



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

УСАИД ПРОЈЕКАТ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ
НАБАВКИ

КОМУНИКАЦИОНИ ПЛАН

КАКО ДА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРИБЛИЖЕ
ЈАВНЕ НАБАВКЕ ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА И
ОБЕЗБЕДЕ ВЕЋУ КОНКУРЕНЦИЈУ?

НОВЕМБАР - ДЕЦЕМБАР 2023. ГОДИНЕ

ИЗЈАВА ОДРИЦАЊА ОД ОДГОВОРНОСТИ:

Ова публикација је израђена уз подршку Америчке агенције за међународни развој (УСАИД) у склопу Пројекта за унапређење јавних набавки. Садржај публикације је искључива одговорност њених аутора и не одражава ставове УСАИД-а и Владе Сједињених Америчких Држава.

УСАИД Пројекат за унапређење јавних набавки: Комуникациони план – како да локалне самоуправе приближе јавне набавке привредним субјектима и обезбеде већу конкуренцију – децембар 2023.

УСАИД ПРОЈЕКАТ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

КОМУНИКАЦИОНИ ПЛАН

**КАКО ДА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ПРИБЛИЖЕ ЈАВНЕ
НАБАВКЕ ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА И ОБЕЗБЕДЕ
ВЕЋУ КОНКУРЕНЦИЈУ?**

НОВЕМБАР - ДЕЦЕМБАР 2023. ГОДИНЕ

Аутори: **Бранимир Благојевић и Александра Литричин**

Датум: **30. ДЕЦЕМБАР 2024. ГОДИНЕ**

Садржај

1.	УВОД	4
2.	ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ИСТРАЖИВАЊЕ ТРЖИШТА	10
3.	СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	14
4.	ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА	16
5.	НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ	18
6.	(ГОДИШЊИ) САСТАНЦИ ЈЛС СА ПРИВАТНИМ СЕКТОРОМ	19
7.	ПРЕДЛОЖЕНА ДИНАМИКА АКТИВНОСТИ И МЕРЕЊЕ УСПЕХА	20

1. УВОД

Јавни сектор у свакој држави троши значајан износ јавних средстава кроз процедуре јавних набавки. Вредност уговора о јавним набавкама у Републици Србији у 2022. години износила је више од 662,7 милијарди динара¹, док је учешће јавних набавки у бруто домаћем производу износило 9,34%, те је неопходно посветити посебну пажњу начину на који привредни субјекти могу узети веће учешће у поступцима јавних набавки.

Ови подаци су посебно значајни, ако имамо у виду низак ниво конкуренције, односно утврђену просечну вредност од 2,5 понуда по поступку јавне набавке. У погледу врсте предмета јавне набавке, највећи број понуда поднет је у поступцима јавних набавки радова (просечан број понуда 3,03), затим у поступцима јавних набавки добара (просечан број понуда 2,58) и на крају у поступцима јавних набавки услуга (просечан број понуда 2,26).

Са малим и средњим предузећима у Републици Србији 2022. године, закључено је 190.876 уговора, у вредности од 399.969.173.105 динара. Посматрано по броју уговора учешће износи 76,08%, а у укупној вредности набавки то учешће износи 61,42%, према подацима Канцеларије за јавне набавке.

Ипак, просечан број од 2,5 понуде по поступку не треба узимати као правило за већину поступака који су спроведени, јер је у чак 51,60% поступака јавних набавки поднета само једна понуда. С обзиром на то, јасно произилази да се не остварује у пуној мери начело „вредност за новац“ као један од основних циљева јавних набавки. Једноставно речено, мали број понуда представља једва приметну конкуренцију, а у таквим условима држава у задовољавању својих потреба и потреба грађана и привреде не може да добије одговарајући квалитет за ниску (или објективну) цену.

Јачање конкуренције, односно омогућавање приступа информацијама привредним субјектима и њихова већа заинтересованост и поверење у систем јавних набавки је, можда, кључни изазов за јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС).

Када се разматрају разлози због којих мали број понуђача учествује у поступцима јавних набавки, могло би се закључити да је Република Србија недовољно развијено тржиште, на којем нема довољног броја понуђача који би учествовали у великом броју поступака јавних набавки, а ту је и разлог недовољног познавања прописа о јавним набавкама, па и практичног знања рада

¹ Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године (Канцеларија за јавне набавке, <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>).

на Порталу јавних набавку, уз недовољни број обучених и мотивисаних кадрова који се баве овом облашћу у оквиру приватних компанија.

Међутим, поставља се питање како је, с једне стране, тренд све већег броја објављених огласа о јавним набавкама на Порталу јавних набавки и све већег броја објављених планова набавки наручилаца, довео до једног супротног ефекта од онога који је очекиван, а то је све мањи број поднетих понуда по једном поступку јавне набавке. Посебно је нејасно зашто се то дешава када постоји велики број понуђача који су уписани у Регистар понуђача који води Агенција за привредне регистре, што би требало да је јасан показатељ заинтересованости за учешће у поступцима јавних набавки.

На основу искустава многих понуђача који учествују у поступцима јавних набавки, али и наручилаца који их спроводе, може се констатовати да је најчешћи разлог за веома мали интензитет конкуренције у јавним набавкама тренутно у Србији, недостатак поверења понуђача у систем јавних набавки, веровање у постојање корупције у јавним набавкама, а затим и у начин на који надлежне институције у том систему поступају. Ипак, неповерење је често и последица непознавања правила и могућности за учешће у поступцима јавних набавки, па се перцепција одражава у утиску који доводи до одсуства учешћа у поступцима јавних набавки.

Пре свега, постоји утисак да понуђачи не верују у поштено надметање у јавним набавкама, као што и не верују да се институције својим радом превише залажу да се такво надметање успостави.

С друге стране, неповерење понуђача се испољава и као неповерење у правично и објективно поступање надлежних институција (Канцеларија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државна ревизорска институција, Комисија за заштиту конкуренције, Агенција за борбу против корупције, Министарство финансија, тужилаштва). Три четвртине понуђача наводи да захтев за заштиту права нису поднели јер су сматрали да тиме неће ништа постићи – 76%. Десетина верује да је жалбени процес превише компликован – 9%, док 6% каже да нису имали поверење у институцију која се бави жалбама. Незнање о процесу наводи 3% привредних друштава, а 1% каже да нису знали коме треба упутити захтев за заштиту права².

Информације и подаци добијени у оквиру истраживања задовољства понуђача и наручилаца процесом јавних набавки у Србији које је спровео CESID D.O.O. у 2023. години у оквиру USAID-овог Пројекта за унапређење јавних набавки потврђују напред наведено.

² Информације и подаци добијени у оквиру истраживања задовољства понуђача и наручилаца процесом јавних набавки у Србији које је спровео CESID D.O.O. у 2023. години у оквиру USAID-овог Пројекта за унапређење јавних набавки.

Највећи број правних лица која су учествовала у истраживању долази из Београда (36%), затим Западне Србије и Шумадије 30%, свако пето предузеће је из Војводине (20%), док је 14% привредних друштава са седиштем у Јужној и Источној Србији (укупно 1009 привредних друштава).

Према истраживању, чак 63% представника наручилаца који су учествовали у истраживању наводи да много или веома много има поверење у систем јавних набавки, док је са друге стране тај ниво поверења код понуђача истакло 37% анкетираних. Код понуђача доминира осећај осредњег поверења – 39%. Коначно, мало или нимало поверења у систем јавних набавки има 7% наручилаца, док је тај проценат код понуђача значајно виши и износи 23%. Слично као и са перцепцијом поверења, и код перцепције корупције, уочени су негативнији ставови представника понуђача у односу на наручиоце. Истраживање које је спроведено на узорку од 1009 правних лица у Србији, јасно је указало на разлику између предузећа која учествују у јавним набавкама и оних који у претходне три године нису имали искуства са истим. Иако је већина предузећа која су анкетирани уписани у Регистар понуђача (њих 85%) не користе сви могућност да се укључе у процес јавних набавки.

Она правна лица која нису учествовала у процесима јавних набавки спроведених по важећем Закону о јавним набавкама³ су знатно мање упозната са законским решењима, функционисањем Регистра понуђача, Е-портала јавних набавки, правима понуђача и функционисањем система јавних набавки у целини. Отежавајућа околност у процесу мотивисања потенцијално нових понуђача јесте њихова пасивност по питању интерних промена. Наиме, велики број оних правних лица која не учествују у процесу јавних набавки нису мотивисана да се укључе у овај процес евентуалним променама које би унапредиле функционисање њихове компаније. Претраживање Портала за јавне набавке најчешћи је начин информисања за 52% испитаника, док је интернет страница наручиоца други по реду извор информација. Представници понуђача који нису учествовали у процесу јавних набавки као главне разлоге због којих то нису учинили наводе осећај да је процес јавних набавки унапред договорен за неке понуђаче (15%) и недостатак поверења у систем јавних набавки у Србији (15%).

Скоро три четвртине испитаника (72%) верује да би редовно пласиране информације које предузеће добије о јавним набавкама биле значајан покретач за њихово ангажовање у овој области.

Треба, ипак, напоменути да чињеница да у неким поступцима јавних набавки нема довољно понуда не зависи само од неповерења у систем јавних набавки или доступних информација, заинтересованости приватног сектора за сарадњу са јавним сектором или са било којим другим параметрима који

³ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19, у даљем тексту: Закон).

условљавају исход поступка, већ да на појединим деловима територије Републике Србије једноставно нема довољно локалних привредних субјеката, односно да не постоји тржиште за поједине предмете набавки.

Ипак, потребно је пронаћи начине како би се и привредни субјекти из других делова Републике Србије заинтересовали за учешће у одређеним поступцима које спроводе наручиоци у чијем окружењу нема тзв. локалних понуђача.

Треба истаћи и да Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године, као један од кључних циљева види јачање конкуренције на тржишту јавних набавки. Систем електронског подношења понуда, према Програму развоја, има најзначајнију улогу, што би требало да допринесе и јачању поверења у систем јавних набавки, што је предуслов за повећање интереса за учешће у поступку јавне набавке и самим тим и општем повећању конкуренције у јавним набавкама.

Међутим, наручиоци имају додатне бројне могућности на располагању које могу користити, а које се не заснивају једино на размени информација путем Портала јавних набавки, како би приближили процес јавних набавки потенцијалним понуђачима и како би својим поступањем заинтересовали понуђаче да узму учешће у овим процедурама, а истовремено обезбедили релевантан извор информација које су од суштинског значаја за правилно планиран и у складу са Законом спроведен поступак јавне набавке, са реалним критеријумима за избор привредног субјекта и техничким спецификацијама, уз све остале специфичности везане за сваки појединачни предмет јавне набавке.

Начела јавних набавки су прва и основна полазна тачка у разматрању начина и обавеза јавног сектора у обезбеђењу конкуренције у поступцима јавних набавки, кроз значајну транспарентност ради остварења једнакости привредних субјеката у свим фазама поступка.

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава и дужан је да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке⁴. Како је јавни интерес исказан кроз поступање наручилаца када су у питању јавне набавке, њихово поступање мора да карактерише смањење трошкова јавне набавке, односно обезбеђивање одговарајућег квалитета приликом куповине одређених добара, услуга или радова.

Са друге стране, понуђач као продавац добара, услуга и радова не следи остварење циљева јавног интереса већ остварење профита, будући да исти сноси

⁴ Начело економичности и ефикасности, члан 6. Закона.

све ризике пословања, и добит и губитке, и циљ му је постизање што је могуће веће цене у поступцима јавних набавки. Привредни субјект као продавац и власник своје компаније је изузетно мотивисан да губитке и трошкове пословања сведе на најмању могућу меру уз истовремено повећање профита. Кроз примену начела економичности и ефикасности у јавним набавкама та два наизглед супротстављена интереса јавног и приватног сектора се настоје помирити и ускладити, тако да закључење уговора о јавној набавци буде у обостраном интересу.

Једна од основних обавеза наручиоца је да, у сврху пуног остварења начела економичности и ефикасности, омогући што је могуће већу конкуренцију у поступку јавне набавке⁵. Обезбеђивање што је могуће веће конкуренције не подразумева планирање јавне набавке на начин да сваки привредни субјект може да поднесе понуду. Наручиоци према својим утврђеним потребама припремају и спроводе сваки поступак јавне набавке, па би самим тим и конкуренција на коју се мисли била „ограничена“ на оне привредне субјекте који заиста могу да реализују уговор о јавној набавци.

Принцип транспарентности један је од кључних принципа јавних набавки. Да би се подигла свест о правилном функционисању система јавних набавки и на тај начин повећао интегритет наручилаца и заинтересованост понуђача за учешће у поступцима, транспарентност поступака је пресудна. Овде имамо непосредну повезаност са остварењем начела једнакости привредних субјеката ⁶, јер је остваривање ова два начела основни предуслов за обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки.

Међутим, наручиоци имају често неоправдану бојазан да једнакост привредних субјеката може да буде нарушена и током почетне фазе - фазе планирања јавне набавке, па не предузимају одређене радње, односно не користе све могућности које им пружа Закон како би заиста искористили све податке са тржишта и како би на тај начин поступак јавне набавке учинили приступачним за привредне субјекте.

Иако је комуникација у поступку јавне набавке у писаном облику, Законом је дозвољена и усмена комуникација између привредних субјеката и наручилаца, под условом да се та комуникација не односи на битне елементе поступка јавне набавке и под условом да је њена садржина у задовољавајућој мери документована, а поготово ако би иста могла значајно да утиче на садржину и оцену понуда (путем састављања писаних белешки или записника, аудио снимака или сажетака главних елемената комуникације и сл.)⁷. То је

⁵ Начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, члан 7. Закона.

⁶ Начело једнакости привредних субјеката, члан 9. Закона.

⁷ Члан 46. Закона.

неопходно како би се обезбедио одговарајући ниво транспарентности који омогућава да се провери да ли је испоштовано начело једнакости.

Начело пропорционалности⁸ подразумева да приликом одређивања критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација, критеријума за доделу уговора и рокова, као и доказа наручилац мора да води рачуна да исти морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке, односно да захтева само онај ниво капацитета и спецификација предмета набавке који су у складу са сврхом уговора који жели да закључи и који су довољни како би било остварено начело економичности и ефикасности, као и обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације. Све то подразумева примену овог начела најпре у почетној фази сваке јавне набавке, у фази планирања, како би на објективан начин биле процењене потребе наручилаца и самим тим и одређени сви остали захтеви у вези са конкретном јавном набавком.

Као што се види из свега напред изложеног, сва начела јавних набавки имају исти циљ, а то је обезбеђивање конкуренције путем једнакости привредних субјеката и транспарентности у свакој фази поступка, уз мирење интереса јавног и приватног сектора и проналажење најефикаснијег начина на који ће обе стране задовољити своје објективне потребе.

Циљ овог документа јесте да пружи подршку одговорним лицима у ЈЛС у пуном остварењу начела јавних набавки, односно пре свега привлачењу привредних субјеката да учествују у поступцима јавних набавки кроз давање препорука ЈЛС о радњама које могу предузети и могућностима које су им на располагању како би заинтересовали привредне субјекте да учествују у поступцима јавних набавки. Другим речима, на које све начине ЈЛС могу комуницирати са приватним сектором, како би остварили већу конкуренцију у поступцима јавних набавки, а све у корист јавног и приватног сектора.

Препоруке дате у овом документу представљају тзв. *toolbox* приступ, односно давање сета препорука, од којих ЈЛС могу применити препоруке које сматрају најцелисходнијим у складу са карактеристикама ЈЛС.

⁸ Начело пропорционалности, члан 10. Закона.

2. ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ИСТРАЖИВАЊЕ ТРЖИШТА

Планирање јавних набавки је почетна фаза у процесу једне јавне набавке и подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора о јавној набавци. Планирање је од изузетног значаја за цео процес јавне набавке и директно се одражава како на поступак јавне набавке, тако и на извршење уговора о јавној набавци.

Процењена вредност јавне набавке, као саставни део Плана јавних набавки (иако наручилац није дужан да је објави у Плану јавних набавки, али свакако мора да је одреди), мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Ако имамо у виду напред наведено, онда је неспорно да је истраживање тржишта нужан предуслов за процену вредности сваке јавне набавке.

Тако, чланом 89. Закона уређено је истраживање тржишта, па је прописано да пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.

Наручилац може да тражи или да узме у обзир савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности.

Колико је ова фаза значајна говоре и подаци напред поменутог истраживања, по коме је за пружање информација наручиоцима током фазе испитивања тржишта заинтересовано (много или веома много) 55% привредних друштава, 29% каже да је осредње заинтересовано, а 15% наводи да није. За презентацију годишњих планова јавних набавки је много или веома много заинтересовано 49% испитаника. Осредњу заинтересованост пријављује 33% бизниса који су узели учешће у нашем истраживању, док је 18% мало или нимало заинтересовано⁹.

Током фазе планирања наручиоци би морали да истражују тржиште како би обезбедили релевантне информације о потенцијалним понуђачима, интензитету конкуренције, начину на који ће се одредити техничке спецификације и остали елементи конкурсне документације, затим, процењују своје потребе, односно која ће добра, услуге или радове набавити у току године имајући у виду анализу набавки и потреба из претходног периода, тренутне потребе и стање залиха, анализу актуелног стања на тржишту, као и годишње и средњорочне планове пословања, те предвиђају на који начин ће те потребе задовољити, одређују процењену вредност јавне набавке,

⁹ Информације и подаци добијени у оквиру истраживања задовољства понуђача и наручилаца процесом јавних набавки у Србији које је спровео CESID D.O.O. у 2023. години у оквиру USAID-овог Пројекта за унапређење јавних набавки.

предвиђају средства усвајањем буџета или финансијског плана, и сл. Не постоје никакве препреке да се истраживање тржишта спроводи у одређеним временским интервалима током године за редовне набавке или се може спроводити као део планирања за неку одређену набавку.

Истраживање тржишта може бити само административна анализа у циљу прикупљања података, која обухвата различите изворе јавно доступних података о одређеним радовима, добрима или услугама који су предмет набавке и података о тржишту на коме су такви радови, добра и услуге доступни, али и идентификације активних привредних субјеката и кретања цена, што може бити одговарајући приступ за стандардне, уобичајене поступке јавних набавки.

Истраживање тржишта може обухватити и директан контакт и консултације са стручњацима, надлежним органима и привредним субјектима, што може употпунити претходно поменуто „административно“ истраживање, пружајући сазнања и информације непосредно са тржишта. У овом случају је неопходно поштовати начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности. Управо због ризика повреде начела приликом директног истраживања тржишта, неопходно је унапред планирати овакав приступ, који би морао бити адекватно документован и контролисан од стране наручиоца.

Директно истраживање тржишта може да омогући ЈЛС да прецизније процене процењену вредност и потенцијалне трошкове, идентификује ризике у реализацији уговора и друга питања која могу да утичу на реализацију уговора и сл. И још важније - директно истраживање тржишта ствара поверење између наручилаца и привредних субјеката, док даје информације ЈЛС о могућим решењима на тржишту, а привредним субјектима о томе које се набавке планирају у наредној години.

Наручилац најпре треба да одреди на који начин ће идентификовати привредне субјекте, односно независне стручњаке, који могу да пруже релевантне информације (консултације са институцијама које су надлежне за одређене предмете јавних набавки свакако су најтранспарентније, а подаци су често опште доступни).

С једне стране, наручилац мора имати у виду начела транспарентности и једнаког третмана и мора да обезбеди да конкурентност будућег поступка набавке не буде нарушена. С друге стране, наручилац мора да покуша да оствари сарадњу са привредним субјектима како би могао да прикупи податке који су корисни за процес планирања и спровођења јавне набавке, а и како би их заинтересовао за учешће у поступку.

Наручилац може, примера ради, припремити упитник прилагођен за конкретну јавну набавку који се електронским путем шаље привредним субјектима са захтевом за достављање одговора у одређеном временском року.

Такав упитник, у форми захтева за прикупљање информативних понуда може да буде објављен на интернет страници наручиоца у виду отвореног позива свим заинтересованим понуђачима.

Такође, као одређена препорука у овом погледу из праксе Европске уније, могу се одређивати тзв. дани „отворених врата“ за заинтересоване привредне субјекте. Сви

УСАИД Пројекат за унапређење јавних набавки: Комуникациони план – како да локалне самоуправе приближе јавне набавке привредним субјектима и обезбеде већу конкуренцију – децембар 2023.

подаци који би током дана „отворених врата“ били пружени привредним субјектима требали би бити стављени на располагање свим понуђачима.

Директива 2014/24/ЕУ ову могућност познаје под појмом „претходне тржишне консултације“. Сврха претходних консултација, по Директиви, је двострука:

1) помоћ наручиоцу у припреми набавке, укључујући и могућност да се траже или прихвате савети независних експерата или органа или учесника на тржишту, и коришћењем тих савета у планирању и спровођењу поступка набавке (под условом да такав савет нема ефекат нарушавања конкуренције и не доводи до било каквог кршења начела недискриминације и транспарентности);

2) обезбедити податке привредним субјектима о планираној набавци.

Заштита интегритета поступка је уређена чланом 90. Закона, па је прописано да ако је понуђач, кандидат или са њим повезано лице у смислу закона којим се уређује положај привредних субјеката и закона којим се уређује порез на добит правних лица на било који начин био укључен у припрему поступка набавке, наручилац предузима одговарајуће мере да би обезбедио да учешће тог понуђача или кандидата не нарушава конкуренцију. Мере обухватају достављање другим привредним субјектима релевантних информација које су размењене или настале у оквиру учешћа понуђача или кандидата у припреми поступка набавке и утврђивање примерених рокова за подношење понуда.

Наручилац је дужан да предузете мере документује у извештају о стручној оцени пријава, односно понуда.

Наручилац може у документацији о набавци да предвиди да ће да искључи привредног субјекта из поступка јавне набавке у сваком тренутку ако утврди да постоји нарушавање конкуренције због претходног учешћа привредног субјекта у припреми поступка набавке, у смислу члана 90. Закона, која не може да се отклони другим мерама¹⁰. И Директива дозвољава да наведени основ буде обавезан основ искључења понуђача из поступка јавне набавке, ако и поред предузетих мера одређени понуђач има предност над осталим понуђачима.

Управо у вези са свим напред наведеним, а посебно заштитом интегритета поступка, значајно је напоменути да постоје једноставни начини отклањања потенцијалних ризика и пример регулативе из региона.

Наиме, Закон о јавној набави Републике Хрватске је истраживање тржишта предвидео као обавезу наручилаца¹¹, чиме се очигледно хтела нагласити важност предузимања ове радње пре покретања поступка јавне набавке, за разлику од Закона и директива о јавним набавкама¹², који истраживање тржишта виде као могућност за наручиоце. Наиме, тим законом је прописано да пре покретања поступка јавне набавке наручилац по правилу спроводи истраживање тржишта у сврху припреме набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са

¹⁰ Члан 112. став 1. тачка 4) Закона.

¹¹ Члан 198. Закона о јавној набави Републике Хрватске.

¹² Члан 40. Директиве 2014/24/ЕУ.

набавком. Посебно је истакнуто да наручилац пре покретања отвореног или ограниченог поступка јавне набавке радова или поступка велике вредности за добра и услуге има обавезу да опис предмета јавне набавке, техничке карактеристике, критеријуме за квалитативни избор, критеријуме за доделу уговора и посебне захтеве за извршење уговора стави на претходно саветовање заинтересованим привредним субјектима у трајању од најмање 5 дана. Све примедбе и предлоге заинтересованих привредних субјеката наручилац је дужан да размотри, сачини извештај о прихваћеним и неприхваћеним примедбама и предлозима и тај извештај објави на интернет страницама.

ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ И ИСТРАЖИВАЊЕ ТРЖИШТА	
ПРЕПОРУКЕ	
1.	Истраживање тржишта путем директног контакта и консултација са стручњацима, надлежним органима и привредним субјектима.
2.	Припрема и дистрибуирање упитника прилагођених за конкретан предмет јавне набавке који се електронским путем бити достављен привредним субјектима, са захтевом за достављање одговора у одређеном временском року.
3.	Припрема и објављивање упитника у форми захтева за прикупљање информативних понуда на интернет страници ЈЛС, са захтевом за достављање информативних понуда у одређеном временском року.
4.	Објављивање, пре покретања поступка јавне набавке (код набавки значајније вредности), кратког описа предмета јавне набавке, предлога критеријума за избор, критеријума за доделу уговора и посебних захтева за извршење уговора на интернет страници ЈЛС, као позива за коментаре и сугестије привредних субјеката.
5.	Презентација годишњих планова јавних набавки, на интернет страници ЈЛС и организовање састанака са представницима приватног сектора у циљу презентовања планова.

3. СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Иако се највећи део активности и правилне поставке сваког поступка јавне набавке одвија у фази планирања, и у фази спровођења поступка је могуће олакшати учешће привредним субјектима у поступку јавне набавке, односно учинити набавке доступним за све који сматрају да могу да реализују конкретан уговор.

Најзначајнији фаза у којој наручиоци могу показати доступност за комуникацију са привредним субјектима је фаза од објављивања конкурсне документације до истека рока за подношење понуда и могућност за захтевање додатних информација или појашњења (постављање питања) од стране привредних субјеката¹³. Дакле, поред тога што наручилац може сам да мења и допуњује документацију о набавци, привредни субјекти који су заинтересовани за подношење понуда могу наручиоцу да упућују захтеве за додатним информацијама или појашњењима у вези са документацијом о набавци, при чему могу да укажу наручиоцу уколико сматрају да постоје недостаци или неправилности у документацији о набавци.

Законом је прописано да привредни субјект може у писаној форми путем Портала јавних набавки да тражи од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци, при чему може да укаже наручиоцу уколико сматра да постоје недостаци или неправилности у документацији о набавци, и то најкасније:

1) осмог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава, за јавну набавку чија је процењена вредност једнака или већа од износа европских прагова;

2) шестог дана пре истека рока за подношење понуда или пријава, за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

Ако је захтев поднет благовремено наручилац додатне информације и појашњења објављује на Порталу јавних набавки, односно ставља на располагање на исти начин као и основну документацију без навођења података о подносиоцу захтева, а најкасније:

1) шестог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност једнака или већа од износа европских прагова;

2) четвртог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова и у поступцима у којима је наручилац користио могућност скраћења рокова из разлога хитности.

Уколико одговори наручиоца на питања/указивања понуђача не би били позитивни, привредни субјекти имају могућност да поднесу захтев за заштиту права, којим се оспоравају радње наручиоца у вези са одређивањем врсте поступка, садржином

¹³ Члан 97. Закона.

јавног позива и конкурсном документацијом, који се сматра благовременим ако је примљен од стране наручиоца најкасније три дана пре истека рока за подношење понуда, односно пријава, без обзира на начин достављања и ако је на недостатке или неправилности документације о набавци претходно указано.

Свега 18% учесника у истраживању наводи да они никада не користе могућност да у процесу јавних набавки поставе питање наручиоцу како би разрешили питања или недоумице и што квалитетније припремили понуду. Чак 35% привредних субјеката је става да могућност постављања питања веома много помаже. Привредни субјекти из Јужне и Источне Србије натпросечно наводе да они не користе могућност да постављање питања наручиоцима јавних набавки¹⁴.

Начин на који наручиоци одговарају на постављена питања понуђача може да буде од великог утицаја на заинтересованост понуђача за учешће у поступцима јавних набавки. Често се догађа да наручиоци не дају јасне и комплетне одговоре на постављена питања, дакле, изостају детаљнија објашњења наручиоачевог захтева или потребе, па понуђачи стичу утисак „непожељности“, односно да њихово учешће у поступку није од значаја наручиоцу, где се појављују основни разлози за њихово неучествовање у процедурама, а то не неповерење у систем јавних набавки и свест о потенцијалној корупцији и фаворизовању само одређених понуђача.

Потпуно другачију перцепцију би изазвало детаљније објашњавање захтева из конкурсне документације од стране наручилаца, јаснији и конкретнији одговори на питања, без обзира да ли су они позитивни или се не прихватају сугестије понуђача.

СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

ПРЕПОРУКЕ

1. Благовремени и детаљни одговори на постављена питања привредних субјектата, са јасним и конкретним образложењем захтева из конкурсне документације, без обзира да ли су одговори позитивни или се не прихватају сугестије понуђача.
2. Када природа предмета јавне набавке то дозвољава, предвиђање могућности обиласка и упознавања са локацијом на којој ће се изводити радови или испоручивати добра или пружати услуге, што може да олакша припрему понуда и да истовремено омогући понуђачима свеобухватније сагледавање свих околности локације које су од утицаја на реализацију уговора.

¹⁴ Информације и подаци добијени у оквиру истраживања задовољства понуђача и наручилаца процесом јавних набавки у Србији које је спровео CESID D.O.O. у 2023. години у оквиру USAID-овог Пројекта за унапређење јавних набавки.

4. ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА

Начело једнакости привредних субјеката може бити нарушено и у фази извршења уговора, уколико наручилац битно измени уговор о јавној набавци, односно када та измена за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен, односно ако се значајно мења природа првобитно закљученог уговора, при чему битна измена уговора увек постоји када се изменом се уводе услови који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке, омогућавали укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани или прихватање друге понуде у односу на првобитно прихваћену или омогућавали већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора, затим када се изменом мења привредна равнотежа уговора у корист привредног субјекта са којим је закључен уговор на начин који није предвиђен првобитним уговором, када се изменом значајно повећава обим уговора као и када се односи на промену привредног субјекта са којим је закључен уговор о јавној набавци, осим у случајевима дозвољеним Законом.

У фази извршења уговора о јавној набавци цео претходно спроведени поступак јавне набавке може бити обесмишљен, уколико се изабраном понуђачу дозволи неосновано повећање цена, затим, уколико се врши исплата јавних средстава за оно што није реализовано, те уколико наручилац толерише непоштовање рокова и траженог квалитета добара, услуга или радова, који су предмет јавне набавке, не реализујући средства финансијског обезбеђења која је захтевао (меница, банкарска гаранција итд.).

Дакле, и у ситуацији када није било фаворизовања одређеног понуђача у фазама планирања и спровођења поступка јавне набавке и када је поступак јавне набавке перфектно спроведен, нарушавање начела јавних набавки може бити учињено у фази извршења уговора.

Највећа препрека адекватном праћењу извршења уговора је, са становишта транспарентности и доступности информација, управо непостојање података које понуђачима могу омогућити увид и у ову фазу процедуре. Иако се на Порталу јавних набавки објављују основни подаци о закљученим уговорима и њиховим изменама, а према Закону о изменама и допунама Закона о јавним набавкама¹⁵ који је ступио на снагу 4. новембра 2023. године, а примењује се од 1. јануара 2024. године, наручиоци ће на Порталу јавних набавки објављивати податке о свим уговорима закљученим након спроведеног поступка јавне набавке, о свим изменама уговора по основу чл. 156–161. Закона, као и податке о уговорима/наруџбеницама закљученим односно издатим у складу са чланом 27. Закона и њиховим изменама, и даље неће постојати конкретнији подаци о реализацији закључених уговора.

У том смислу, за заинтересованост и приближавање понуђача поступцима јавних набавки од великог значаја би били кратки извештаји које би наручиоци објављивали

¹⁵ Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник Републике Србије“ број 92/23 од 27.10.2023. године).

УСАИД Пројекат за унапређење јавних набавки: Комуникациони план – како да локалне самоуправе приближе јавне набавке привредним субјектима и обезбеде већу конкуренцију – децембар 2023.

на њиховим интернет страницама о реализованим уговорима, роковима, фазама извршења, коначној исплаћеној вредности, квалитету реализације и сл.

ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА

ПРЕПОРУКЕ

1. Објављивање на интернет страници ЈЛС кратких извештаја о реализованим уговорима, роковима, фазама извршења, коначној исплаћеној вредности, квалитету реализације и сл.

5. НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ

Набавке на које се Закон не примењује представљају значајан удео у поступцима свих набавки ЈЛС, док оне иако често мање вредности могу бити од изузетног значаја за привредне субјекте, а нарочито мала предузећа на локалном нивоу. Да је наведено случај показују годишњи извештаји ЈЛС који су објављени на Порталу јавних набавки, па је тако на пример Градска управа Зрењанин у току 2022. године спровела тзв. малих набавки (у складу са чланом 27. Закона) у укупном износу од готово 130 милиона динара без ПДВ-а.

Ове набавке нису уређене Законом, како у делу планирања, тако ни у делу начина њиховог спровођења, док се увидом у интерне акте ЈЛС може утврдити да се процедуре набавки свODE на позивање по правилу три привредна субјекта да доставе понуду.

Имајући то у виду, у овим поступцима се могу постићи значајни резултати кроз начин комуникације са приватним сектором, који могу у великој мери утицати на пословање бројних малих предузећа на локалном нивоу.

НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ	
ПРЕПОРУКЕ	
1.	Објављивање на интернет страници ЈЛС планова набавки на које се Закон не примењује.
2.	Упућивање позива привредним субјектима, након усвајања плана набавки, да обавесте ЈЛС о својој заинтересованости за набавке одређених предмета набавки из плана.
3.	Сачињавање базе података о привредним субјектима у складу са прикупљеним подацима из препоруке број 2, којима би се упућивали позиви приликом спровођења поступака набавки.
4.	Објављивање на интернет страници ЈЛС позива за подношење понуда у поступцима набавки на које се Закон не примењује.

6. (ГОДИШЊИ) САСТАНЦИ ЈЛС СА ПРИВАТНИМ СЕКТОРОМ

Како је претходно наведено, редовна комуникација и отвореност ЈЛС ка приватном сектору по правилу резултира већим поверењем у поступке набавки које ЈЛС спроводи.

Имајући то у виду, препорука је да ЈЛС бар једном годишње објави позив на својој интернет страници и организује заједнички састанак са представницима приватног сектора, на којем би ЈЛС поделила са приватним сектором значајне информације у вези са јавним набавкама, као што су: новине у прописима, информације о најчешћим грешкама у поднетим понудама, информације о планираним набавкама у наредном периоду и др.

Такође, ЈЛС не би требале да занемаре значај информација које се деле путем друштвених мрежа, које ЈЛС иначе користе за дељење информација грађанима и привреди на нивоу ЈЛС. Наведено би од нарочитог значаја могло да буде за представнике младих и повећање њиховог учешћа у набавкама ЈЛС.

(ГОДИШЊИ) САСТАНЦИ ЈЛС СА ПРИВАТНИМ СЕКТОРОМ	
ПРЕПОРУКЕ	
1.	Организовање састанака са представницима приватног сектора, на којима би се презентовале информације у вези са јавним набавкама, као што су: новине у прописима, информације о најчешћим грешкама у поднетим понудама, информације о планираним набавкама у наредном периоду и др.
2.	Организовање тзв. дана „отворених врата“ за заинтересоване привредне субјекте.
3.	Објава значајних информација о набавкама ЈЛС путем друштвених мрежа.

7. ПРЕДЛОЖЕНА ДИНАМИКА АКТИВНОСТИ И МЕРЕЊЕ УСПЕХА

Р. бр.	Препорука	Препоручени период имплементације	Мера успеха
Планирање јавних набавки и истраживање тржишта			
1.	Истраживање тржишта путем директног контакта и консултација са стручњацима, надлежним органима и привредним субјектима.	12 месеци	Сprovedена најмање 2 истраживања путем директног контакта
2.	Припрема и дистрибуирање упитника прилагођених за конкретан предмет јавне набавке који се електронским путем бити достављен привредним субјектима, са захтевом за достављање одговора у одређеном временском року.	12 месеци	Дистрибуирана најмање 2 упитника
3.	Припрема и објављивање упитника у форми захтева за прикупљање информативних понуда на интернет страници ЈЛС, са захтевом за достављање информативних понуда у одређеном временском року.	12 месеци	Објављена најмање 2 упитника
4.	Објављивање, пре покретања поступка јавне набавке (код набавки значајније вредности), кратког описа предмета јавне набавке, предлога критеријума за избор, критеријума за доделу уговора и посебних захтева за извршење уговора на интернет страници ЈЛС, као позива за коментаре и сугестије привредних субјеката.	6 месеци	Објављене информације за најмање 2 поступка јавне набавке
5.	Презентација годишњих планова јавних набавки, на интернет страници ЈЛС и организовање састанака са представницима приватног сектора у циљу презентовања планова.	3 месеца	Објављена и одржана презентација
Спровођење поступка јавне набавке			
1.	Благовремени и детаљни одговори на постављена питања привредних субјеката, са јасним и конкретним образложењем захтева из конкурсне документације, без обзира да ли су одговори позитивни или се не прихватају сугестије понуђача.	6 месеци	Објављени детаљнији одговори у односу на претходни период у сличним ситуацијама (узорак од најмање 10

УСАИД Пројекат за унапређење јавних набавки: Комуникациони план – како да локалне самоуправе приближе јавне набавке привредним субјектима и обезбеде већу конкуренцију – децембар 2023.

			објављених одговора)
2.	Када природа предмета јавне набавке то дозвољава, предвиђање могућности обиласка и упознавања са локацијом на којој ће се изводити радови или испоручивати добра или пружати услуге, што може да олакша припрему понуда и да истовремено омогући понуђачима свеобухватније сагледавање свих околности локације које су од утицаја на реализацију уговора.	6 месеци	Могућност обиласка локације у најмање 3 поступка јавне набавке
Извршење уговора			
1.	Објављивање на интернет страници ЈЛС кратких извештаја о реализованим уговорима, роковима, фазама извршења, коначној исплаћеној вредности, квалитету реализације и сл.	6 месеци	Објављено најмање 5 извештаја
Набавке на које се Закон не примењује			
1.	Објављивање на интернет страници ЈЛС планова набавки на које се Закон не примењује.	3 месеца	Објављен план набавки на које се Закон не примењује
2.	Упућивање позива привредним субјектима, након усвајања плана набавки, да обавесте ЈЛС о својој заинтересованости за набавке одређених предмета набавки из плана.	6 месеци	Објављен позив на интернет страници ЈЛС за најмање 5 предмета набавки
3.	Сачињавање базе података о привредним субјектима у складу са прикупљеним подацима из препоруке број 2, којима би се упућивали позиви приликом спровођења поступака набавки.	12 месеци	Сачињена база података за најмање 5 предмета набавки
4.	Објављивање на интернет страници ЈЛС позива за подношење понуда у поступцима набавки на које се Закон не примењује.	6 месеци	Објављен позив на интернет страници ЈЛС за најмање 10 поступака набавки
(Годишњи) састанци ЈЛС са приватним сектором			
1.	Организовање састанака са представницима приватног сектора, на којима би се презентовале информације у вези са јавним набавкама, као што су: новине у прописима, информације о најчешћим грешкама у поднетим	6 месеци	Организован најмање 1 састанак

УСАИД Пројекат за унапређење јавних набавки: Комуникациони план – како да локалне самоуправе приближе јавне набавке привредним субјектима и обезбеде већу конкуренцију – децембар 2023.

	понудама, информације о планираним набавкама у наредном периоду и др.		
2.	Организовање тзв. дана „отворених врата“ за заинтересоване привредне субјекте.	12 месеци	Организован најмање 1 дан „отворених врата“
3.	Објава значајних информација о набавкама ЈЛС путем друштвених мрежа.	6 месеци	Објављено најмање 10 информација о набавкама путем друштвених мрежа

.

УСАИД ПРОЈЕКАТ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Адреса:

Ресавка 22

11000 Београд, Србија