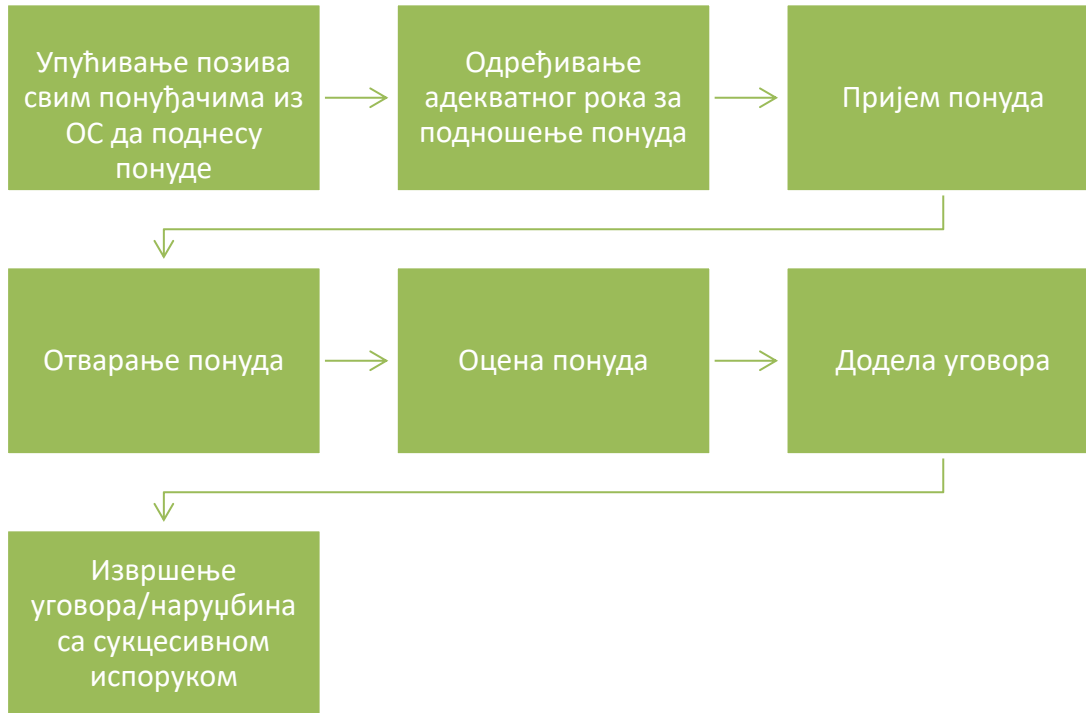
Пре објављивања

После објављивања





## Додела уговора у складу са оквирним споразумом уз примену поновног отварања конкуренције



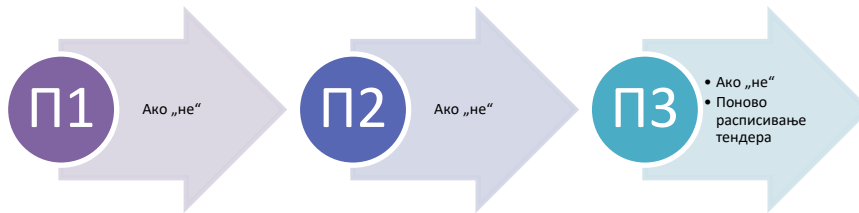


## Л5 Примери метода за директну доделу уговора у складу са оквирним споразумом о набавци добара

### Фиксно рангирање (каскадно)

#### Пример

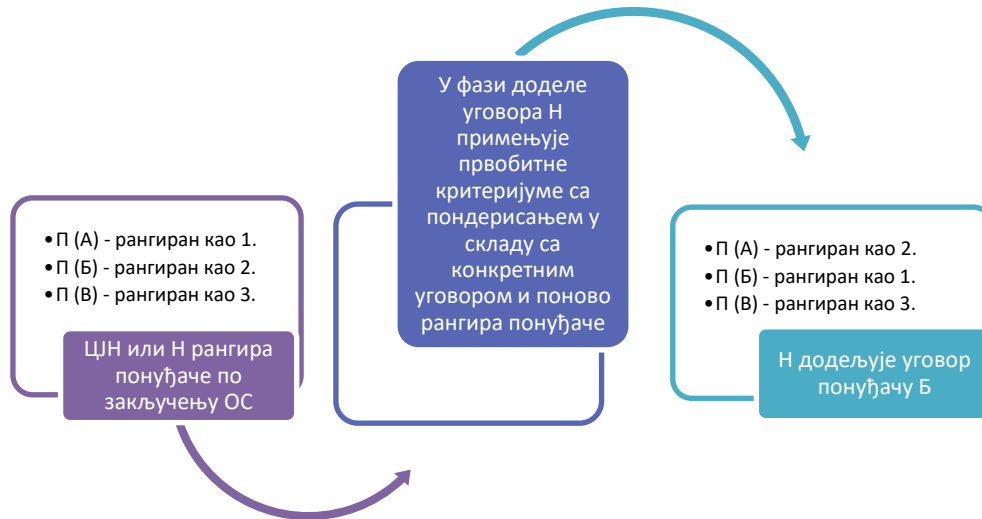
- Рангирају се три понуђача са којима је закључен оквирни споразум.
- Н захтева од П1 (прворангираног понуђача) да потврди да може да испоручи добра у складу са ОС и прихвати уговор додељен у складу са ОС.
- Ако П1 прихвати, уговор се у складу са ОС додељује П1.
- Ако П1 одбије или није у стању да прихвати, уговор се у складу са ОС додељује П2 (другорангираном понуђачу), и тако редом.





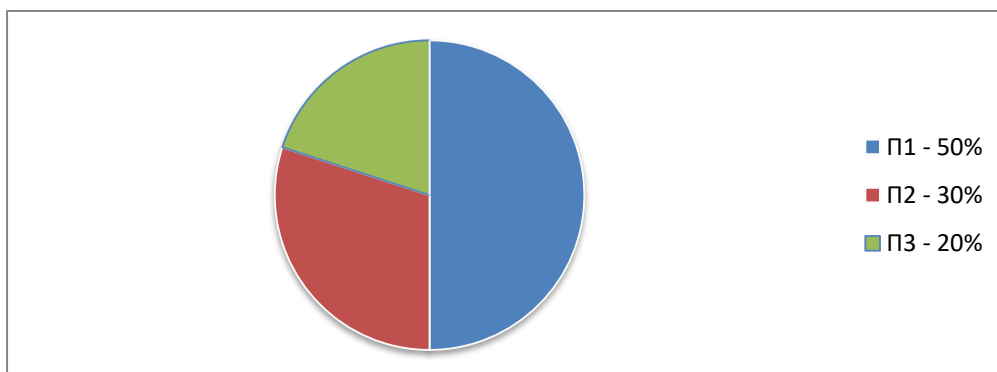
## Индикативно рангирање

Пример



## Процентуална подела

Рангирају се три понуђача са којима је закључен оквирни споразум. Сваком понуђачу се додељује фиксни проценат [вредности] уговора додељених у складу са оквирним споразумом.

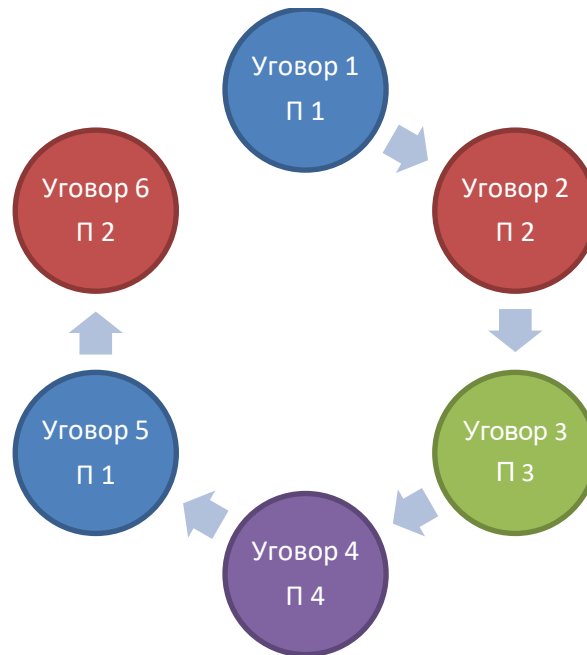




## Ротирање

Рангирају се четири понуђача са којима је закључен оквирни споразум.

Уговори се додељују по принципу ротирања, при чему се први уговор додељује понуђачу П1, други П2, трећи П3, четврти П4, пети опет П1, шести П2, и тако даље.





## Л6 Пример садржине корисничког упутства за оквирни споразум

### Оквирни споразум који закључује тело за централизоване јавне набавке (ЦЈН)

#### Корисничко упутство за наручиоце

##### Увод

Основне информације о набавци уз примену оквирног споразума (ОС)

Предности примене ОС

##### Предмет, цене

Добра/услуге/радови обухваћене ОС

Структура ОС

Опис партија (ако постоје)

Цене

##### Понуђачи са којима је закључен оквирни споразум

Списак понуђача

Рангирање понуђача

##### Преглед документације за ОС

Структура

Садржина

Ко потписује шта

##### Како користити ОС

Регистрација код ЦЈН

Одабир одговарајућих партија (у случају да је релевантно)

Како доделити уговор у складу са ОС



Директна додела – услови и поступак

Поновно отварање конкуренције – услови и поступак

### Информације за управљање уговорима

Информације које Н треба да достави ЦЈН

Информације које понуђач треба да достави Н или ЦЈН