



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

USAID-ov PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH NABAVKI

OKVIRNI SPORAZUM KAO TEHNIKA ZA SPROVOĐENJE JAVNIH NABAVKI U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

APRIL – MAJ 2023. GODINE

IZJAVA ODRICANJA OD ODGOVORNOSTI:

Ova publikacija je izrađena uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) u sklopu Projekta za unapređenje javnih nabavki. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost njenih autora i ne odražava stavove USAID-a i Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

USAID-OV PROJEKAT ZA UNAPREĐENJE JAVNIH NABAVKI

OKVIRNI SPORAZUM KAO TEHNIKA ZA SPROVOĐENJE JAVNIH NABAVKI U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

APRIL – MAJ 2023. GODINE

Pripremili: **MILICA MALETIĆ, DALIBORKA SREČKOV, DANIJELA BOJOVIĆ I
MILOŠ JOVIĆ**

Datum: **25. MAJ 2023. GODINE**

Sadržaj

SAŽETAK	2
1. UVOD	5
2. PRAVNI OKVIR ZA PRIMENU OKVIRNOG SPORAZUMA	6
2.1 OSNOVNA PRAVILA	6
2.1.1 Šta predstavlja okvirni sporazum?.....	6
2.1.2 Razlike između okvirnog sporazuma i ugovora o javnoj nabavci.....	6
2.1.3 Prednosti i nedostaci okvirnog sporazuma	7
2.1.4 Okvirni sporazum i okvirne količine	8
2.1.5 Okvirni sporazum i preuzimanje finansijskih obaveza	8
2.1.6 Postupak javne nabavke u kojem se može zaključiti okvirni sporazum	9
2.1.7 Predmeti javnih nabavki kod okvirnih sporazuma.....	10
2.1.8 Pogodnost okvirnog sporazuma za centralizovane javne nabavke	10
2.1.9 Broj ponuđača u okvirnom sporazumu.....	11
2.1.10 Trajanje okvirnog sporazuma.....	12
2.1.11 Trajanje ugovora zaključenih na osnovu okvirnog sporazuma	12
2.1.12 Planiranje okvirnog sporazuma	12
2.1.13 Realizacija okvirnog sporazuma.....	13
2.2 NAČINI DODELE POJEDINAČNIH UGOVORA NA OSNOVU OKVIRNOG SPORAZUMA	1
2.2.1 Okvirni sporazum sa jednim ponuđačem.....	1
2.2.2 Okvirni sporazum sa više ponuđača bez ponovnog otvaranja konkurencije.....	1
2.2.3 Okvirni sporazum sa više ponuđača sa ponovnim otvaranjem konkurencije.....	1
2.2.4 Okvirni sporazum sa više ponuđača delimično bez otvaranja konkurencije, delimično sa ponovnim otvaranjem konkurencije	2
3. NALAZI I KONSTATACIJE KJN I DRI U VEZI OKVIRNIH SPORAZUMA	1
3.1 KJN O OKVIRNOM SPORAZUMU.....	1
3.2 DRI O OKVIRNOM SPORAZUMU	1
4. PREDMETI NABAVKI POGODNI ZA OKVIRNE SPORAZUME	1
4.1 PREDMETI NABAVKI ZA KOJE SU NARUČIOCI NAJČEŠĆE SPROVODILI OKVIRNE SPORAZUME.....	1
4.2 ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA U VEZI SA PREDMETIMA NABAVKI I SPROVOĐENJEM OKVIRNOG SPORAZUMA	2
5. PRIMENA OKVIRNIH SPORAZUMA OD STRANE LOKALNE SAMOUPRAVE	1
5.1 PREGLED UPOTREBE OKVIRNIH SPORAZUMA OD STRANE LOKALNE SAMOUPRAVE.....	1

5.2 DRUGI PREDMETI NABAVKE POGODNI ZA OKVIRNE SPORAZUME ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE	2
5.3 SMERNICE ZA SPROVOĐENJE OKVIRNIH SPORAZUMA ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I DRUGE NARUČIOCE KOJI DO SADA NISU PRIMENJIVALI OKVIRNE SPORAZUME.....	3
6. <i>STUDIJE SLUČAJA</i>	1
6.1 OKVIRNI SPORAZUM SA JEDNIM PONUĐAČEM, KORIŠĆENJEM „PAMETNIH“ PARTIJA I ELEKTRONSKOG KATALOGA.....	1
6.2. ZIMSKO ODRŽAVANJE PUTEVA I ULICA.....	5
6.3. RAČUNARI I RAČUNARSKA OPREMA.....	9
7. <i>ZAKLJUČCI I PREPORUKE O KORIŠĆENJU OKVIRNIH SPORAZUMA</i>	13

Spisak skraćenica korišćenih u dokumentu:

ZJN	Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 91/19)
KJN	Kancelarija za javne nabavke
DRI	Državna revizorska institucija
EU	Evropska unija
TED	Tender Electronic Daily
Portal	Portal javnih nabavki
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj

SAŽETAK

U okviru USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki prepoznata je potreba da se ojačaju kapaciteti lokalnih samouprava za efikasno korišćenje tehnike okvirnih sporazuma u praksi. Okvirni sporazum, kao tehnika koja se može koristiti u postupcima javnih nabavki, pruža značajan doprinos efikasnosti, ekonomičnosti i većoj sigurnosti nabavke dobara, radova i usluga. Kroz inicijalnu analizu politika i praksi javnih nabavki u 14 lokalnih samouprava koju je Projekat sproveo, prepoznat je veliki interes za korišćenje okvirnog sporazuma, ali u isto vreme i vrlo ograničena iskustva, kapaciteti i znanje da se ova tehnika primeni u praksi.

U sistem javnih nabavki u Republici Srbiji, okvirni sporazum kao tehnika je uveden Zakonom o javnim nabavkama iz 2012. godine. Prvi put je primenjen u centralizovanim nabavkama koje je sproveo Republički fond za zdravstveno osiguranje. Veća primena okvirnog sporazuma usledila je nakon izmena Zakona 2015. godine.

Naručioci iz godine u godinu sve više primenjuju tehniku okvirnog sporazuma u praksi. Međutim, korišćenje okvirnog sporazuma nije zaživelo u punoj meri, naročito u lokalnim samoupravama. Naime, naručioci su propuštali da predvide mogućnost zaključenja okvirnog sporazuma u situaciji kada nisu u mogućnosti da odrede tačne količine predmeta nabavke, što je konstatacija koja je izneta i u izveštajima nadležnih organa, pre svega KJN i DRI, što ukazuje na to da su ipak i dalje u praksi znatno više zastupljeni ugovori sa okvirnim količinama, umesto okvirnih sporazuma.

Analiza je pripremljena sa ciljem da sagleda najefikasnije korišćenje tehnike okvirnih sporazuma od strane lokalnih samopraava i približi im šta predstavlja okvirni sporazum, kada ga koristiti, ko može da ga zaključi, koje vrste okvirnog sporazuma postoje, kako se zaključuje, koja je njegova sadržina, te koje sve teorijske i praktične mogućnosti dodele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma postoje.

U izradi ove analize vršen je pregled postojećeg stanja u pogledu korišćenja tehnike okvirnih sporazuma u Republici Srbiji, sa naročitim osvrtom na korišćenje u lokalnim samoupravama. Ujedno, analizirane su važeće odredbe ZJN-a koje su od značaja za upotrebu ove tehnike, kao i funkcionalnosti Portala javnih nabavke koje omogućavaju da se ova tehnika sprovede.

U okviru istraživanja su kao izvori podataka o korišćenju tehnike okvirnog sporazuma u Republici Srbiji, korišćeni dostupni podaci na Portalu i podaci iz Izveštaja KJN i DRI. Takođe, analizirana je upotreba okvirnih sporazuma i primeri dobre prakse drugih država, pregledom dostupnih podataka objavljenih na TED-u, kao i izveštaja o javnim nabavkama određenih država uključenih u analizu.

Prema podacima sa Portala, naručioci u Republici Srbiji okvirne sporazume pretežno sprovode za nabavke dobara, u manjoj meri usluga, dok se najmanja upotreba pokazala kod nabavke radova. Takođe, utvrđeno je da je dominantno korišćena tehnika okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem.

Pregledom javno dostupnih podataka na Portalu, u 14 lokalnih samouprava, izabranih u okviru USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki, konstatovano je da

iskustvo sa sprovođenjem okvirnog sporazuma imaju samo Grad Kragujevac i Grad Zrenjanin.

Analizom su obrađene i tri studije slučaja za predmete nabavki koje ima pretežan broj lokalnih samouprava. Kroz studije slučaja dati su konkretni primeri tehnika okvirnih sporazuma i to:

- Za kancelarijski materijal korišćenjem e-kataloga i „pametnih” partija,
- Za zimsko održavanje puteva i ulica korišćenjem tehnike okvirnog sporazuma sa više ponuđača bez ponovnog otvaranja konkurencije,
- Za računare i računarsku opremu korišćenjem tehnike okvirnog sporazuma sa više ponuđača sa ponovnim otvaranjem konkurencije.

Rezultati ove analize upućuje na zaključak da, iako mogućnost korišćenja okvirnih sporazuma postoji već punih deset godina i da se iz godine u godinu vidi trend povećanja njegove upotrebe, prednosti korišćenja ove tehnike nisu dovoljno prepoznate, kako kod lokalnih samouprava, tako i šire. Primena okvirnih sporazuma može uticati na: efikasnost postupka nabavke, ekonomičnost u postupanju (praktično više javnih nabavki se sprovede u jednoj javnoj nabavci), obezbeđivanje kontinuiteta poslovanja, podsticanje ekonomije obima, sigurnost realizacije posla (kod okvirnih sporazuma sa više ponuđača), te mogućnosti većeg učešća malih i srednjih preduzeća. Primena okvirnog sporazuma je svrsishodna kod predmeta nabavki kod kojih je izvesno da će naručiocu biti potrebni, ali je nepoznato u kom obimu i u koje vreme. Naručilac mora da sagleda stvarne potrebe, da okvirne količine odredi shodno analizi tih očekivanih potreba ili iskustva u prethodnim godinama, a nikako paušalno.

Ujedno, može se zaključiti da i u okolnostima u kojima se koriste okvirni sporazumi, nisu zastupljeni u većoj meri svi modaliteti koji su na raspolaganju, odnosno permanentno se koriste okvirni sporazumi sa jednim ponuđačem, dok su okvirni sporazumi sa više ponuđača zastupljeni tek simbolično (posebno zanemarljivo u lokalnim samoupravama). Prilikom odlučivanja o tome da li zaključiti okvirni sporazum sa jednim ili sa više ponuđača, neophodno je razmotriti u kom obimu postoji realna konkurencija na određenom tržištu koje je predmet nabavke. Kod predmeta nabavki u kojima je posebno važno obezbediti kontinuitet izvršenja razmotriti zaključenje okvirnog sporazuma sa više ponuđača.

Okvirni sporazum naručioci najčešće zaključuju za nabavku dobara (računari i računarska oprema; kancelarijski materijal; lekovi; potrošni materijal; namirnice...), nešto manje za usluge (usluge putnih agencija; usluge štampe; prevodilačke usluge; održavanje i servisiranje vozila...), a najmanje za radove (popravke i održavanje objekata; investicioni radovi; radovi na održavanju horizontalne i vertikalne saobraćajne signalizacije...) iako može biti primenjen u mnogo širem dijapazonu predmeta nabavki.

Kada naručilac pokreće postupak javne nabavke i zaključuje okvirni sporazum, nije u obavezi da raspolaže finansijskim sredstvima, već ta obaveza nastaje kada zaključuje ugovor na osnovu okvirnog sporazuma. Okvirni sporazum se može zaključiti u svakom postupku javne nabavke, pri čemu je, kao i kod zaključenja ugovora, sprovođenje otvorenog postupka u najvećem broju slučajeva najsvrsishodnije rešenje, koji trend treba nastaviti.

Na kraju, vidljivo je i da kada se koriste okvirni sporazumi postoje nepravilnosti, koje su pre svega utvrđene u izveštajima DRI. Tako je konstatovano da su naručioci zaključivali okvirni sporazum na procenjenu vrednost, koja je značajno veća u odnosu na vrednost okvirnih količina u tom okvirnom sporazumu, što je pokazatelj loše procene vrednosti u odnosu na stvarne potrebe. Potom, utvrđena su značajna odstupanja u pogledu najavljenih okvirnih i stvarno realizovanih količina, što dovodi u pitanje da li je ponuda koja je izabrana zaista i najpovoljnija. Dalje, naručioci su po osnovu okvirnog sporazuma nabavljali dobra koja, tehničkom specifikacijom kao sastavnim delom okvirnog sporazuma, nisu bila obuhvaćena, zaključivani su ugovori koji suštinski odstupaju od uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu, a konstatovani su i slučajevi izdavanja narudžbenica nakon isteka važenja okvirnog sporazuma.

Stoga, nameće se potreba daljeg jačanja kapaciteta naručilaca u cilju spoznaje prednosti tehnike okvirnog sporazuma, kao i pravila postupanja prilikom njene primene u svim fazama javne nabavke, od planiranja, preko sprovođenja postupka do izvršenja okvirnog sporazuma i ugovora zaključenih na osnovu istog.

Ova analiza bi trebalo da pruži doprinos na putu ka navedenom cilju, a značajan će biti i mentorski rad sa lokalnim samoupravama, koji je prepoznat u okviru USAID projekta "Unapređenje javnih nabavki". I pored toga, stalne obuke lica koja učestvuju u sprovođenju postupaka javnih nabavki i konkretni modeli konkursnih dokumentacija za okvirne sporazume neophodni su za veću i pravilnu primenu u praksi.

1. UVOD

Okvirni sporazum, kao posebna tehnika javnih nabavki, ustanovljen je direktivama EU u oblasti javnih nabavki iz 2004. godine¹, dok je u Republici Srbiji uveden Zakonom iz 2012. godine². U procesu usklađivanja zakonodavnog okvira, uređen je saglasno važećim direktivama EU u toj oblasti³, ZJN-om koji se u Republici Srbiji primenjuje od 1. jula 2020. godine.

Koristi od primene okvirnog sporazuma su velike, kako u pogledu efikasnosti postupka nabavke, tako i ekonomičnosti i veće sigurnosti nabavke dobara, radova i usluga. Praktično rešenje okvirnog sporazuma ogleda se u situacijama kada naručilac nije u mogućnosti da precizira tačne količine predmeta nabavke, kao i vreme kada će nastati potreba za predmetom nabavke, pri čemu pruža mogućnost naručiocu da ne preuzme konačnu obavezu, već da definiše okvire svojih potreba, a da obavezu preuzme onda kada ona bude izvesna. Stoga i Direktiva 2014/24/EU, u svojim uvodnim napomenama, preporučuje širu primenu tehnike okvirnog sporazuma u praksi.

Međutim, iako već punih deset godina postoji mogućnost primene okvirnog sporazuma u Republici Srbiji, ova tehnika ipak u lokalnim samoupravama nije zaživela u većoj meri.

Stoga, u okviru USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki, koji je započeo u julu 2022. godine, prepoznata je potreba jačanja kapaciteta za širu primenu okvirnog sporazuma na lokalnom nivou, te je i pripremljena ova analiza kao vid pomoći i smernica. Cilj ove analize je da približi šta predstavlja okvirni sporazum, kada ga koristiti, ko može da ga zaključi, koje vrste postoje, kako se zaključuje, koja je njegova sadržina, te koje sve teorijske i praktične mogućnosti dodele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma postoje.

Analiza je koncipirana u više delova/poglavlja. Najpre su predstavljena pravila primene okvirnih sporazuma, sa osvrtom na praktična i druga rešenja i preduslove za korišćenje ove tehnike u postupcima javnih nabavki. Zatim su sagledani i prikazani nalazi i preporuke KJN i DRI. Posebno su predstavljeni predmeti nabavki pogodni za primenu okvirnog sporazuma, uzevši u obzir primere dobre prakse drugih država. U petom poglavlju data je analiza primene okvirnih sporazuma od strane lokalnih samouprava, sa smernicama za sprovođenje okvirnih sporazuma. U šestom delu obradjene su studije slučaja u okviru kojih su prikazani benefiti i izazovi primene okvirnih sporazuma. Na kraju izvedeni su zaključci i preporuke. Mogućnost podsticaja za veće učešće ponuđača, naročito malih i srednjih preduzeća, sagledavana je u svakom delu Analize.

Podaci koji su izneti u ovoj analizi prikupljeni su i odnose se na vreme pisanja Analize.

¹ Direktiva 2004/17/EZ i Direktiva 2004/18/EZ.

² Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 124/12, 14/15 i 68/15), koji je počeo da se primenjuje 1. aprila 2013. godine.

³ Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU.

2. PRAVNI OKVIR ZA PRIMENU OKVIRNOG SPORAZUMA

2.1 OSNOVNA PRAVILA

2.1.1 Šta predstavlja okvirni sporazum?

Okvirni sporazum je ZJN-om definisan kao posebna tehnika koja se može primenjivati u postupcima javnih nabavki, a koja zapravo predstavlja osnovu za kasniju dodelu ugovora. Naime, postupak javne nabavke se umesto zaključenja ugovora o javnoj nabavci okončava zaključenjem okvirnog sporazuma, a na osnovu tog sporazuma se, prema potrebama naručioca, zaključuju konkretni ugovori ili izdaju narudžbenice. Okvirni sporazum može zaključiti jedan ili više naručilaca sa jednim ili više ponuđača.

Shodno zakonskoj definiciji⁴, okvirni sporazum je sporazum između jednog ili više naručilaca i jednog ili više ponuđača, kojim se utvrđuju uslovi i način dodele ugovora tokom perioda važenja okvirnog sporazuma, posebno u pogledu cene i gde je prikladno količine.

Analogno primeni u postupcima javnih nabavki, koncept okvirnog sporazuma može biti od koristi naručiocima i za nabavke na koje se ZJN ne primenjuje⁵, iako se time ZJN ne bavi.

2.1.2 Razlike između okvirnog sporazuma i ugovora o javnoj nabavci

Prva i osnovna nedoumica, kada je reč o okvirnom sporazumu, je pitanje njegove razlike u odnosu na klasičan ugovor o javnoj nabavci.

Ugovor o javnoj nabavci ima tretman teretnog pravnog posla, u kojem jedna strana, u ovom slučaju naručilac, plaća naknadu drugoj ugovornoj strani, odnosno privrednom subjektu sa kojim je zaključio ugovor, za isporuku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova koji su predmet nabavke. S druge strane, okvirni sporazum predstavlja specifični vid okončanja postupka javne nabavke, kojim se odstupa od pravila da se po sprovedenom postupku zaključuje ugovor o javnoj nabavci. Okvirni sporazum uglavnom ne predstavlja klasičan teretni dvostrano obavezujući pravni posao, već čini osnov za zaključivanje jednog ili više ugovora o javnoj nabavci kojima ugovorne strane preuzimaju obaveze.

U prilog zaključku da okvirni sporazum ne predstavlja dvostrano obavezujući pravni posao, govori i Direktiva 2014/24/EU koja, u svom uvodnom delu, „recitalu“⁶, ukazuje da naručioci ne treba da budu obavezni da radove, dobra ili usluge koji su obuhvaćeni okvirnim sporazumom nabavljaju na osnovu tog okvirnog sporazuma, što se može smatrati da proizlazi i iz ZJN-a, imajući u vidu da nije izričito navedeno da naručilac ima obavezu dodele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma. Međutim, treba imati u

⁴ Član 66. stav 1. ZJN

⁵ Čl. 11-21. i 27. ZJN.

⁶ Recital broj 61.

vidu da ugovor koji se zaključuje na osnovu konkretnog okvirnog sporazuma mora biti u skladu sa odredbama tog okvirnog sporazuma.

Iako okvirni sporazumi uglavnom nisu obavezujući, naručilac može zaključivati i obavezujući ili delimično obavezujući okvirni sporazum⁷, što može biti dodatni stimulanis ponuđačima da učestvuju u postupku javne nabavke, jer postoji izvesnost realizacije dobijenog posla. Navedene razlike između okvirnog sporazuma i ugovora o javnoj nabavci, predstavljene su i u **Smernicama za okvirne sporazume**, objavljenim na internet stranici KJN⁸.

Dodatna razlika između okvirnog sporazuma i ugovora o javnoj nabavci ogleda se u tome da se ugovor u praksi zaključuje sa jednim ponuđačem, dok okvirni sporazum pruža široke mogućnosti zaključivanja sa više ponuđača. Ujedno, u okvirnom sporazumu može biti uključeno više naručilaca, kao što je to slučaj kod zajedničkih i centralizovanih javnih nabavki.

Iako zaključivanje ugovora sa iskazanim okvirnim količinama nije izričito nedozvoljeno, upravo uvođenje okvirnog sporazuma koji bi se, između ostalog, zaključivao kada naručilac nije u mogućnosti da precizno odredi količine, ukazuje na još jednu razliku koja bi trebalo da postoji između ugovora i okvirnih sporazuma, s obzirom na to da se ugovori po pravilu zaključuju za nabavku tačnih, a okvirni sporazumi za nabavku okvirnih količina.

2.1.3 Prednosti i nedostaci okvirnog sporazuma

Prednosti okvirnih sporazuma dolaze do izražaja naročito kada naručilac teško može unapred da predvidi potrebe za određenim dobrima, uslugama ili radovima, jer su one neizvesne i po obimu i po vremenu nastajanja. Okvirni sporazum je izuzetno praktičan kod nabavki koje se ponavljaju svake godine, jer štedi resurse činjenicom da se svake godine ne moraju sprovesti dugotrajne procedure javnih nabavki, pri čemu obezbeđuje izvesnost nabavke.

Primera radi, ako je naručilac zaključio okvirni sporazum na dve godine, u toj drugoj godini će moći da zaključi ugovor po dobijanju finansijskih sredstava, a ne da tek tada kreće u postupak javne nabavke koji može da traje i više meseci. Zapravo, naručilac će po dobijanju sredstava za tekuću godinu biti spreman da realizuje svoje potrebe, što značajno olakšava njegovo poslovanje.

Ujedno, ako naručilac zaključi okvirni sporazum sa više ponuđača, sigurniji je u pogledu realizacije ugovora, odnosno svojih potreba. Ako bi se napravilo poređenje sa klasičnim ugovorom o javnoj nabavci (jedan ponuđač), te ukoliko bi došlo do njegovog raskida, naručilac bi morao da sprovodi novi postupak javne nabavke, dok bi se kod okvirnog sporazuma sa više ponuđača naručilac obratio jednom od preostalih ponuđača (u zavisnosti koji je modalitet zaključenja ugovora u tom slučaju izabran) čime bi obezbedio kontinuitet snabdevanja predmetom nabavke.

⁷ Npr. obavezujući u odnosu na određene količine.

⁸ <https://eupodrska.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/01/Smernice-OS.pdf>

S druge strane, manjkavost okvirnog sporazuma, naročito kada se zaključuje na duži vremenski period, ogleda se u izvesnom zatvaranju konkurencije, s obzirom na to da predstavlja zatvoreni sistem, što može potencijalno imati negativan uticaj na tržište javnih nabavki, naročito na mala i srednja preduzeća, a ujedno i na naručioca, jer se oslanja na ograničeni broj ponuđača.

2.1.4 Okvirni sporazum i okvirne količine

Određivanje okvirnih količina treba biti objektivno na osnovu analize očekivanih potreba ili iskustva u prethodnim godinama, a nikako paušalno. Stvarna realizacija je uslovljena potrebama, te može biti veća ili manja od predviđene količine, što treba i navesti u dokumentaciji o nabavci.

Posebnu dilemu predstavlja pitanje kolika odstupanja od okvirnih količina su dozvoljena, s obzirom na to da ZJN te granice izričito ne određuje. Ipak, značajno odstupanje od okvirnih količina se ne preporučuje, što može biti odraz lošeg planiranja, ali i nepravilnog izbora najpovoljnije ponude⁹. U praksi se događa da naručioci biraju najpovoljnijeg ponuđača prema cenama iskazanim na osnovu okvirnih količina, a u realizaciji te količine odstupaju i preko 50%, što za posledicu može imati da bi ponuda koja je inicijalno nepovoljnija u realizaciji mogla bila povoljnija.

2.1.5 Okvirni sporazum i preuzimanje finansijskih obaveza

ZJN-om¹⁰ je propisano da obaveze koje naručilac preuzima ugovorom o javnoj nabavci moraju da budu ugovorene u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem, odnosno raspolaganje finansijskim sredstvima, što ne važi za okvirni sporazum, jer se **okvirnim sporazumom ne preuzimaju finansijske obaveze**.

Dakle, kada naručilac pokreće postupak javne nabavke i zaključuje okvirni sporazum, nije u obavezi da raspolaže finansijskim sredstvima, već ta obaveza nastaje kada zaključuje ugovor na osnovu okvirnog sporazuma, što ga čini dobrim „alatom“ u rukama naručilaca, naročito kod nabavki koje se ponavljaju svake godine, jer obezbeđuje zaključenje ugovora o javnim nabavkama onda kada se steknu finansijski uslovi. Veoma je važno da sa odnosom okvirnog sporazuma i preuzimanja finansijskih obaveza u lokalnim samoupravama budu upoznati ne samo rukovodioci i službenici koji se bave javnim nabavkama, već i nadležne organizacione jedinice koje se bave budžetom i finansijama, odnosno da se procesi planiranja i sprovođenja okvirnih sporazuma koordiniraju i razumeju na pravi način unutar opštinske/gradske uprave.

⁹ Na navedeno ukazuje DRI u svojim izveštajima.

¹⁰ Član 152. stav 7. ZJN.

2.1.6 Postupak javne nabavke u kojem se može zaključiti okvirni sporazum

Prema odredbama ZJN-a okvirni sporazum se može zaključiti u svakom postupku javne nabavke. U praksi, ipak preovlađuje otvoreni postupak, što je i očekivano, s obzirom na to da je prema Godišnjem izveštaju KJN¹¹ učešće ove vrste postupka u 2022. godini, po broju zaključenih ugovora, iznosilo čak 98,76%.

U restriktivnom postupku samo je Ministarstvo odbrane zaključilo okvirni sporazum i to sa više ponuđača. Po predmetima nabavke može se videti da je reč o nabavkama iz oblasti odbrane i bezbednosti, a prema Uredbi o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti¹² restriktivni postupak se smatra pravilom za ove predmete nabavki, odnosno pomenuta uredba ne prepoznaje otvoreni postupak. Isti je slučaj i sa sprovođenjem pregovaračkog postupka sa objavljivanjem javnog poziva.

Javni naručioci su određeni broj okvirnih sporazuma zaključili u konkurentnom postupku sa pregovaranjem, od kojih više od polovine Republički fond za zdravstveno osiguranje, i to iz razloga što su u prethodno sprovedenom otvorenom postupku sve ponude bile neprihvatljive¹³.

Naručioci su okvirne sporazume zaključivali i u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva. Ako se pogledaju obaveštenja o sprovođenju pregovaračkog postupka, može se konstatovati da su se naručioci pretežno pozivali na primenu člana 61. stav 7. ZJN-a, odnosno da u prethodnom sprovedenom otvorenom postupku nisu dobili nijednu ponudu ili su sve ponude bile neodgovarajuće.

*Tabela 1: Pregled okvirnih sporazuma u postupcima javnih nabavki
prema podacima sa Portala¹⁴*

Vrsta postupka javne nabavke	Okvirni sporazum sa jednim privrednim subjektom	Okvirni sporazum sa više privrednih subjekata
Otvoreni postupak	10.582	1.393
Restriktivni postupak	/	4
Konkurentni postupak sa pregovaranjem	22	/
<i>Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva</i>	205 ¹⁵	4
<i>Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva</i>	3	2

¹¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

¹² „Sl. glasnik RS“, br. 93/20.

¹³ Osnov iz člana 55. stav 1. tačka 5) ZJN.

¹⁴ Podaci iz tabele, kao i drugi podaci u Analizi prikupljeni sa Portala, dati su uvidom u podatke na Portalu na dan 3. maj 2023. godine.

¹⁵ 108 postupaka za nabavku dobara, 94 postupaka za nabavku usluga i 3 postupka za nabavke radova.

2.1.7 Predmeti javnih nabavki kod okvirnih sporazuma

Predmet javne nabavke mogu biti sve usluge, svi radovi i sva dobra, bez ograničenja. Međutim, okvirni sporazum nije celishodan, niti primenjiv za sve predmete, tako da u svakom slučaju, naručilac mora ceniti svrsishodnost zaključivanja okvirnog sporazuma uzimajući u obzir svoje potrebe u svakom konkretnom slučaju.

Primeru radi, u oblasti građevinarstva okvirni sporazum neće imati mnogo smisla za izgradnju škole u skladu sa odgovarajućom projektno-tehničkom dokumentacijom, jer tu ne bi trebalo da bude nepoznanica, već će biti primeren klasičan ugovor o građenju, u smislu Zakona o obligacionim odnosima.

Više o predmetima nabavki pogodnim za korišćenje okvirnih sporazuma dato je u četvrtom i petom delu ove analize.

2.1.8 Pogodnost okvirnog sporazuma za centralizovane javne nabavke

Centralizovana tela, u ime naručilaca za koje sprovode centralizovane javne nabavke, sprovode postupak sa zaključenjem okvirnog sporazuma, a konkretne ugovore dalje, po pravilu, zaključuju sami naručioci. Okvirni sporazum za zaključivanje pojedinačnih ugovora mogu koristiti samo naručioci za čije potrebe je zaključen okvirni sporazum.

Pregledom planova pet centralizovanih tela u Republici Srbiji, izuzev plana Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, s obzirom na specifičnosti predmeta nabavki za zdravstvene ustanove¹⁶, dolazi se do najčešćih predmeta nabavki za koje centralizovana tela zaključuju okvirni sporazum. To su prevashodno dobra i usluge, što ne znači da i radovi ne mogu biti pogodni za okvirne sporazume, nego nisu odgovarajući za sprovođenje centralizovanih javnih nabavki.

Tabela 2: Pregled predmeta nabavki za koje su centralizovana tela zaključivala okvirne sporazume

DOBRA	USLUGE
<ul style="list-style-type: none">• Računari i računarska oprema• Kancelarijski materijal• Toneri• Pribor i sredstva za održavanje higijene• Papirna galanterija• Prehrambeni proizvodi¹⁷• Microsoft licence• Putnička vozila	<ul style="list-style-type: none">• Mobilna telefonija• Fizičko tehničko obezbeđenje• Održavanje higijene• Sanitarne usluge i druge srodne usluge (dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija)• Servisiranje računara, štampača i reciklaža tonera• Osiguranje vozila/imovine• Tehnički pregled vozila

¹⁶ Lekovi, vakcine, pejsmejkeri, implantati, sanitetski i medicinski potrošni materijal...

¹⁷ Služba za centralizovane javne nabavke i kontrolu nabavki, Beograd sprovodi nabavke raznih prehrambenih proizvoda kroz posebne postupke (mleko i mlečni proizvodi, sveže meso, smrznuto voće i povrće...), i tako su i predstavljeni u planu.

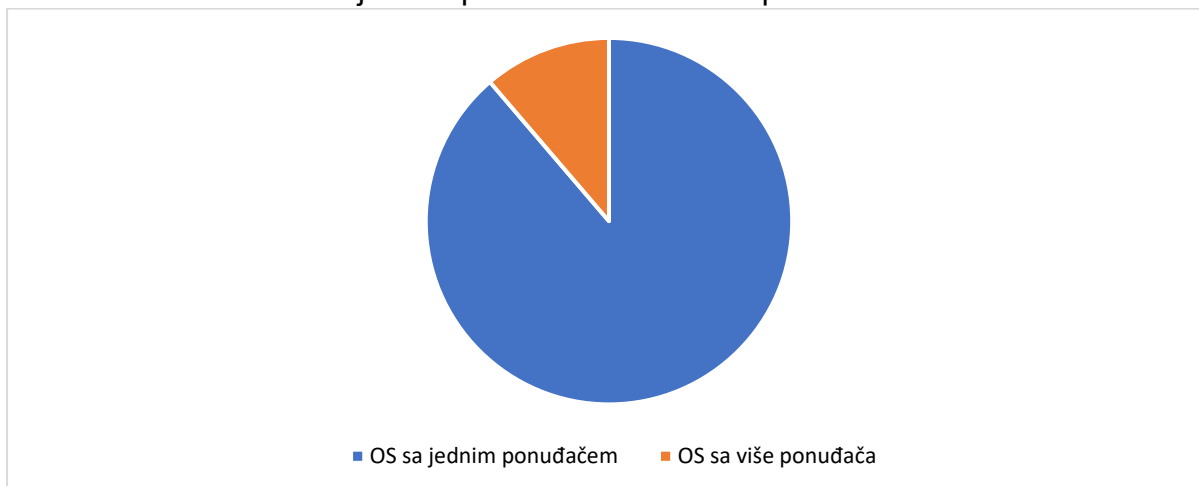
<ul style="list-style-type: none"> • Gume za vozila i vršenje vulkanizerskih usluga • Pogonsko gorivo • Energenti • Električna energija • Knjige za odlične i nagrađene učenike osnovnih i srednjih škola 	<ul style="list-style-type: none"> • Usluga interneta
--	--

2.1.9 Broj ponuđača u okvirnom sporazumu

U pogledu broja ponuđača sa kojima naručilac može zaključiti okvirni sporazum, ZJN takođe ne postavlja ograničenja, već ostavlja naručiocu da ceni u svakom konkretnom slučaju, uzimajući u obzir svoje objektivne potrebe, prirodu predmeta nabavke, stanje na tržištu i sl.

Na osnovu podataka dostupnih na Portalu, okvirni sporazumi sa jednim ponuđačem su značajno zastupljeniji od okvirnih sporazuma sa više ponuđača. Naime, od početka primene ZJN-a, 11.162 postupaka javnih nabavki je sprovedeno u cilju zaključenja okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem, a 1.416 postupaka je sprovedeno radi zaključenja okvirnog sporazuma sa više ponuđača. Razlog tome je verovatno što su okvirni sporazumi sa jednim ponuđačem jednostavniji za primenu.

Grafikon: Prikaz odnosa okvirnih sporazuma sa jednim ponuđačem i sa više ponuđača



Javni poziv je prvo mesto gde naručilac opredeljuje sa kojim brojem ponuđača je predviđeno zaključenje okvirnog sporazuma (navede konkretan broj ponuđača sa kojima namerava da zaključi okvirni sporazum, recimo sa jednim, sa pet ponuđača). Međutim, ukoliko ne dobije unapred određeni broj prihvatljivih ponuda, naručilac nije u obavezi da obustavi postupak, već ima pravo da proceni i odluči da zaključi okvirni sporazum sa manjim brojem ponuđača (npr. četiri umesto pet), pa čak i sa jednim, ali može iz navedenih razloga i da obustavi postupak¹⁸.

¹⁸ Član 147. stav 1. tačka 7) ZJN.

Pored toga, u dokumentaciji o nabavci, naručilac određuje koji će od modaliteta dodeljivanja pojedinačnih ugovora primenjivati. Treba imati u vidu da prema funkcionalnostima Portala, u situacijama kada naručilac oblikuje javnu nabavku u više partija, ne postoji mogućnost da se za različite partije koriste različiti modaliteti okvirnog sporazuma, niti se za pojedine partije može dodeliti ugovor, a za pojedine okvirni sporazum. Iako ovo ZJN u svojim odredbama izričito ne propisuje, funkcionalnostima Portala je to ograničenje uspostavljeno, tako da primera radi u jednom postupku javne nabavke nije moguće odrediti u jednoj partiji zaključenje okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem, a u drugoj partiji zaključenje okvirnog sporazuma sa više ponuđača sa ponovnim otvaranjem konkurencije, već se za svaku partiju mora opredeliti isti princip okvirnog sporazuma.

2.1.10 Trajanje okvirnog sporazuma

Trajanje okvirnog sporazuma je ograničeno na period od najduže četiri godine¹⁹. Postoji, međutim, izuzetak od ovog pravila, te trajanje okvirnog sporazuma može biti i duže, ali se ovaj izuzetak može koristiti samo kada je to apsolutno opravdano i u logičkoj vezi sa prirodom predmeta nabavke. U tom slučaju naručilac je dužan da razlog dužeg trajanja okvirnog sporazuma obrazloži i to navede u javnom pozivu.

2.1.11 Trajanje ugovora zaključenih na osnovu okvirnog sporazuma

Ugovori o javnoj nabavci, koji se zaključuju na osnovu okvirnog sporazuma, moraju biti dodeljeni pre završetka trajanja okvirnog sporazuma, s tim da se njihovo trajanje izričito ne mora podudarati sa trajanjem tog okvirnog sporazuma, već po potrebi može trajati kraće ili duže. Međutim, okvirni sporazum se ne može koristiti na način kojim bi se sprečila, ograničila ili narušila konkurencija i jednakost ponuđača.

Nedozvoljeno postupanje naručioca u vezi sa navedenim, može se ilustrovati na vrlo jednostavnom primeru usluge servisiranja klima uređaja, gde je naručilac planirao i predvideo okvirnim sporazumom da svake godine, tokom njegovog trajanja, zaključuje pojedinačne ugovore za servisiranje klima pred sezonu grejanja i pred sezonu hlađenja, a onda dan pre isteka važenja okvirnog sporazuma, zaključi pojedinačni ugovor za servisiranje klima za naredne dve godine, jer nije utrošio sva sredstva predviđena okvirnim sporazumom, što bi svakako bilo postupanje suprotno pomenutim pravilima i načelima ZJN-a.

2.1.12 Planiranje okvirnog sporazuma

U godini u kojoj naručilac sprovodi postupak javne nabavke, sa ciljem zaključivanja okvirnog sporazuma, u planu javnih nabavki određuje procenjenu vrednost javne nabavke, odnosno okvirnog sporazuma koja predstavlja zbir vrednosti svih ugovora

¹⁹ Za javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti ne duže od sedam godina.

koje planira da zaključi na osnovu tog okvirnog sporazuma u periodu njegovog trajanja.

Postupak javne nabavke sa ciljem zaključenja okvirnog sporazuma se u planu javnih nabavki nalazi samo u godini u kojoj se sprovodi postupak, a ne i u narednim godinama kada se okvirni sporazum realizuje, odnosno zaključuju ugovori/izdaju narudžbenice.

S tim u vezi, potrebno je napraviti razliku između plana javnih nabavki i finansijskog plana. Naime, u planu javnih nabavki određuje se procenjena vrednost za ceo period trajanja okvirnog sporazuma (koji načelno može da traje i do četiri godine), što ne znači da u finansijskom planu u godini u kojoj se sprovodi postupak javne nabavke treba da budu predviđena sredstva u ukupnoj vrednosti okvirnog sporazuma, već finansijski plan treba da obuhvati samo vrednosti planirane realizacije ugovora (na osnovu okvirnog sporazuma) koji će biti zaključeni u toj godini. Dalje, za svaku narednu godinu u finansijskom planu potrebno je predvideti sredstva za ugovore koji će biti realizovani u toj godini. Navedeno podrazumeva redovno praćenje realizacije okvirnog sporazuma i adekvatno planiranje sredstava u finansijskim planovima za naredne godine.

Stoga, i ovde je važno naglasiti značaj saradnje službi nabavki i finansijskih službi naručilaca, kako bi se adekvatno koordinisali procesi planiranja i sprovođenja okvirnih sporazuma. Pritom, nije obavezno da naručioci u planu javnih nabavki naznače da se primenjuje tehnika okvirnog sporazuma, niti koja vrsta (sa jednim ili više ponuđača), s tim da se to može navesti, ali ne predstavlja nikakvu prepreku primene ove tehnike javne nabavke iako to nije u planu određeno.

2.1.13 Realizacija okvirnog sporazuma

Naručioci su dužni da ugovore o javnoj nabavci zaključuju u skladu sa uslovima koji su utvrđeni u okvirnom sporazumu, odnosno ugovor ne može da sadrži suštinske izmene uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu. Navedeno pravilo posebno treba posmatrati iz perspektive odredaba ZJN-a²⁰, koje se odnose na izvršenje i izmene ugovora, a koje se primenjuju i na okvirne sporazume, te tako sve što se odnosi na bitne izmene ugovora, svakako ima tretman suštinskih izmena uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu. Smisao svega navedenog ogleda se u potrebi poštovanja načela na kojima se zasniva ZJN tokom celog perioda trajanja okvirnog sporazuma.

U realizaciji okvirnog sporazuma ne postoji ograničenje u pogledu broja ugovora koji mogu biti zaključeni. Ne postoji smetnja ni da se po jednom okvirnom sporazumu zaključuju i ugovori i izdaju narudžbenice, što bi trebalo i naznačiti u dokumentaciji o nabavci, odnosno modelu okvirnog sporazuma. Važno je napomenuti da narudžbenica treba da sadrži sve bitne elemente ugovora²¹ i uglavnom predstavlja akt koji potpisuje naručilac i upućuje drugoj ugovornoj strani.

²⁰ Čl. 154-162. ZJN.

²¹ Član 152. stav 6. ZJN.

2.2 NAČINI DODELE POJEDINAČNIH UGOVORA NA OSNOVU OKVIRNOG SPORAZUMA

Načini dodele pojedinačnih ugovora na osnovu okvirnog sporazuma opredeljeni su u zavisnosti od toga da li se okvirni sporazum zaključuje sa jednim ponuđačem ili sa više ponuđača. Pri tome, kada se okvirni sporazum zaključuje sa više ponuđača, postoje tri modaliteta. Primeri mogućih načina utvrđivanja uslova u okvirnom sporazumu za odabir ponuđača, tok i način postupka, mogu se pronaći na Portalu u okviru Uputstava²².

2.2.1 Okvirni sporazum sa jednim ponuđačem

Kod okvirnih sporazuma sa jednim ponuđačem pojedinačni ugovor se zaključuje na osnovu uslova predviđenih okvirnim sporazumom i ponude dostavljene u postupku javne nabavke za zaključenje okvirnog sporazuma. Dakle, svi uslovi unapred moraju biti definisani u okvirnom sporazumu, pa zato ovaj tip okvirnog sporazuma u praksi EU često nazivaju i „okvirni ugovor“.

Za zaključenje pojedinačnih ugovora na osnovu ovog okvirnog sporazuma nisu predviđene posebne procedure, nema posebne odluke o dodeli pojedinačnog ugovora, nema komunikacije preko Portala, već se poziv za zaključenje pojedinačnog ugovora upućuje privrednom subjektu sa kojim je zaključen okvirni sporazum ili pak dostavlja ugovor ili narudžbenica, gde će biti specificirane konkretne potrebe koje su predmet tog pojedinačnog ugovora/narudžbenice. Dakle, zaključenje ugovora na osnovu okvirnog sporazuma sa jednim ponuđačem **ne sprovodi se** putem Portala.

2.2.2 Okvirni sporazum sa više ponuđača bez ponovnog otvaranja konkurencije

Okvirni sporazum sa više ponuđača bez ponovnog otvaranja konkurencije podrazumeva zaključenje ugovora prema uslovima za dodelu ugovora koji su unapred utvrđeni u samom okvirnom sporazumu (tačno se zna kom ponuđaču se dodeljuje ugovor), što znači da nema mnogo nepoznatih, jer moraju biti određeni uslovi za izvršenje predmeta nabavke (isporuku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova), kao i uslovi za izbor ponuđača iz okvirnog sporazuma koji će izvršiti ugovor. Zaključenje ugovora bez ponovnog otvaranja konkurencije **ne sprovodi se** putem Portala.

2.2.3 Okvirni sporazum sa više ponuđača sa ponovnim otvaranjem konkurencije

Ponovno otvaranje konkurencije među ponuđačima primenjuje se kada okvirnim sporazumom nisu utvrđeni svi uslovi za isporuku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova. Navedeno znači da naručilac, za svaki pojedinačni ugovor koji namerava da zaključi, poziva sve ponuđače sa kojima je zaključen okvirni sporazum da dostave svoje ponude i vrši izbor najpovoljnije ponude na osnovu kriterijuma za dodelu ugovora koje je opredelio još prilikom postupka za zaključivanje okvirnog sporazuma. Na taj

²² https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/_wiki/wikis/Uputstva/3808/Okvirni-sporazumi

način ponuđači u okvirnom sporazumu imaju šansu da se ponovo takmiče za dobijanje posla.

Ponovno otvaranje konkurencije **sprovođi se putem Portala**. To podrazumeva da naručilac poziv za podnošenje ponuda i konkursnu dokumentaciju, koja odgovara konkretnoj potrebi, priprema i putem Portala dostavlja ponuđačima, koji su u okvirnom sporazumu. Ponude se podnose i otvaraju na Portalu, a naručilac donosi i na Portalu objavljuje odluku o dodeli ugovora/obustavi. U ponovnom otvaranju konkurencije naručilac može da primenjuje pravila elektronske licitacije ili elektronskih kataloga.

2.2.4 Okvirni sporazum sa više ponuđača delimično bez otvaranja konkurencije, delimično sa ponovnim otvaranjem konkurencije

Ovaj modalitet predstavlja okvirni sporazum u okviru kojeg je moguća kombinacija prethodna dva modaliteta. Kada primenjuje ovaj način naručilac mora u dokumentaciji o nabavci za okvirni sporazum da predvidi objektivne kriterijume prema kojima se utvrđuje kada će sprovoditi ponovno otvaranje konkurencije i uslove iz okvirnog sporazuma koji mogu da budu predmet ponovnog otvaranja konkurencije (npr. prvih šest meseci isporučuje ponuđač koji je dao najpovoljniju ponudu, a nakon toga se za narednih šest meseci otvara konkurencija).

I u ovom slučaju otvaranje konkurencije **sprovođi se putem Portala** i naručilac donosi i na Portalu objavljuje odluku o dodeli ugovora. I ovaj modalitet pruža priliku ponuđačima da u novom otvaranju konkurencije dobiju posao. Takođe, i u ovom slučaju, u postupku ponovnog otvaranja konkurencije naručilac može da primenjuje pravila elektronske licitacije ili elektronskih kataloga.

3. NALAZI I KONSTATACIJE KJN I DRI U VEZI OKVIRNIH SPORAZUMA

3.1 KJN O OKVIRNOM SPORAZUMU

KJN je u godišnjem Izveštaju o sprovedenom monitoringu za 2022²³, shodno praćenju podataka objavljenih na Portalu, ukazala da su „naručioci propuštali da predvide mogućnost zaključenja okvirnog sporazuma u situaciji kada nisu u mogućnosti da odrede tačne količine predmeta nabavke“. Navedeno je konstatovano u grupi najčešćih nepravilnosti koje su naručioci činili prilikom sačinjavanja dokumentacije o nabavci. KJN je ujedno naznačila da, ako naručilac nije u mogućnosti da predvidi tačne količine predmeta nabavke, ima mogućnost da zaključi okvirni sporazum u skladu sa članom 66. ZJN, koji sadrži okvirne količine, a na osnovu kojeg će zaključivati pojedinačne ugovore kada se ukaže potreba za predmetom nabavke²⁴.

3.2 DRI O OKVIRNOM SPORAZUMU

Kroz izveštaje o revizijama, DRI je naručiocima dala preporuku da, u slučajevima kada nije moguće utvrditi neophodne količine određenog predmeta nabavke, razmotri mogućnost zaključenja okvirnog sporazuma, kao odgovarajućeg mehanizma javne nabavke propisanog zakonom²⁵. Navedeno nije novina iz ugla DRI, s obzirom na to da je isto konstatovano i u Registru preporuka za 2020. godinu²⁶.

U pogledu nepravilnosti u vezi sa sprovođenjem okvirnih sporazuma DRI je, tokom 2022. godine, ukazala na sledeće:

- Nabavljena su dobra sa pozivom na određeni okvirni sporazum, iako tehničkom specifikacijom nabavljena dobra nisu obuhvaćena²⁷.
- Na osnovu okvirnog sporazuma zaključen je ugovor koji suštinski odstupa od uslova utvrđenih u tom sporazumu²⁸.

²³ Dostupan na internet stranici Narodne skupštine, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-594_23.pdf

²⁴ Većina naručilaca, kojima je navedeno konstatovano u Izveštaju o sprovedenom monitoringu za 2022. godinu, do sada nije sprovodila okvirne sporazume, jedan naručilac je krenuo sa sprovođenjem okvirnog sporazuma u 2023, dok su ostali imali iskustva sa okvirnim sporazumom, ali na osnovu sagledavanja predmeta nabavke od strane KJN, očito je da mogu da prošire njegovu primenu i na druge predmete nabavki u kojima količine nisu precizno određene, već su date kao okvirne.

²⁵ U Izveštaju o otklanjanju nepravilnosti otkrivenih u reviziji, naručilac je naznačio da je preduzeo meru ispravljanja i da je za više predmeta nabavke zaključio okvirni sporazum,

<https://dri.rs/storage/newaudits/2022-2-OD%20JKP%20Novosadska%20toplana.pdf>

²⁶ https://www.dri.rs/storage/upload/documents/revision/registar_preporuka/Regista_preporuka_2020.pdf

²⁷ Što se sagledava kao nabavka bez sprovođenja postupka javne nabavke

[https://dri.rs/storage/newaudits/2022-1-](https://dri.rs/storage/newaudits/2022-1-Izvestaj%20o%20reviziji%20odazivnog%20izvestaja%20Građevinskog%20fakulteta%20Beograd.pdf)

[Izvestaj%20o%20reviziji%20odazivnog%20izvestaja%20Građevinskog%20fakulteta%20Beograd.pdf](https://dri.rs/storage/newaudits/2022-1-Izvestaj%20o%20reviziji%20odazivnog%20izvestaja%20Građevinskog%20fakulteta%20Beograd.pdf)

²⁸ <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2022-2-PR%20Opstina%20Zabari.pdf>

- Naručioci su zaključivali okvirni sporazum na procenjenu vrednost, koja značajno odstupa u odnosu na okvirne količine koje su bile u skladu sa dotadašnjim iskustvom i stvarnim potrebama²⁹.
- Značajna odstupanja u pogledu najavljenih okvirnih (npr. 1.500 m) i realizovanih količina (8.966 m), dovodi do toga da ponuda, koja je izabrana kao prvorangirana, ne znači da će biti i najpovoljnija prilikom izvršenja ugovora (količine najznačajnijih stvarno izvedenih radova višestruko su veće u odnosu na okvirne količine u konkursnoj dokumentaciji). Navedena nesrazmera može uticati i na konkurenciju³⁰.
- Naručilac je izdavao narudžbenice nakon isteka važenja okvirnog sporazuma³¹.
- Naručilac je nakon zaključenja okvirnog sporazuma, a pre zaključenja ugovora izdavao izabranom ponuđaču, usmene naloge za vršenje radova³².
- Vrednost okvirnog sporazuma je veća od obima propisanog članom 160. ZJN³³.

²⁹ Okvirni sporazum je zaključen na iznos procenjene vrednosti od 95 miliona dinara, iako je naručilac dokumentacijom o nabavci odredio okvirne količine koje su određene u skladu sa dotadašnjim iskustvom i stvarnim potrebama, pri čemu je izabrani ponuđač ponudio cenu od 37 miliona dinara.

³⁰ <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2022-2-Grad%20Beograd%20pravilnost.pdf>

³¹ <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2022-2-Grad%20Beograd%20pravilnost.pdf>

³² [https://dri.rs/storage/newaudits/2022-1-](https://dri.rs/storage/newaudits/2022-1-Izvestaj%20o%20reviziji%20odazivnog%20izvestaja%20Građevinskog%20fakulteta%20Beograd.pdf)

[Izvestaj%20o%20reviziji%20odazivnog%20izvestaja%20Građevinskog%20fakulteta%20Beograd.pdf](https://dri.rs/storage/newaudits/2022-1-Izvestaj%20o%20reviziji%20odazivnog%20izvestaja%20Građevinskog%20fakulteta%20Beograd.pdf)

³³ <https://www.dri.rs/storage/newaudits/2022-2-Grad%20Beograd%20pravilnost.pdf>

<https://www.dri.rs/storage/newaudits/2022-2-Grad%20Beograd%20pravilnost.pdf>

4. PREDMETI NABAVKI POGODNI ZA OKVIRNE SPORAZUME

4.1 PREDMETI NABAVKI ZA KOJE SU NARUČIOCI NAJČEŠĆE SPROVODILI OKVIRNE SPORAZUME

Za okvirne sporazume pogodni su mnogi predmeti nabavki. ZJN u tom pogledu ne pravi ograničenje. U praksi, to se svodi na predmete čije količine naručioc ne mogu tačno da predvide i/ili u vezi kojih se ne mogu uvek dati precizne informacije o vremenu potrebe.

Prema podacima sa Portala, naručioc okvirne sporazume pretežno zaključuju za nabavke dobara³⁴, dok se najmanja potreba pokazala kod nabavke radova.

Tabela 3: Pregled postupaka javnih nabavki u kojima su zaključeni okvirni sporazumi shodno vrstama okvirnih sporazuma i vrstama predmeta

	Dobra	Usluge	Radovi
Ukupno	6907	4943	728
Okvirni sporazum sa jednim ponuđačem	6196	4344	622
Okvirni sporazum sa više ponuđača	711	599	106

Tabela 4: Pregled čestih okvirnih sporazuma prema vrsti predmeta (dobra, usluge, radovi) na osnovu podataka sa Portala

Dobra	Usluge	Radovi
<ul style="list-style-type: none">• Računari i računarska oprema• Toneri	<ul style="list-style-type: none">• Usluge putnih agencija (obezbeđivanje avio karata i hotelskog smeštaja)	<ul style="list-style-type: none">• Tekuće popravke i održavanje objekata
<ul style="list-style-type: none">• Kancelarijski materijal	<ul style="list-style-type: none">• Prevodilačke usluge	<ul style="list-style-type: none">• Investicioni radovi
<ul style="list-style-type: none">• Lekovi• Vakcine• Potrošni materijal – sanitetski, laboratorijski, ugradni hirurški materijal	<ul style="list-style-type: none">• Održavanje i servisiranje putničkih, teretnih vozila• Druge usluge popravki i servisiranja: klima, liftova, medicinske	<ul style="list-style-type: none">• Tekuće popravke i održavanje puteva, ulica i signalizacije• Radovi na održavanju horizontalne i

³⁴ Prema podacima iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2022. godinu, koji je KJN objavila na Portalu, najveće učešće u vrednosti ugovora zaključenim po osnovu okvirnih sporazuma imali su medicinska oprema i farmaceutski proizvodi.

	opreme, fotokopir aparata...	vertikalne saobraćajne signalizacije
• Namirnice	• Usluge štampe	• Asfaltiranje nekategorisanih puteva i drugih javnih površina
• Sredstva i materijal za održavanje higijene • Sredstva za dezinfekciju	• Usluge oglašavanja	• Rekonstrukcija, sanacija i izgradnja vodovodne i kanalizacione mreže
• Hemikalije i drugi hemijski proizvodi	• Ekskurzije, nastava u prirodi, izleti	• Radovi na održavanju travnatih površina i zalivnih sistema
• Led svetiljke • Materijal za održavanje ulične rasvete	• Geodetske usluge	• Remont kotlova • Održavanje podstanica za grejanje
• Razni potrošni materijal: elektro, vodovodni...	• Usluge transporta i selidbe	• Radovi na izgradnji gasnih priključaka
• Građevinski materijal	• Stručni nadzor	• Građevinsko zanatski radovi
• Rezervni delovi za putnička, teretna vozila...	• Usluga zbrinjavanja, sakupljanja, transporta, tretmana medicinskog otpada	• Izvođenje radova na gradnji, rekonstrukciji i sanaciji šumskih puteva
• Gume	• Usluge izrade projekata	• Rušenje bespravno izgrađenih objekata
• Zaštitna sredstva • Radna odeća i obuća	• Usluge dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije	
• Gorivo • Ulja i maziva • Električna energija	• Veterinarske usluge	

4.2 ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA U VEZI SA PREDMETIMA NABAVKI I SPROVOĐENJEM OKVIRNOG SPORAZUMA

Na evropskom tlu se kao tvorac okvirnog sporazuma pominje Republika Irska koja je inicirala uvođenje ovog instituta i u Direktive EU o javnim nabavkama, 2004. godine. Interesantno je da je Italija (koja je formalno institut okvirnog sporazuma prihvatila 2006. godine) još 2000. godine (nalazeći osnov u svom Zakonu o budžetskom sistemu), preko svog tela za centralizovane javne nabavke³⁵ sprovela centralizovane javne nabavke u cilju zaključenja okvirnog sporazuma za nabavku usluga fiksne i

³⁵ CONSIP.

mobilne telefonije, usluge upravljanja objektima i kancelarijski materijal. Danas je okvirni sporazum veoma rasprostranjen u evropskim državama, a najčešće ga primenjuju u Velikoj Britaniji i Norveškoj³⁶.

Kada je reč o zemljama u okruženju, u Republici Hrvatskoj se 18% postupaka javnih nabavki okonča zaključenjem okvirnog sporazuma, od čega 93% sa jednim, a tek 7% sa više ponuđača³⁷, a najveći broj (oko dve trećine) zaključuje se za nabavku dobara (potrošnog materijala, rezervnih delova, kancelarijskog materijala, hrane, pogonskog goriva...). U Bosni i Hercegovini ne postoje podaci o udelu postupaka u kojima se zaključuje okvirni sporazum, već o udelu vrednosti ugovora zaključenih po osnovu okvirnih sporazuma i on iznosi nešto više od 26% od ukupne vrednosti svih ugovora o javnim nabavkama³⁸, dok je u Crnoj Gori taj procenat značajno manji (oko 8%)³⁹. Ako pogledamo druge države iz okruženja (koje nisu ex-yu države), primena okvirnih sporazuma posebno je dominantna u Rumuniji, gde se u čak 42% postupaka javnih nabavki upotrebljavala ova tehnika⁴⁰.

Kada se posmatraju države Evrope u celini⁴¹, može se reći da je veći broj okvirnih sporazuma koji se zaključuju sa jednim ponuđačem, ali se može zaključiti da je razlika između takvih i okvirnih sporazuma sa više ponuđača manja u odnosu na Republiku Srbiju. Ono što je karakteristično jeste ugovaranje dugotrajnijih okvirnih sporazuma (čak i više od 4 godine, što je u direktivama EU, kao i u ZJN-u, predviđeno kao izuzetak od pravila), dok je npr. u Norveškoj vrlo ustaljena praksa da se okvirni sporazum zaključuje na određeni period, sa mogućnošću produženja u slučaju da je naručiocu potreban predmet nabavke i da je zadovoljan realizacijom okvirnog sporazuma od strane dobavljača. Najčešće je to period od 2+1 godina, ali ima i drugih kombinacija.

Norveška nacionalna biblioteka, primera radi, sprovela je nabavku usluge prevoza paketa sa ciljem zaključenja okvirnog sporazuma od minimum dve, a maksimum četiri godine (2+1+1). Kako je obim paketa (knjiga, filmova, plakata, mikrofilmova, hard diskova i dr.) samo okvirno poznat (između 40.000 i 60.000 paketa godišnje), okvirni sporazum, bez preuzimanja konkretnih obaveza u vezi sa količinama, vremenima i mestima isporuke, pojavio se kao logično rešenje. U javnom pozivu je upravo naglašeno da je broj paketa okviran, da naručilac nije u obavezi da nabavi ni te količine, ali da sa druge strane ima mogućnost nabavke i veće količine na godišnjem nivou od navedene.

Dok je ovde procena bila da je potrebno zaključiti okvirni sporazum sa više privrednih subjekata, kako brzina realizacije posla ne bi bila dovedena u pitanje, grad Oslo zaključuje okvirni sporazum sa jednim izvršiocem usluge čišćenja, ali takođe po principu 2+1+1 godina. Razlog za okvirni sporazum su bile okvirne površine koje će biti predmet održavanja (uglavnom pranje tepiha i nameštaja), kao i nemogućnost da se sagleda broj potrebnih pranja u dužem periodu. Takođe, uprava glavnog grada

³⁶ Prema podacima sa TED-a (Tender Electronic Daily) – oglasnika EU

³⁷ Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2021. godinu.

³⁸ Godišnji izvještaj o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki u BiH u 2021. godini.

³⁹ Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2021. godinu.

⁴⁰ Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Romania Country Profile.

⁴¹ Izvor: Tender Electronic Daily (Oglasnik EU).

Norveške je kao dobro rešenje za nabavku priznanja, nagrada i promotivnih artikala videla u dodeli okvirnog sporazuma, a iz razloga što je broj nagrađenih učenika, studenata i zaslužnih građana, ali i vrsta nagrada i priznanja nepoznat i neodrediv u momentu izbora ponuđača.

Švajcarska agencija za osiguranje rizika zaključila je okvirni sporazum za nabavku konsultantskih usluga iz oblasti finansija i osiguranja sa pet najboljih konsultanata sa kojima će da otvara konkurenciju tokom perioda od čak pet godina. Kriterijum za dodelu okvirnog sporazuma su cena i kvalitet, pri čemu cena "nosi" 30 pondera, dok je 70 pondera kvaliteta podeljeno između kvaliteta angažovanih stručnjaka (20 pondera), razumevanja zadatka i procene rizika (30 pondera), te referenci (10 pondera) i prezentaciji ponuđača (10 pondera).

Grad Prag u **Češkoj** zaključuje okvirne sporazume na četvorogodišnji period radi nabavke IT usluga: konsalting, razvoj softvera, internet i podrška i to sa jednim privrednim subjektom za svaku od navedenih usluga koje je podelio u partije.

Gradsko veće Dablina u **Irskoj** zaključuje okvirni sporazum na 4 godine, sa više ponuđača za nabavku putokaza i fleksibilnih stubova u administrativnoj oblasti Gradskog veća ovog grada. Kriterijum za dodelu pojedinačnih narudžbenica je "sistem najpovoljnijih cena", što znači da će se iste izdavati ponuđačima koji su ponudili najnižu cenu za određeni proizvod, uz dodatnu primenu kaskadnog sistema (pozivanje prvog narednog po rang u slučaju da ponuđač sa najpovoljnijom cenom za pojedini proizvod nije u mogućnosti da izvrši isporuku).

Grad Šefild u **Engleskoj** zaključuje okvirni sporazum za izradu štampanog materijala i srodnih proizvoda koji se koriste za informisanje stanovnika Šefilda o radu lokalne samouprave. Okvirni sporazum je zaključen na 4 godine, a dodeljen je jednom ponuđaču po kriterijumu cene (60%) i kvaliteta (tehnički kriterijumi 40%).

Odeljenje za izgradnju grada Rejkjavika u **Islandu** zaključilo je okvirni sporazum sa tri ponuđača za održavanje i popravke, renoviranje, izmene i dogradnje nepokretnosti u vlasništvu naručioca. Okvirni sporazumi su zaključeni posebno za određene komponente radova, a kako su vreme i obim radova u datom trenutku nepoznati, okvirni sporazum se nametnuo kao logično rešenje. Određena je maksimalna vrednost svih ugovora⁴², a okvirni sporazum je zaključen na četiri (2+1+1) godine.

Konačno, Centrala oružanih snaga **Italije**⁴³ zaključila je okvirni sporazum za usluge popravke i održavanja motornih vozila i prateće opreme sa jednim privrednim subjektom za svaku od 7 partija i to na period od 4 godine. Interesantno je da je naručilac dozvolio da svaki ponuđač može podneti ponudu za svaku partiju, ali da mu može biti dodeljena samo jedna partija bez obzira na kvalitet ponuda⁴⁴.

⁴² Oko 500 miliona ISK (islandskih kruna) godišnje

⁴³ Generalno komanda karabinjera (Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri)

⁴⁴ Mogućnost ograničenja predviđena i ZJN-om (član 36. stav 4. ZJN)

5. PRIMENA OKVIRNIH SPORAZUMA OD STRANE LOKALNE SAMOUPRAVE

5.1 PREGLED UPOTREBE OKVIRNIH SPORAZUMA OD STRANE LOKALNE SAMOUPRAVE

Putem Portala nije jednostavno doći do preciznih i tačnih podataka na ovu temu, iz više razloga:

- Ne postoji opcija da javnost, odnosno lice registrovano na Portalu, pretragu vrši prema objavama isključivo organa jedinica lokalne samouprave⁴⁵.
- Različit način registracije jedinica lokalne samouprave na Portalu⁴⁶.

Iz navedenih razloga, za potrebe ove analize prikupljeni su podaci sa Portala u pogledu okvirnih sporazuma za lokalne samouprave, kreiranjem filtera za pretragu, na način da su uneti skraćeni delovi naziva naručilaca⁴⁷:

Tabela 5: Pregled najčešćih predmeta nabavki

Dobra	Usluge	Radovi
Računari i računarska oprema	Nabavka usluga socijalne zaštite „Pomoć u kući”	Tekuće popravke i održavanje puteva, ulica, signalizacije
Kancelarijski materijal	Usluge štampe	Održavanje nekategorisanih puteva
Toneri	Izrada projektno-tehničke dokumentacije	Asfaltiranje nekategorisanih puteva
Potrošni materijal za štampače	Usluge stručnog nadzora nad izvođenjem radova	Nasipanje atarskih puteva
Materijal / sredstva za održavanje higijene	Tekuće popravke i usluge održavanja vozila	Tekuće popravke i održavanja zgrada
Ogrewni materijal	Suzbijanje komaraca	Hitne intervencije za osnovne škole
Građevinski material	Geodetske usluge	Tekuće održavanje škola
Auto sedišta za decu / bebi paketa	Usluge prevoza (učenika, putnika)	Rušenje i uklanjanje objekata
Paketići za decu	Usluge mobilne telefonije	
Paketi prehrambenih proizvoda za socijalno ugrožena lica / za penzionere		
Električna energija		
Gorivo		

⁴⁵ Pretpostavljamo da datu mogućnost pretrage ima KJN, s obzirom na to da su se svi naručioci opredeljivali kojoj kategoriji pripadaju prilikom registracije (za ostale je to vidljivo iz javnog poziva). Na osnovu navedenog KJN može imati podatke koliko je naručilaca, koji su se registrovali kao organi autonomne pokrajine ili organi jedinice lokalne samouprave, sprovodilo okvirne sporazume.

⁴⁶ Neki od primera registracije na Portalu: Opštinska uprava Bečej na Portalu je registrovana kao OU Bečej; Opština Babušnica – Predsednik; Organi GO Lazarevac: Predsednik i Veće Lazarevac; Predsednik – u nastavku se vidi da je Kosjerić; ujedno ima i slovnihi grešaka prilikom registracije, što dovodi do pitanja da li bi ti naručioci bili prepoznati prilikom pretrage.

⁴⁷ „Opština“, „Grad“.

5.2 DRUGI PREDMETI NABAVKE POGODNI ZA OKVIRNE SPORAZUME ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Pregledom javno dostupnih podataka na Portalu, u vezi 14 jedinica lokalne samouprave⁴⁸, izabranih u okviru USAID-ovog Projekta za unapređenje javnih nabavki, konstatovano je da iskustvo sa sprovođenjem okvirnog sporazuma imaju samo Grad Kragujevac i Grad Zrenjanin.

Gradska uprava za finansije i javne nabavke, Kragujevac, kao jedno od pet centralizovanih tela u Republici Srbiji sprovedo je 32 postupka sa zaključenjem okvirnog sporazuma. Predmeti nabavki mogu se videti u delu Analize posvećenom centralizovanim javnim nabavkama.

S druge strane, interesantno je da od 30 postupaka sa zaključenjem okvirnog sporazuma koje je zaključio Grad Zrenjanin preovlađuju nabavke radova na održavanju: puteva i ulica u letnjem / zimskom periodu; horizontalne i vertikalne saobraćajne signalizacije; javnog osvetljenja; objekata; parkinga, platoa, trotoara i biciklističkih staza.

Pregledom planova javnih nabavki naručilaca na lokalnom nivou može se doći do zaključka da postoji više predmeta nabavki⁴⁹, koje imaju sve ili većina lokalnih samouprava⁵⁰, za koje je primerena tehnika okvirnog sporazuma, a u vezi kojih se mogu razvijati studije slučaja, modeli okvirnih sporazuma, kako bi njihova primena zaživela u praksi.

Kod nabavke **dobara**, sve lokalne samouprave imaju nabavku kancelarijskog materijala, računara i računarske opreme, tonera, papirne galanterije, sredstava za održavanje higijene. Većina lokalnih samouprava sprovodi i nabavku građevinskog materijala za potrebe raseljenih lica, izbeglica. Sve su to predmeti nabavke kod kojih se količine i vreme nastanka potrebe ne može u svemu precizno odrediti.

Kod nabavke **usluga**, većina lokalnih samouprava ima usluge objavljivanja u dnevnim novinama (npr. oglasa, konkursa, javnih prezentacija i drugih akata koji proističu iz delokruga rada organa). Tu su i usluge štampe. Mnoge lokalne samouprave sprovode usluge prevoza učenika, ali i druge usluge, kao što su: održavanje i servisiranje vozila; dezinfekcija i deratizacija; usluge stručnog nadzora; razne usluge socijalne zaštite; zbrinjavanje pasa lutalica; čišćenje divljih deponija.

U pogledu **radova**, preovlađuje održavanje puteva i ulica, održavanje nekategorisanih putava, održavanje horizontalne i vertikalne signalizacije, rušenje bespravno izgrađenih objekata.

⁴⁸ Grad Kragujevac, Grad Zrenjanin, Grad Novi Pazar, Grad Zaječar, Grad Pirot, Opština Čuprija, Opština Čičevac, Opština Ivanjica, Opština Medveđa, Opština Prijepolje, Opština Sjenica, Opština Varvarin, Opština Veliko Gradište i Opština Vrnjačka Banja.

⁴⁹ Na radionici održanoj na temu okvirnog sporazuma dana 21.4.2023. godine, jedinicama lokalne samouprave, koje su uključene u USAID-ov Projekat za unapređenje javnih nabavki, predstavljeno je, prema njihovim planovima javnih nabavki, koji bi predmeti nabavke mogli da budu pogodni za okvirne sporazume.

⁵⁰ Naravno, navedeno zavisi od veličine jedinice lokalne samouprave, da li sve imaju ista zaduženja, vrednosti nabavke.

5.3 SMERNICE ZA SPROVOĐENJE OKVIRNIH SPORAZUMA ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I DRUGE NARUČIOCE KOJI DO SADA NISU PRIMENJIVALI OKVIRNE SPORAZUME

Ako naručioci nisu sprovodili okvirne sporazume, od značaja im može biti sledeće:

Priprema okvirnog sporazuma

- Mogućnost da do podataka o već sprovedenim postupcima za zaključenje okvirnog sporazuma, za konkretan predmet nabavke, dođu putem Portala⁵¹. Naravno, ne znači da sve što je objavljeno na Portalu predstavlja ispravno postupanje naručilaca⁵², ali svakako može doprineti da se stekne slika o načinu funkcionisanja, posebno ako se uporedi postupanje više naručilaca.
- Razmatranje opcije da li će naručilac sprovesti okvirni sa jednim ili više privrednih subjekata. Prema podacima sa Portala, značajno je veći broj okvirnih sporazuma sa jednim ponuđačem. Razlog je najčešće to što je ta opcija jednostavnija za naručioca, a može biti i u vezi sa tržištem predmeta nabavke.
- Postoje predmeti nabavki kod kojih je za naručioca bitno da obezbedi kontinuitet, kod kojih ne sme da bude prekida u snabdevanju. Raskid okvirnog sporazuma, koji je zaključen samo sa jednim ponuđačem, značio bi obavezu sprovođenja novog postupka javne nabavke. U takvim situacijama razmatrati da li postoji mogućnost zaključenja okvirnog sporazuma sa više ponuđača.
- Za sagledavanje opcije da li će se opredeliti za okvirni sporazum sa jednim ili više ponuđača naručilac može analizirati sopstveno iskustvo u prethodnim godinama, kako bi utvrdio konkurenciju u vezi sa tim predmetom nabavke, odnosno koliko je učešće različitih ponuđača u nekoliko prethodnih godina.
- Prilikom opredeljivanja da li okvirni sporazum zaključiti sa jednim ili sa više ponuđača, potrebno je uzeti u obzir značajne prednosti koje donosi okvirni sporazum sa više ponuđača, kao što su: smanjenje rizika prekida u snabdevanju, veća konkurencija tokom trajanja postupka čime se stvara mogućnost dobijanja bolje cene i drugih uslova, manji rizik po predmetno tržište za naredne nabavke (više ponuđača uključeno u realizaciju posla), bolje reagovanje na promene kod predmeta nabavki čije je tržište dinamično.
- Ako je naručilac najavio zaključenje okvirnog sporazuma sa više ponuđača, a ne dobije taj broj, može zaključiti okvirni sporazum i sa manjim brojem ponuđača, pa čak i sa jednim⁵³, tako da je smanjen rizik od obustave postupka. Mogućnost zaključenja sa jednim ponuđačem nije odgovarajuća opcija ukoliko

⁵¹ Kratko uputstvo u vezi datog načina pretrage na Portalu: Izabrati rubriku „Postupci javnih nabavki“, u donjem levom uglu izabrati opciju „Kreiraj filter“; kao uslov, u prvoj koloni izabrati „Tehnika“, a u delu „Unesite vrednost“ opredeliti se za „Okvirni sporazum sa jednim privrednim subjektom“ i označiti „OK“. Nakon toga u rubrici „Naziv nabavke“ kucati reč/koren reči od predmeta nabavke za koji ste zainteresovani, npr. „Računar“, ako ste zainteresovani za pretragu okvirnih sporazuma sa jednim ponuđačem na temu računara i računarske opreme. Ukoliko želite da vidite da li je neko od naručilaca, za isti predmet, sprovodio okvirni sporazum sa više privrednih subjekata, samo izvršiti odgovarajuću izmenu u već kreiranom filteru, odnosno umesto „Okvirni sporazum sa jednim privrednim subjektom“ sada zameniti sa „Okvirni sporazum sa više privrednih subjekata“. Pretraga je moguća i preko rubrike „Okvirni sporazumi“, ali tu nije moguće, bez dodatnog kreiranja filtera, napraviti pregled da li su isti zaključeni sa jednim ili više privrednih subjekata.

⁵² Npr. ima naručilaca koji i nakon skoro tri godine primene ZJN upućuju na otvaranje konkurencije putem e-maila, umesto putem Portala.

⁵³ Član 66. stav 8. ZJN.

je naručilac najavio okvirni sporazum sa više ponuđača, uz otvaranje konkurencije (za otvaranje konkurencije potrebna su minimum dva ponuđača).

- Treba imati u vidu da ono što u pogledu istog predmeta nabavke važi za jednog naručioca, pa čak i iz iste kategorije naručilaca, ne znači da će isto biti najbolja opcija za drugog naručioca (npr. razlike u tržištu, manji/veći broj potencijalnih ponuđača; razlike u pogledu načina izvršenja predmeta nabavke, jer recimo jedna lokalna samouprava je u ravničarskom delu, dok je druga u brdovitom i način održavanja puteva i izazovi nisu u svemu jednaki).
- Ako je sprovođenje okvirnog sporazuma novina za konkretnog naručioca, može biti i za ponuđače za taj predmet nabavke, osim ako nisu učestvovali u okvirnom sporazumu kod drugih naručilaca. U svakom slučaju, ne postoji zakonska smetnja da naručilac potencijalnim ponuđačima, pre pokretanja postupka javne nabavke, predstavi i približi svoje planove u vezi sa okvirnim sporazumima. Ovo iz razloga što se ponuđači ne mogu naknadno uključivati u okvirni sporazum i bitno je da na vreme razumeju način funkcionisanja okvirnog sporazuma. Tokom tog predstavljanja naručilac može dobiti i značajne informacije od privatnog sektora, tako da taj vid sastanka može ujedno predstavljati i vid istraživanja tržišta. Naravno, takav sastanak zapisnički evidentirati i ukazati da niko od prisutnih potencijalnih ponuđača nema prednost u vezi sa budućim sprovođenjem postupka.
- Jedno od pitanja je i na koji period sprovesti okvirni sporazum, godinu dana ili više. Možda nije najprikladnije uvek odmah ići na duži vremenski period (tri ili četiri godine), ali zaključiti okvirni sporazum na dve godine, uz dobru pripremu sigurno je moguće (posebno ako je reč o predmetu nabavke koji se ponavlja iz godine u godinu). U tom slučaju, potrebno je voditi računa da se prethodno mora izmeniti plan javnih nabavki⁵⁴, s obzirom na to da je shodno članu 31. ZJN propisano da procenjena vrednost javne nabavke kod okvirnog sporazuma obuhvata maksimalnu vrednost svih ugovora predviđenih za vreme trajanja okvirnog sporazuma (u konkretnom primeru procenjena vrednost za 2 godine).
- Sprovođenje okvirnog sporazuma na period duži od godinu dana naručiocu čini određena olakšanja. Postupak javne nabavke se naredne godine ne sprovodi ponovo, već se samo realizuje zaključen okvirni sporazum, čime se smanjuju rizici koje sa sobom nosi postupak javne nabavke (obustava postupka, zaštita prava). Ujedno se štede resursi (kadrovi i vreme), što omogućava da se ionako nedovoljni kadrovski kapaciteti usmere na druge predmete nabavke. Na taj način naručilac se može bolje i organizovati. Naravno, nije preporuka da se u istoj godini krene sa većim brojem nabavki koje će rezultirati zaključenjem okvirnog sporazuma, već je potrebno posvetiti dovoljno pažnje manjem broju predmeta nabavke prikladnih za okvirni sporazum, kako bi rezultati bili bolji.

Sprovođenje okvirnog sporazuma

⁵⁴ Ukoliko naručilac planira da za predmet, koji je već objavio u planu nabavki za 2023. godinu sprovede okvirni sporazum na period od godinu dana, nije potrebno da vrši izmenu plana javnih nabavki.

- U pogledu vrste postupka pretpostavljamo da naručioci neće imati dilemu, većina predmeta nabavki se sprovodi u otvorenom postupku⁵⁵.
- Sagledati što realniju procenu okvirnih količina⁵⁶.
- Posvetiti pažnju rezervnom kriterijumu za dodelu okvirnog sporazuma, jer može biti od značaja koji će ponuđač, u slučaju istih ponuda, ući u okvirni sporazum.
- Neophodno je pažnju posvetiti izradi sadržine modela okvirnog sporazuma, jer od istog dalje može zavisiti da li će, u nekoj od predviđenih situacija, doći do raskida (npr. sa nekim od ponuđača iz okvirnog sporazuma), kao i u kojim slučajevima će se naplatiti sredstvo finansijskog obezbeđenja za dobro izvršenje okvirnog sporazuma, ako je traženo.
- Ako se zahteva dostavljanje sredstva obezbeđenja za ozbiljnost ponuda, voditi računa da isto važi dovoljno dugo, sve dok se ne dostavi sredstvo finansijskog obezbeđenja za dobro izvršenje okvirnog sporazuma, ako je traženo.
- Imati u vidu da sredstvo finansijskog obezbeđenja za dobro izvršenje okvirnog sporazuma, ako je traženo, traje najmanje koliko i okvirni sporazum, i voditi računa da ne predstavlja preveliko opterećenje za ponuđače koji su u okvirnom sporazumu (npr. da li će se tražiti menica umesto bankarske garancije, da iznos sredstva obezbeđenja bude manji od 10%).
- Nije potrebno zahtevati da ponuđač dostavlja popunjen model okvirnog sporazuma, ako su ti podaci već sadržani u drugim delovima ponude. Ovo iz razloga što se ponuđači, prilikom podnošenja ponude, saglašavaju sa sadržinom modela okvirnog sporazuma. Ujedno se smanjuju rizici nepotrebnog odbijanja ponude kao neprihvatljive (ako bi se slučajno različiti podaci uneli u model okvirnog sporazuma i drugi deo ponude).
- Iz modela okvirnog sporazuma mora biti jasno trajanje okvirnog sporazuma.
- Ako se okvirni sporazum zaključuje sa više ponuđača, dokazuje o ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor⁵⁷ zatražiti od svih ponuđača koji ulaze u okvirni sporazum.
- Precizirati šta je vrednost okvirnog sporazuma, vrednost izabrane ponude ili procenjene vrednosti⁵⁸.

Realizacija okvirnog sporazuma

⁵⁵ U delu Analize posvećenom postupcima javnih nabavki, u kojima se može zaključiti okvirni sporazum, može se videti u kojim su slučajevima naručioci sprovodili drugu vrstu postupka.

⁵⁶ O rizicima se može videti u delu Analize u kojem su prikazane nepravilnosti konstatovane od strane DRI pri revizijama (očigledna nesrazmera između okvirnih i kasnije realizovanih količina).

⁵⁷ U smislu člana 119. stav 1. ZJN.

⁵⁸ Naručioci često najavljuju zaključenje okvirnog sporazuma na procenjenju vrednost, ali potrebno je obratiti pažnju na konstataciju DRI u situacijama kada je postojala očigledna nesrazmera između stvarnih potreba, kojoj je odgovarala vrednost izabrane ponude (u tom primeru 37 miliona) i procenjene vrednosti okvirnog sporazuma (95 miliona), na koju je okvirni sporazum i zaključen. Primer je pomenut u delu Analize u kojem su prikazane nepravilnosti konstatovane od strane DRI pri revizijama.

- Neophodno je pratiti izvršenje okvirnog sporazuma nakon njegovog zaključenja. Ne samo iz razloga što vrednosti zaključenih ugovora ne mogu biti veće od vrednosti okvirnog sporazuma, već da bi se i blagovremeno pokrenuo novi postupak.
- Ugovore, koji se zaključuju na osnovu okvirnog sporazuma bi trebalo konkretizovati u meri u kojoj je to moguće (da se ne bi desilo da je i ugovor sa okvirnim količinama).
- Ne treba isključivati mogućnost zaključenja i ugovora i izdavanja narudžbenica, po istom okvirnog sporazumu, ako je predmet nabavke prikladan za to. Ovo iz razloga što, po pravilu, naručiocu treba više vremena za zaključenje ugovora (dostavljanje drugoj strani ugovora na potpis...).
- Voditi računa da se obaveštenja o ugovorima, zaključenim na osnovu okvirnog sporazuma, objavljuju na Portalu najkasnije 30 dana po isteku kvartala⁵⁹. Navedeno obaveštenje obuhvata i sve izdate narudžbenice u konkretnom kvartalu. Neobjavljivanje ovog obaveštenja je prekršaj⁶⁰.

⁵⁹ Do 30. aprila za prvi kvartal; do 30. jula za drugi kvartal; do 30. oktobra za treći kvartal; do 30. januara naredne godine za četvrti kvartal.

⁶⁰ Član 236. stav 1. tačka 8) ZJN.

6. STUDIJE SLUČAJA

6.1 OKVIRNI SPORAZUM SA JEDNIM PONUĐAČEM, KORIŠĆENJEM „PAMETNIH“ PARTIJA I ELEKTRONSKOG KATALOGA

Predmet javne nabavke: dobra - kancelarijski materijal

Vrsta postupka: Otvoreni postupak, korišćenjem opcije „pametnih“ partija i elektronskog kataloga

Podela po partijama: 110 partija - podela po partijama je izvršena tako što je naručilac za svako dobro koje nabavlja odredio da bude posebna partija (partija 1 - Hemijska olovka plastična, partija 2 - Hemijska olovka metalna, partija 3 - Tehnička olovka 0,5mm, partija 4 - Tehnička olovka 0,7mm, partija 5 - Obična olovka, itd).

Cilj: Da naručilac za svaki proizvod koji nabavlja dobije najnižu cenu, čime omogućava da se ponuđači takmiče za svaki proizvod, a ne za kompletnu nabavku (sve proizvode) koju čini kancelarijski materijal

Kriterijum za dodelu okvirnog sporazuma u svim partijama: Ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na osnovu cene

Broj ponuđača sa kojima se zaključuje okvirni sporazum: Okvirni sporazum se za svaku partiju (proizvod) zaključuje sa jednim ponuđačem, koji ponudi najnižu cenu za tu partiju (proizvod).

Period trajanja okvirnog sporazuma: 24 meseca

Priprema postupka:

ZJN ne poznaje termin „pametnih“ partija, već je tu opciju sprovođenja postupka uveo Portal za predmete nabavke koji su oblikovani u 100 ili više partija⁶¹. Ova opcija je nastala iz praktičnih razloga. Naime, redovna procedura objave postupaka javnih nabavki, koje su podeljene po partijama, podrazumeva da se za svaku partiju objavi set podataka, što ukoliko ima mnogo partija, može da traje veoma dugo. Kako bi se sve to ubrzalo i olakšalo, nastala je opcija „pametnih“ partija, koja omogućava naručiocu da na Portalu, taj set podataka koji je isti za sve partije, objavi kroz jedan proces, a ne da za objavljivanje svake partije iznova unosi taj set podataka.

Opciju „pametnih“ partija naručilac, za sada, može da koristi samo u otvorenom postupku, pod uslovom da svi ponuđači daju svoje ponude isključivo u dinarima.

Da bi naručilac mogao da svako dobro koje nabavlja kupi po najnižoj ceni, neophodno je da pored opcije „pametnih“ partija, koristi i e-katalog. To se radi tako što će naručilac, u pripremi postupka na Portalu označiti da je predmet nabavke oblikovan u partije, a zatim izabrati opciju "Naručilac koristi opciju pametnih partija i definiše partije

⁶¹ Ovde se mora napomenuti da i pored toga što na Portalu piše da se ova opcija koristi kada ima 100 ili više partija, Portal dozvoljava naručiocima da koriste opciju "pametnih" partija i kada imaju manje od 100 partija, što smatramo izuzetno korisnim.

u e-katalogu". Nakon toga, naručilac će samo jednom unesti set podataka o predmetu nabavke, ne unoseći podatke o partijama, jer će one biti predstavljene u e-katalogu.

E-katalog će kreirati naručilac⁶² na Portalu na jedan od 2 načina: preko Excel šablona (koji se preuzima na Portalu) ili ručnim unosom. Koji god način naručilac da izabere, e-katalog će biti napravljen tako da predstavlja spisak svih dobara koje nabavlja naručilac u tom postupku, pri čemu svako dobro koje se nabavlja čini jednu partiju predmeta nabavke, po pravilu "jedna pozicija, jedna partija". Tako će naručilac za javnu nabavku kancelarijskog materijala u okviru e-kataloga navesti spisak od npr. 110 dobara koje nabavlja, svako to dobro će činiti posebnu partiju, a ponuđači će biti slobodni da daju ponudu samo za partije za koje žele da konkurišu (npr. može se dati ponuda i samo za jednu partiju).

Kada se koristi e-katalog u postupku javne nabavke, tada ne postoji obrazac strukture cene, s obzirom da će ponuđači svoje cene ponuditi (navesti) u e-katalogu. Kako bi se sve to ispunilo, e-katalog će imati sledeće kolone, koje formira naručilac: broj/oznaka pozicije/partije, naziv pozicije/partije, količina, jedinica mere, procenjena vrednost (mora da se unese, ali ne mora da se javno objavi). Ovo je minimum podataka, a naručilac, u zavisnosti od predmeta javne nabavke, može definisati i druge elemente koje smatra važnim za predmet javne nabavke. Posle kreiranja e-kataloga, naručilac isti treba da poveže sa postupkom javne nabavke za koji je taj e-katalog napravljen, nakon čega će dalje nastaviti sprovođenje postupka na Portalu na uobičajeni način⁶³.

Dakle, ono što je ovde drugačije u odnosu na uobičajen postupak javne nabavke (gde ne postoje „pametne“ partije i e-katalozi) je upravo kreiranje e-kataloga (koji nije komplikovan za pravljenje, naprotiv, to je jednostavan spisak svih dobara koje naručilac nabavlja) i njegovo povezivanje sa postupkom.

Podnošenje ponuda

Ponude se podnose u formi elektronskog kataloga, tako što ponuđači u e-katalogu popunjavaju onu poziciju/e (partiju/e) za koju/e podnose ponudu. Tom prilikom je neophodno da ponuđači popune cenu, kao i sve druge podatke koje je naručilac zahtevao (ovo samo pod uslovom da ih je naručilac zahtevao)⁶⁴. Jako je važno naglasiti da ponuđač može da ponudi i samo jednu poziciju/partiju, jer ne postoji obaveza podnošenja ponude za više/sve partije. Upravo zbog ovoga su „pametne“ partije koje se sprovede sa e-katalogom jako značajne za razvoj malih i srednjih preduzeća, jer omogućavaju i manjim privrednim subjektima (ponuđačima) da učestvuju u postupku javne nabavke i budu konkurentni za proizvod kojim se bave, makar to bio i samo jedan proizvod u odnosu na stotine koje naručilac nabavlja.

⁶² Dakle, e-katalog nije, kako mnogi misle, cenovnik ponuđača koji se učitava na Portal.

⁶³ Kako je korišćenje e-kataloga i „pametnih“ partija vrlo specifično, jako je važno da naručilac kada sprovodi na ovaj način postupak javne nabavke, isprati sve obavezne korake na Portalu javnih nabavki. Uputstvo o obaveznim koracima je dato na sledećem linku:

https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/_wiki/wikis/Uputstva/3924/e-Katalog-opcija-pametne-partije-

⁶⁴ Način popunjavanja e-kataloga je opisan na sledećem linku

https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/_wiki/wikis/Uputstva/3920/Popunjavanje-e-Kataloga

Stručna ocena ponuda

Stručna ocena ponuda se na samom početku sprovodi kao i u svakom drugom postupku. Utvrđuje se ispunjenost kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta tehničkih specifikacija, svih ostalih zahteva naručioca ukoliko su postojali (npr. ocena dostavljenog sredstva finansijskog obezbeđenja za ozbiljnost ponude, ocena ponuđenog garantnog roka, itd). Sve ponude koje nisu po tim osnovima odbijene se stavljaju na rang listu po jedinom kriterijumu, a to je cena. Upravo ovde nastaje razlika u odnosu na ostale postupke javnih nabavki, gde nema primene „pametnih“ partija i e-kataloga. Naime, ovde naručioci imaju mogućnost da čekiraju da Portal sam izračuna najpovoljniju ponudu za svaku od pozicija (partija) na osnovu kriterijuma za dodelu ugovora, a to je najniža cena. Savetuje se naručiocima da se opredele za ovu opciju, posebno kada imaju veliki broj partija. Ukoliko to ne urade, biće prinuđeni da sami određuju koja je najpovoljnija ponuda u kojoj poziciji (partiji). Upravo ta najpovoljnija ponuda u poziciji (partiji) je ponuda kojoj se dodeljuje okvirni sporazum.

Dok naručioci ne probaju da sprovedu ovakav vid postupka na Portalu, može im delovati da će ovde biti previše administracije i dodatnog rada za komisiju za javne nabavke, ali zapravo neće, jer ukoliko naručilac sprovodi postupak za npr. 110 partija, to ne znači da će imati 110 zaključenih okvirnih sporazuma, već će imati onoliko okvirnih sporazuma koliko ima najpovoljnijih ponuđača. Da bi ovo bilo jasnije, u nastavku je prikazan primer tabele sa samo 9 pozicija/partija (a ovo se na isti način primenjuje i na 110 partija), gde se vidi da su za tih 9 pozicija/partija ponudu podnela 3 ponuđača, te da je svako od njih dao najnižu cenu za neku partiju, što znači da će biti zaključena 3 okvirna sporazuma, a ne 9. Naime, biće zaključen:

- jedan okvirni sporazum sa ponuđačem 1 - za pozicije/partije br. 1, 3, 7;
- jedan okvirni sporazum sa ponuđačem 2 - za pozicije/partije br. 4 i 9;
- jedan okvirni sporazum sa ponuđačem 3 - za pozicije/partije br. 2, 5, 6 i 8.

U ovoj tabeli se može videti i da ponuđači 1. i 2. nisu podneli ponudu za sve partije (u tabeli označeno sa /).

	Predmet	Ponuđač 1	Ponuđač 2	Ponuđač 3
1.	Hemijska olovka plastična	30 din	33 din	31 din
2.	Hemijska olovka metalna	45 din	/	42 din
3.	Tehnička olovka 0,5mm	100 din	105 din	110 din
4.	Tehnička olovka 0,7mm	/	120 din	130 din
5.	Obična olovka	45 din	/	43 din
6.	Flomaster 0,5mm	120 din	125 din	118 din
7.	Flomaster 0,3mm	125 din	/	127 din
8.	Tekst markeri	350 din	360 din	320 din
9.	Set flomastera za belu tablu	890 din	800 din	1050 din

Dodela ugovora / Izdavanje narudžbenica

Kada naručilac zaključi okvirne sporazume sa izabranim ponuđačima, on još uvek nema proizvode koji su predmet tih okvirnih sporazuma. Da bi dobio potreban proizvod, neohodno je da naručilac ponuđaču sa kojim je zaključio okvirni sporazum izda narudžbenicu⁶⁵. Ovde je potrebno napomenuti da naručilac, ukoliko u isto vreme treba da poruči više ili sve pozicije to će uraditi tako što će:

- ponuđaču br. 1. poslati narudžbenicu za pozicije/partije br. 1, 3, 7;
- ponuđaču br. 2. poslati narudžbenicu za pozicije/partije br. 4 i 9;
- ponuđaču br. 3. za pozicije/partije br. 2, 5, 6 i 8.

Naravno, umesto gore navedenog, postoji mogućnost slanja narudžbenice za samo jednu poziciju/partiju.

Ono što ovde može da se učini kao poteškoća/izazov je kako organizovati isporuku od strane različitih dobavljača i zašto uopšte omogućiti da isporuku vrši npr. tri ponuđača umesto jednog (naručioci najčešće ovu nabavku sprovode tako što je ne podele po partijama, već sve pozicije u okviru kancelarijskog materijala nabavljaju od jednog ponuđača, koji je u zbiru svih pozicija dao najnižu cenu). Razlog zašto je ovu nabavku korisno sprovoditi pomoću „pametnih“ partija i e-kataloga je očigledan, a to je ušteda javnih sredstava, budući da se pomoću „pametnih“ partija i e-kataloga omogućava da se svaki proizvod (pozicija/partija) nabavi po najnižoj ceni. Kada se tako ne radi, već se svi proizvodi nabavljaju od jednog ponuđača, koji je u zbiru svih pozicija dao najnižu cenu, tada se zapravo ne dobija najpovoljnija cena za svaku poziciju (dobro), naprotiv, tada će se dešavati da npr. naručilac plastičnu olovku nabavlja od ponuđača koji je za tu poziciju dao najvišu cenu u odnosu na sve ponuđače, ali je „pobedio“ jer je u zbiru svih pozicija dao najnižu cenu (nekada se desi da ponuđač zna da će se neki proizvodi češće nabavljati, za njih da skuplju cenu, a za neke proizvode zna da će se retko nabavljati, te za njih da vrlo nisku cenu, sa ciljem da u zbiru svih pozicija bude najpovoljniji i na taj način dođe do posla).

Što se tiče broja ponuđača koji će vršiti isporuku, ukoliko se postupak sprovodi pomoću „pametnih“ partija i e-kataloga, njih naravno neće biti 110 (koliko ima partija), već će ih biti npr. 3, 4 (broj zavisi od toga koliko je ponuđača na relevantnom tržištu), te ni to neće mnogo otežati rad naručioca. Cilj koji se postiže ovakvim postupkom javne nabavke (ušteda sredstava) mnogo je veći od izazova koji može da se pojavi kod naručioca (kako organizovati isporuku od strane više ponuđača).

Tokom 2022. godine pokrenuto je 139 postupaka u kojem su korišćene pametne partije od strane 21 naručioca, uglavnom iz oblasti zdravstva.⁶⁶

⁶⁵ U konkretnom slučaju, shodno predmetu nabavke i načinu dodele okvirnih sporazuma, izdavanje narudžbenica praktičnije je i svrsishodnije od zaključenja pojedinačnih ugovora.

⁶⁶ Godišnji izveštaj KJN o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2022. godinu.

6.2. ZIMSKO ODRŽAVANJE PUTEVA I ULICA

Jedna od važnih nabavki za jedinice lokalne samouprave je nabavka u vezi sa održavanjem puteva i ulica. Naručioci isto različito opredeljuju kroz više predmeta nabavke:

- Letnje održavanje puteva i ulica
- Zimsko održavanje puteva i ulica

S obzirom na to da je za ove nabavke neophodno obezbediti kontinuitet tokom čitave godine, i da postoji rizik ukoliko bi naručilac bio oslonjen samo na jednog ponuđača (npr. zimi u situaciji velikih količina padavina i poledice), bilo bi korisno razmotriti mogućnost zaključenja okvirnog sporazuma sa više ponuđača, te ćemo u daljem tekstu prikazati jedan takav model.

Sa koliko ponuđača zaključiti okvirni sporazum zavisi od više faktora:

- potencijalne konkurencije, jer je reč o predmetu nabavke kojem će prevashodno odgovoriti ponuđači koji su teritorijalno bliži,
- veličine putne mreže konfiguracije terena (da li je u ravničarskom ili brežuljkastom terenu, odnosno da li više pripada brdsko planinskom terenu) i klimatskih uslova.

Predmet javne nabavke: zimsko održavanje puteva i ulica

Vrsta postupka: otvoreni postupak

Postupak se sprovodi radi nabavke zimskog održavanja puteva i ulica, koji obuhvataju sledeće: dežurstvo i rad mehanizacije i osoblja (dežurstvo i rad inženjera - obračun po radnom času, dežurstvo i rad tehničara - obračun po radnom času, dežurstvo i rad radnika - obračun po radnom času, rad buldožera - obračun po radnom času, itd...), kao i nabavku materijala (industrijske soli).

Broj ponuđača sa kojima se zaključuje okvirni sporazum:

Okvirni sporazum se zaključuje sa najviše 3 ponuđača koji ponude najniže cene.

Cilj: Da naručilac uvek ima na raspolaganju izvođača radova.

Period trajanja okvirnog sporazuma: 24 meseci

Model okvirnog sporazuma shodno načinu dodele pojedinačnog ugovora:

Ovaj model okvirnog sporazuma podrazumeva dodelu svakog pojedinačnog ugovora prema uslovima za dodelu ugovora utvrđenim u okvirnom sporazumu, bez ponovnog otvaranja konkurencije među ponuđačima, korišćenjem tzv. kaskadnog načina dodele pojedinačnih ugovora. To se sprovodi na sledeći način: uvek se prvo poziva na dodelu ugovora prvorangirani ponuđač, pa ukoliko on ne može da izvede potrebne radove, naručilac poziva drugorangiranog ponuđača, te ukoliko ni on ne može da odgovori zahtevu naručioca poziva trećerangiranog ponuđača.

Kriterijum za dodelu okvirnog sporazuma: Ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na osnovu cene

Vrednost okvirnog sporazuma:

Procenjena vrednost javne nabavke

Opis postupka:

Sprovođenje otvorenog postupka podrazumeva pripremu dokumentacije kao i kada se sprovodi otvoreni postupak koji se završava zaključenjem ugovora o javnoj nabavci. Ovde je jedino neophodno uraditi određene dodatne korake na Portalu (izabrati „okvirni sporazum sa više privrednih subjakata“, odrediti trajanje okvirnog sporazuma, broj ponuđača sa kojima se isti zaključuje, kao i izabrati opciju „bez ponovnog otvaranja konkurencije“) i u konkursnu dokumentaciju uvrstiti i model okvirnog sporazuma. Najvažniji deo modela okvirnog sporazuma je onaj deo kojim se definiše kako se dodeljuju pojedinačni ugovori, što ćemo prikazati u delu „*Dodela ugovora / Izdavanje narudžbenica*“.

Ovde je važno naglasiti da je naručilac dužan da pored kriterijuma za dodelu okvirnog sporazuma, u konkursnoj dokumentaciji odredi i rezervni kriterijum. Npr, naručioci to mogu uraditi na sledeći način:

Nakon sprovedenog otvorenog postupka, Naručilac će zaključiti okvirni sporazum sa najviše 3 ponuđača čije ponude budu ocenjene kao prihvatljive.

Ukoliko četiri ili više ponuda budu ocenjene kao prihvatljive, okvirni sporazum će biti zaključen sa prva tri ponuđača sa rang liste po kriterijumu „Ekonomski najpovoljnija ponuda“, koji se zasniva na ceni kao jedinom kriterijumu.

Ukoliko Naručilac ne dobije unapred određeni broj prihvatljivih ponuda, Naručilac može da zaključi okvirni sporazum sa manjim brojem ponuđača, odnosno i sa jednim.

Ukoliko dva ili više ponuđača, čije su ponude prihvatljive, imaju istu najnižu ponuđenu cenu, prednost se daje ponuđaču koji ima nižu cenu za deo nabavke „Dežurstvo i rad mehanizacije i osoblja“.

Ukoliko ni nakon primene gore navedenog rezervnog elementa kriterijuma nije moguće doneti odluku o zaključenju okvirnog sporazuma, Naručilac će okvirni sporazum dodeliti ponuđačima koji budu izvučeni putem žreba.

Podnošenje ponuda i donošenje odluke o zaključenju okvirnog sporazuma

Podnošenje ponuda, kao i stručna ocena ponuda se vrši na isti način kao i prilikom sprovođenja otvorenog postupka koji se završava dodelom ugovora, samo će ovde biti više ponuđača sa kojima se zaključuje okvirni sporazum, za razliku od postupka koji se završava dodelom ugovora samo jednom ponuđaču.

Dodela ugovora / Izdavanje narudžbenica

Kao što smo već naglasili, važan deo modela okvirnog sporazuma jeste definisanje kako se dodeljuju pojedinačni ugovori / izdaju narudžbenice. U daljem tekstu prikazujemo jedno takvo rešenje:

Nakon stupanja na snagu okvirnog sporazuma, kada nastane potreba Naručioca za predmetom nabavkom, Naručilac će ugovor o javnoj nabavci zaključiti bez ponovnog otvaranja konkurencije, primenom rang liste utvrđene Odlukom o zaključenju okvirnog sporazuma.

Poziv za zaključenje ugovora Naručilac će prvo uputiti ponuđaču koji je prvi na rang listi, pa tek ukoliko on nije u mogućnosti da prihvati i izvrši zahteve naručioca, Naručilac će poziv uputiti sledećem ponuđaču sa rang liste i tako sve dok ne primi obaveštenje kojim ponuđač potvrđuje da može da prihvati izvršenje predmeta nabavke.

Ukoliko prvi na rang listi nije u mogućnosti da prihvati i izvrši u celosti zahtevano u pozivu, naručilac će pozvati drugog sa rang liste za deo za koji se prvi na rang listi izjasni da nije u mogućnosti da izvrši. U tom slučaju Naručilac će postupiti na isti način kao i sa prvim na rang listi. U situaciji da drugi na rang listi nije u mogućnosti da prihvati i izvrši u celosti ili delom zahtevano u pozivu, naručilac će pozvati trećeg na rang listi za deo koji nisu u mogućnosti da izvrše prva dva na rang listi.

Naručilac će u pozivu za zaključenje ugovora navesti:

- opis predmeta nabavke (sa količinom, obimom i strukturom) koje je potrebno izvesti, kao i količinu i vrstu potrebnog materijala,
- rok za zaključenje ugovora, odnosno potvrđivanje obavljanja posla u slučaju narudžbenice,
- rok izvršenja posla.

Uz poziv, dostavlja se i ugovor o javnoj nabavci na potpisivanje.

Ukoliko se realizacija nabavke vrši izdavanjem narudžbenice, osnovni način dostavljanja poziva i narudžbenice je putem korišćenja elektronske pošte (*u okvirnom sporazumu navesti elektronsku poštu svakog ponuđača sa kojim se zaključuje okvirni sporazum*).

Naručilac će pri slanju poziva putem elektronske pošte od ponuđača zahtevati da na isti način potvrdi prijem poziva, što je Izvođač radova dužan i da učini. Međutim, smatraće se da je poziv primljen danom slanja elektronske pošte bez obzira da li je ponuđač potvrdio prijem elektronske pošte ili ne, a sve shodno članu 44. stav 2. ZJN-a.

O eventualnoj promeni elektronske pošte Izvođači radova pisanim putem obaveštavaju Naručioca. Ukoliko Naručilac od ponuđača ne primi promenu elektronske pošte, poziv se šalje na do tada saopštene adrese.

Ukoliko do isteka roka naznačenog u pozivu, ponuđač ne dostavi potpisani ugovor Naručiocu, ili ne potvrdi izvršenje posla na osnovu izdate narudžbenice, Naručilac može zaključiti ugovor o javnoj nabavci sa sledećim ponuđačem sa rang liste iz Odluke o zaključenju okvirnog sporazuma.

Rizici i izazovi:

Kada se zaključuje ova vrsta okvirnog sporazuma, postoji rizik od nedozvoljenog dogovora između ponuđača sa kojima se zaključuje okvirni sporazum, budući da oni znaju da je nekoliko narednih godina predmetna javna nabavke dodeljena samo njima, te da je na taj način tržište „zatvoreno“ (npr. dogovore se da prvi i drugi ponuđač, koji su dali niže cene, uvek po pozivu naručioca za realizaciju konkretnog ugovora, odgovore da nisu u mogućnosti da izvrše predmetnu nabavku, sa ciljem da sve ugovore dobije trećerangirani, koji je dao najvišu cenu). Kako bi se to sprečilo predlažemo da naručioci od svih ponuđača sa kojima na ovaj način zaključuju okvirni sporazum, zahtevaju dostavljanje sredstva obezbeđenja za izvršenje okvirnog sporazuma, te da u tom smislu, u model okvirnog sporazuma stave sledeće odredbe:

... Svi ponuđači se obavezuju da u trenutku zaključenja ovog okvirnog sporazuma, predaju Naručiocu blanko sopstvene menice, kao obezbeđenje za izvršenje okvirnog sporazuma, koje moraju biti evidentirane u Registru menica (*ovde navesti šta se sve zahteva uz dostavljanje menice, kao i koji iznos menica treba da pokriva; preporuka je da se ne zahteva 10% od vrednosti okvirnog sporazuma, jer je to veliki iznos, nego npr. 1% procenjene vrednosti javne nabavke*).

Naručilac će unovčiti datu menicu ukoliko ponuđač:

- dva puta uzastopno odgovori naručiocu da nije u mogućnosti da realizuje dostavljeni ugovor / narudžbenicu u celosti ili
- bez opravdanog razloga odbije da zaključi pojedinačni ugovor/prihvati narudžbenicu, kada mu je isti dodeljen u skladu sa ovim okvirnim sporazumom

Kao dodatnu zaštitu naručioci mogu predvideti i sledeće:

... Ovaj Sporazum se može raskinuti na opravdani zahtev Naručioca ili Ponuđača.

Naručilac može raskinuti ovaj Sporazum u odnosu na određenog ponuđača u slučajevima:

- da Ponuđač dva puta uzastopno odgovori naručiocu da nije u mogućnosti da realizuje dostavljeni ugovor / narudžbenicu u celosti;
- da Ponuđač bez opravdanog razloga odbije da zaključi pojedinačni ugovor, kada mu je isti dodeljen u skladu sa ovim okvirnim sporazumom....

6.3. RAČUNARI I RAČUNARSKA OPREMA

Predmet javne nabavke: Računari i računarska oprema

Postupak se sprovodi radi nabavke računara i računarske opreme za potrebe organa lokalne samouprave (desktop računari, laptop računari, monitori, štampači, skeneri...).

Vrsta postupka: Otvoreni postupak

Broj ponuđača sa kojima se zaključuje okvirni sporazum:

Okvirni sporazum se zaključuje sa sedam ponuđača koji ostvare najveći broj pondera.

Cilj: Da naručilac kroz permanentnu efektivnu konkurenciju obezbedi najbolju vrednost za uloženi novac, ali i omogućiti efikasno prilagođavanje na promenjene tržišne okolnosti po pitanju predmeta nabavke i cene.

Period trajanja okvirnog sporazuma: 36 meseci

Model okvirnog sporazuma shodno načinu dodele pojedinačnog ugovora:

Ovaj model okvirnog sporazuma pretpostavlja sprovođenje „mini-tendera“, otvaranje konkurencije među privrednim subjektima sa kojima je zaključen okvirni sporazum kada god naručilac ima konkretnu potrebu za nekim od predmeta nabavke. Dakle, osim prilikom podnošenja ponuda, konkurencija se otvara periodično, više puta u fazi trajanja okvirnog sporazuma.

Razlog za izbor ovog modela:

Računarska (IT) oprema predstavlja tržište koje je veoma „osetljivo“. Ono se sa jedne strane veoma brzo razvija u tehnološkom smislu (pojavljuje se novija, savremenija oprema), a sa druge strane, cene osciliraju (i na gore i na dole) u određenim vremenskim periodima i u zavisnosti od različitih tržišnih okolnosti. Stoga je primereno da se zbog noviteta i pouzdanosti isporuke, obezbede modaliteti za premošćavanje eventualnih problema, imajući u vidu nove potrebe naručilaca, ali i da se obezbedi da cena u datom momentu (prilikom konkretne nabavke) bude realna - tržišna cena ili niža od realne cene što ponovno otvaranje konkurencije može da podstakne.

Opis postupka:

Naručilac u otvorenom postupku definiše predmet nabavke, tehničke specifikacije (opremu koju nabavlja), uspostavlja kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta i kriterijum za dodelu okvirnog sporazuma, odnosno kriterijum za dodelu ugovora u fazi otvaranja konkurencije.

Naručilac određuje broj od sedam privrednih subjekata, imajući u vidu želju da konkurencija bude što je moguće veća, pri čemu već u pozivu navodi da će, saglasno čl. 66. st. 8. ZJN zaključiti okvirni sporazum i sa manjim brojem ponuđača, ukoliko broj prihvatljivih ponuda bude manji od sedam. Kako je članom 66. stav 7. ZJN ustanovljena obaveza navođenja tačnog broja ponuđača sa kojima naručilac namerava da zaključi okvirni sporazum, a Portal ustanovio polje „Predviđeni

maksimalan broj učesnika u okvirnom sporazumu”, Naručilac navođenjem broja od sedam privrednih subjekata praktično obezbeđuje da se okvirni sporazum zaključi sa svim ponuđačima koji ispunjavaju kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta. Drugim rečima, veoma je izvesno da u postupku neće biti više od sedam prihvatljivih ponuda (najverovatnije i manje) pa je za očekivati da će svako ko ispunjava kriterijume biti deo okvirnog sporazuma.

Kriterijum za dodelu okvirnog sporazuma:

Ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na osnovu odnosa cene i kvaliteta, pri čemu je udeo cene 94% (pondera), a garantnog roka računara i opreme 6% (pondera). Minimalni garantni rok je 2 godine i za njega se ponderi ne dodeljuju, dok se za svaku godinu dodatne garancije dobija po 2 pondera, pri čemu maksimalan broj pondera za 5 i više godina garancije iznosi 6.

Kriterijum može biti i samo cena, ali, osim gore navedenog garantnog roka, mogu se uključiti i drugi kriterijumi kvaliteta, pre svega ekološki i kriterijumi energetske efikasnosti, kao što su: posedovanje sertifikata o nepostojanju ili niskom sadržaju određenih opasnih materijala i hemijskih jedinjenja u računaru (npr. RoHS sertifikat), posedovanje sertifikata o zadovoljenju bitnih zahteva u pogledu bezbednosti i zdravlja korisnika, zahteva zaštite imovine i životne sredine (npr. CE oznaka), manja jačina buke (u db) i manja potrošnja električne energije (u kWh), kako u operativnom, tako i u „stand-by“ modu.

Vrednost okvirnog sporazuma:

Procenjena vrednost javne nabavke

U situaciji kada se zaključuje okvirni sporazum sa više privrednih subjekata, koji nude različite cene, ovo je najlogičniji pristup, koji pritom omogućava maksimalno iskorišćenje raspoloživih finansijskih resursa za ovu namenu.

Postupak dodele okvirnog sporazuma:

Sprovodi se jedan od postupaka predviđenih ZJN-om, pri čemu je izbor otvorenog postupka najlogičnije i najjednostavnije rešenje. Interno pokretanje postupka, kao i izrada dokumentacije o nabavci (odluka o sprovođenju postupka, javni poziv i konkursna dokumentacija) identična je kao i u postupku u kojem se zaključuje ugovor o javnoj nabavci.

Prilikom izrade i objavljivanja dokumentacije o nabavci na Portalu, službenik za javne nabavke je dužan da se opredeli za tehniku javne nabavke - okvirni sporazum sa više privrednih subjekata, potom bira trajanje okvirnog sporazuma - 36 meseci, predviđeni maksimalni broj učesnika u okvirnom sporazumu – 7, i da se zaključenje ugovora na osnovu okvirnog sporazuma vrši ponovnim otvaranjem konkurencije.

Od dokumenata koji ne predstavljaju deo konkursne dokumentacije u postupku u kojem se dodeljuje ugovor, priprema se model okvirnog sporazuma. Sam model okvirnog sporazuma, odnosno okvirni sporazum, osim što se njime ne preuzimaju

konačne obaveze i ne predstavlja neposredan osnov za izvršenje konkretnih obaveza ugovornih strana, sadržajno se ne razlikuje mnogo od ugovora, s tim što ima obavezni deo koji se upravo odnosi na regulisanje načina dodele pojedinačnih ugovora iz tog okvirnog sporazuma.

U tom smislu, ukazujemo na **ključne odredbe (modela) okvirnog sporazuma** koje se odnose na postupak otvaranja konkurencije radi zaključenja pojedinačnog ugovora:

Nakon stupanja na snagu okvirnog sporazuma, kada nastane potreba Naručioca za predmetom Naručilac će izvršiti ponovno otvaranje konkurencije među Isporučiocima.

Naručilac će u pozivu navesti: tražena dobra, potrebnu količinu, rok u kome se mora dostaviti ponuda, kriterijum za dodelu ugovora, rok isporuke dobara koji ne može biti duži od roka utvrđenog u okvirnom sporazumu, druge bitne podatke.

Prilikom ponovnog otvaranja konkurencije, **Naručilac može**, u skladu sa novim, boljim tehničkim rešenjima i performansama računarske opreme, **modifikovati zahteve tehničkih specifikacija**.

Ponuda Isporučioca naročito sadrži jediničnu i ukupnu cenu bez i sa PDV-om. Cena u ponudi Isporučioca može biti **ista ili manja** od cene tog Isporučioca date u okvirnom sporazumu, ali i veća pod uslovom iz stava 5. i 6. ovog člana⁶⁷.

Ukoliko u mesecu koji prethodi mesecu kada naručilac upućuje poziv za podnošenje ponuda u fazi otvaranja konkurencije dođe do promene tržišnih uslova, tj. do povećanja cena elemenata na osnovu kojih se formira cena za više od 10% u odnosu na cenu u baznom mesecu, odnosno mesecu kada je zaključen okvirni sporazum, ponuđači će prilikom otvaranja konkurencije moći da ponude i veću cenu od cene ponuđene u ponudi za zaključenje okvirnog sporazuma (prvobitnoj ponudi) i to samo u procentu koji prelazi 10%, a u skladu sa merodavnom cenom iz stava 6. ovog člana (npr. ukoliko je u međuvremenu došlo do tržišnog povećanja cena od 15%, privredni subjekt će u postupku otvaranja konkurencije moći da ponudi cenu najviše 5% veću od cene iz prvobitne ponude).

Merodavna cena je cena iz zvaničnih izveštaja Republičkog zavoda za statistiku: mesečni indeksi cena proizvođača industrijskih proizvoda iz uvoza po KD 2010 – grupa 26 **Proizvodnja računara, elektronskih i optičkih proizvoda**.

Informaciju o mogućnosti nuđenja veće cene u odnosu na prvobitnu i procenta mogućeg povećanja cena, Naručilac će navesti u pozivu za podnošenje ponuda u fazi otvaranja konkurencije.

Naručilac će doneti odluku o dodeli ugovora primenom kriterijuma "odnos cene i kvaliteta" u skladu sa uslovima iz konkursne dokumentacije.

⁶⁷ Dat je predlog člana okvirnog sporazuma, stoga se ovde vrši pozivanje na stavove tog člana.

Dodela i zaključenje okvirnog sporazuma:

Identični su kao i kod dodele i zaključenja ugovora, sa istim rokovima za zahtev za zaštitu prava na odluku i za objavljivanje obaveštenja o zaključenju na Portalu, s tim što je proces potpisivanja okvirnog sporazuma sa više privrednih subjekata (naročito sedam datih u konkretnom primeru) složeniji, pa se preporučuje da se u meri u kojoj je to moguće (zbog udaljenosti i razuđenosti) organizuje zajedničko potpisivanje okvirnog sporazuma svih ili više privrednih subjekata u prostorijama Naručioca.

Postupak otvaranja konkurencije:

Organizaciona jedinica koja je korisnik predmeta nabavke podnosi službi nabavki zahtev za dodelu pojedinačnog ugovora putem otvaranja konkurencije. U zahtevu se definiše predmet nabavke, po poziciji iz obrasca strukture cene i po količini, posebni uslovi izvršenja ugovora i kratko obrazloženje potreba koje se zadovoljavaju predmetnim pojedinačnim ugovorom. Službenik za javne nabavke obaveštava članove komisije za javnu nabavku po osnovu koje je zaključen okvirni sporazum o podnetom zahtevu i sprovodi postupak „mini-tendera“ na Portalu.

U pozivu ponuđačima sa kojima je zaključen okvirni sporazum, navodi se: koja dobra su predmet nabavke, koja količina je potrebna, koji je kriterijum za dodelu pojedinačnog ugovora, eventualni ostali zahtevi nabavke i rok u kome se mora dostaviti ponuda. Od dokumenata priprema se novi obrazac strukture cene, koji predstavlja „smanjeni prvobitni obrazac“ odnosno njegovu konkretizaciju u smislu konkretnih pozicija i količina koji su predmet dodele pojedinačnog ugovora. Takođe, deo konkursne dokumentacije je i model pojedinačnog ugovora, a po potrebi se izrađuje i dokument (prilagođenih) tehničkih specifikacija. Takođe, na Portalu se unose i potrebni podaci koji se kreiraju u dokumentima „Uputstvo ponuđačima kako da sačine ponudu“ i dokumentu „Kriterijum za dodelu ugovora“. Rok za podnošenje ponuda određuje Naručilac tako da bude primeren, uzimajući u obzir složenost predmeta nabavke i vreme potrebno za pripremu i sačinjavanje ponuda. U konkretnom slučaju, optimalno je da taj rok iznosi između 7 i 10 dana.

Ponuđači podnose svoju elektronsku ponudu putem Portala, nudeći elemente za ocenu ponuda, odnosno jedinične i ukupnu cenu i garantni rok (pritom imaju mogućnost da obezbede i ponude produženu garanciju u odnosu na prvobitno ponuđeni), te rezervni kriterijum za dodelu pojedinačnog ugovora (rok isporuke).

Dodela i zaključenje pojedinačnog ugovora:

Naručilac vrši stručnu ocenu pristiglih ponuda, a rezultate stručne ocene unosi na nivou faze „otvaranje konkurencije“ u okviru predmetne nabavke. Na nivou ove faze može se zahtevati i eventualno pojašnjenje i/ili ispravka računске greške u ponudi, a otvaranje konkurencije je jedini model okvirnog sporazuma kada je naručilac dužan da donese odluku o dodeli (pojedinačnog) ugovora. Ova odluka se može osporiti u postupku zaštite prava, ali rok za zaštitu prava (10 dana) nema suspenzivno dejstvo u ovom slučaju, te se pojedinačni ugovor može zaključiti i pre isteka tog roka.

7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE O KORIŠĆENJU OKVIRNIH SPORAZUMA

Imajući u vidu sve navedeno u analizi, sa posebnim osvrtom na pravila okvirnog sporazuma, domaća i međunarodna iskustva, navedene studije slučaja, primere dobre i loše prakse i nalaze i konstatacije nadležnih institucija, mogu se izvući određeni zaključci i preporuke u vezi sa korišćenjem okvirnih sporazuma:

- Iako mogućnost korišćenja okvirnih sporazuma postoji u Republici Srbiji već punih deset godina i iz godine u godinu se vidi trend povećanja njegove upotrebe, ipak okvirni sporazum nije u dovoljnoj meri zaživeo u praksi, naročito na nivou lokalnih samouprava.
- S obzirom na to da primena okvirnih sporazuma može uticati na: efikasnost postupka nabavke, ekonomičnost u postupanju (praktično više javnih nabavki se sprovede u jednoj javnoj nabavci), obezbeđivanje kontinuiteta poslovanja, podsticanje ekonomije obima, sigurnost realizacije posla (kod okvirnih sporazuma sa više ponuđača), te mogućnosti većeg učešća malih i srednjih preduzeća, može se zaključiti da postoji potreba da se ojačaju kapaciteti naručilaca za njihovu primenu.
- Razmatrajući predmet nabavke dati odgovor na tri pitanja: da li smo sigurni da će nam deo predmeta nabavke sigurno trebati, da li znamo koliko će nam trebati i da li znamo kada će nam trebati? Ako je odgovor na bilo koje od ovih pitanja „ne“ razmotriti zaključenje okvirnog sporazuma kao rešenje.
- Okvirni sporazumi predstavljaju praktično rešenje kod učestalih nabavki koje se ponavljaju svake godine.
- Prilikom pripreme postupka za zaključenje okvirnog sporazuma pretražiti podatke o iskustvima drugih naručilaca, za konkretan predmet nabavke putem Portala, kako bi se stekla slika o načinu funkcionisanja, posebno ako se uporedi postupanje više naručilaca.
- Određivanje okvirnih količina treba biti objektivno na osnovu analize očekivanih potreba ili iskustva u prethodnim godinama, a nikako paušalno.
- Kada naručilac pokreće postupak javne nabavke i zaključuje okvirni sporazum, nije u obavezi da raspolaže finansijskim sredstvima, već ta obaveza nastaje kada zaključuje ugovor na osnovu okvirnog sporazuma.
- Okvirni sporazum naručioci najčešće zaključuju za nabavku dobara (računari i računarska oprema; kancelarijski materijal; lekovi; potrošni materijal; namirnice...), nešto manje za usluge (usluge putnih agencija; usluge štampe; prevodilačke usluge; održavanje i servisiranje vozila...), a najmanje za radove (popravke i održavanje objekata; investicioni radovi; radovi na održavanju horizontalne i vertikalne saobraćajne signalizacije...) iako može biti primenjen u mnogo širem dijapazonu predmeta nabavki.
- Okvirni sporazum se može zaključiti u svakom postupku javne nabavke, pri čemu je, kao i kod zaključenja ugovora, sprovođenje otvorenog postupka u najvećem broju slučajeva najsvrsishodnije rešenje, koji trend treba nastaviti.
- Okvirni sporazumi sa jednim ponuđačem su značajno zastupljeniji od okvirnih sporazuma sa više ponuđača, iako ne postoji ograničenje maksimalnog broja ponuđača sa kojim se može zaključiti okvirni sporazum.
- Okvirni sporazum nosi sa sobom i određene potencijalne nedostatke za ponuđače, posebno u situaciji zaključenja okvirnog sporazuma u višegodišnjem trajanju koji „zatvara konkurenciju“ u tom periodu. Pretežno

pravno neobavezujuća priroda okvirnih sporazuma može da demotiviše ponuđače, jer se naručilac nije obavezao da će povući sve količine. Za naručioca realizacija okvirnog sporazuma sa više ponuđača uz otvaranje konkurencije znači dodatne administrativne obaveze.

- Ako naručilac nije do sada zaključivao okvirne sporazume, krenuti postepeno sa njihovim zaključivanjem i po pravilu ih ne zaključivati na duži vremenski period.
- Prilikom odlučivanja o tome da li zaključiti okvirni sporazum sa jednim ili sa više privrednih subjekata, razmotriti u kom obimu postoji realna konkurencija na određenom tržištu koje je predmet nabavke.
- Kod predmeta nabavki u kojima je posebno važno obezbediti kontinuitet izvršenja (npr. isporuka hrane, lekova) razmotriti zaključenje okvirnog sporazuma sa više ponuđača.
- Naručilac mora da sagleda stvarne potrebe i okvirne količine. Taj zadatak nije jednostavan i zavisi od predmeta nabavke, ali se bar može sagledati na osnovu potrošnje u ranijem periodu i realnih projekcija potreba u narednom periodu za koji se okvirni sporazum zaključuje.
- Naručilac treba unapred da razmotri da li se tokom realizacije okvirnog sporazuma može pojaviti artikl ili pozicija koja nije obuhvaćena okvirnim sporazumom i da predvidi način postupanja u tom slučaju. Ukoliko je okvirni sporazum zaključen sa više ponuđača, navedeno može biti od uticaja i za razmatranje opcije delimičnog otvaranja konkurencije, ukoliko je to prikladno samom predmetu nabavke i njegovoj realizaciji.
- Kako bi naručilac smanjio rizike u realizaciji, u mogućnosti je da u konkursnoj dokumentaciji predstavi potrošnju iz prethodnog perioda, naročito iz razloga što ponuđač, sa kojim je naručilac već realizovao okvirni sporazum, može da ima jasniju sliku u pogledu izvršenja⁶⁸.
- Novi postupak javne nabavke se mora blagovremeno pokrenuti. Obično naručioci okvirni sporazum zaključuju na određenu vrednost ili na određeni vremenski period, pa šta se od toga prvo ispuni predstavlja okončanje trajanja okvirnog sporazuma, a što dalje znači da se realizacija okvirnog sporazuma mora pratiti i na vreme pokrenuti novi postupak.
- Iako ZJN daje mogućnost da se odredbe o izmenama ugovora primene i na okvirni sporazum⁶⁹, kao što je npr. mogućnost da se poveća obim nabavke shodno članu 160. ZJN, mora se voditi računa o uslovima koji su propisani za primenu⁷⁰, jer je nedozvoljena izmena ugovora, a samim tim i okvirnog sporazuma prekršaj⁷¹.

⁶⁸ Primećeno je u praksi da su ponuđači za pozicije, za koje su bili upoznati da nisu izvršavane u prethodnom periodu dostavljali značajno niže jedinične cene, dok su za pozicije koji su izvršavane po prethodno zaključenom okvirnom sporazumu dostavljali više jedinične cene, čime su dostavljali nižu ukupnu cenu (potrebnu za izbor u okvirni sporazum), a zapravo skuplju ponudu u pogledu realizacije. Ako se ovome doda nerealna procena potreba, odnosno ako se procena ne izvrši kako treba (očigledna nesrazmera između okvirnih i realizovanih količina) rizik je još veći.

⁶⁹ Član 162. ZJN.

⁷⁰ Za primenu člana 160. ZJN, vrednost izmene za dobra i usluge mora da bude manja od 10% i manja od 15.000.000 dinara prvobitne vrednosti ugovora odnosno okvirnog sporazuma (kumulativno se posmatraju uslovi). Kod radova ta vrednost mora da bude manja od 15% i manja od 50.000.000 dinara od prvobitne vrednosti ugovora odnosno okvirnog sporazuma. Takođe, uslovi se posmatraju kumulativno.

⁷¹ Član 236. stav 1. tačka 14) ZJN.

USAID-ov Projekat za unapređenje javni nabavki

Adresa:

Terazije 8

11000 Beograd, Srbija