



Republika Srbija
REPUBLIČKA KOMISIJA ZA
ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA
JAVNIH NABAVKI

NAJČEŠĆE GREŠKE NARUČILACA PRILIKOM SPROVOĐENJA POSTUPAKA JAVNIH NABAVKI

Branimir Blagojević, član Republičke komisije

Zoran Blažević, spoljni saradnik OECD/SIGMA

** U saradnji Republičke komisije s predstavnicima OECD/SIGMA*

www.kjn.gov.rs



Svrha analize

- Cilj javne nabavke je zaključivanje ugovora za nabavku dobara, usluga i radova, kako bi se zadovoljile potrebe krajnjih korisnika
- Relativno visok procenat postupaka javnih nabavki koji su delimično ili u celini poništeni odlukama RK

Odluke RK – 2016. godina	Delimično poništeni postupci	U celini poništeni postupci
1370	656 (39,796,806,525.61)	126 (9,828,592,212.88)

Analizom donetih odluka, uočena su određena nepravilna postupanja naručilaca koja se mogu okarakterisati kao učestala

Broj JN 2016	Broj odluka RK	Udeo
oko 62.000	1370	2,21%



Svrha analize

Ukazivanje na **najčešće greške** koje naručioci prave tokom sprovođenja postupaka javnih nabavki, a koje za **rezultat imaju poništenje** (u celini ili delimično) postupaka javnih nabavki

Smanjenje grešaka
naručilaca

Smanjenje broja zahteva za
zaštitu prava

**Efikasnije zadovoljenje potreba
krajnjih korisnika u postupcima
javnih nabavki**



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



1. Tehničke specifikacije

- Zahtevi naručioca u pogledu **svojstava, kvaliteta, količina i drugih** elemenata predmeta javne nabavke
- U postupcima zaštite prava uočene su sledeće nepravilnosti u postupanju naručilaca:
 - tehničke specifikacije može ispuniti samo dobro određenog proizvođača;
 - korišćenje robnog znaka, oznake proizvođača bez omogućavanja da se nudi „odgovarajuće“ dobro;
 - predviđa se testiranje uzoraka bez metodologije, transparentnosti i dr.



Tehničke specifikacije može ispuniti samo dobro određenog proizvođača

- Rešenje RK broj 4-00-2980/2015 - radari za saobraćajnu policiju
 - Podnosilac zahteva tvrdi da tehničke specifikacije predstavljaju opis jednog od tri moguća modela radara koji u RS imaju odgovarajuće odobrenje, bez davanja adekvatnog obrazloženja za nabavku uređaja sa takvim karakteristikama
 - Naručilac – uređaj istih tehničkih karakteristika se već koristi u ovoj i drugim policijskim upravama, policijski službenici već obučeni za rad na tom uređaju...



Korišćenje robnog znaka, odnosno oznake proizvođača

- Rešenje RK broj 4-00-2749/2015 - igle za pen špric
 - Naručilac opisuje predmet nabavke navođenjem određenog proizvoda (igle za pen špric) sa navođenjem reči „ili odgovarajuće“
 - Podnosilac zahteva ukazao da nema opravdanja za ovakvo postupanje, jer je predmet nabavke moguće opisati, te da se ograničava konkurencija



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



2-5. Dodatni uslovi

- ...uvek kada je to potrebno imajući u vidu predmet javne nabavke, te da naručilac određuje uslove za učešće u postupku **tako da ti uslovi ne diskriminišu ponuđače i da su u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke**
- Nepravilnosti u postupanju naručilaca prilikom određivanja dodatnih uslova za učešće, koje se uočavaju u postupku zaštite prava su: **nepostojanje logičke veze sa predmetom javne nabavke, nemogućnost naručilaca da objasne razloge** kojima su se rukovodili prilikom definisanja dodatnog uslova tj. da im je isti potreban imajući u vidu predmet javne nabavke, odnosno da obrazlože objektivnu potrebu za propisivanjem određenog uslova



2. Finansijski kapacitet

- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - naručiocu zahtevaju **previsok iznos prihoda**, odnosno zahtevaju **prihod u kratkom periodu**;
 - naručiocu zahtevaju **likvidnost ponuđača** kao uslov, kao i **da nije poslovaao sa neto gubitkom**.



Previsok iznos prihoda, prihod u kratkom periodu

- Rešenje RK broj 4-00-1564/2016 – krompir
 - Dodatni uslov finansijskog kapaciteta – 60 mln RSD u 2015. godini
 - Podnosilac zahteva - diskriminacija, zbog čega u jednoj godini?
 - Naručilac – uslov određen u skladu sa članom 77. stav 2. ZJN



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



3. Poslovni kapacitet

- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - naručiocu zahtevaju da je ponuđač u poslednjih 12 meseci isporučivao predmet javne nabavke, bez jasnog razloga za to;
 - neprihvatljivo vezivanje referenci za određene kategorije prethodnih naručilaca;
 - nemogućnost da se objasni logička veza sa predmetom (standardi ISO 9001, 14001, 18001, 13485, 27001).



Vezivanje referenci za određene kategorije prethodnih naručilaca

- Rešenje RK broj 4-00-827/2016 novi informacioni sistem – programski paket sa Veb server
 - Uslov poslovnog kapaciteta – da je ponuđač u prethodne tri godine implementirao softver koji nudi u jednoj firmi koja se bavi komunalnom delatnošću i ima minimalno 55 zaposlenih
 - Podnosilac zahteva – predmet nabavke je informacioni sistem koji koriste svi privredni subjekti...
 - Naručilac – preduzeća koja se bave energetsom ili komunalnom delatnošću imaju mnogo specifičnost: nabavke specifične, plate, komercijalne transakcije...



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



4. Kadrovski kapacitet

- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - zahtev da lica koja čine kadrovski kapacitet budu zaposlena na neodređeno vreme;
 - preveliki zahtevani broj kadrova imajući u vidu predmet;
 - bezbednost i zdravlje na radu dodatni uslov, a propisan je kao obavezni uslov.



Preveliki zahtevani broj kadrova

- Rešenje RK broj 4-00-1585/2016 popravka i zamena izolacije grejnih površina...
 - Uslov kadrovskog kapaciteta – 81 izvršilac, od čega 15 montera skela, 5 bravara...
 - Podnosilac zahteva – nepotrebno ograničenje konkurencije, nesrazmerno
 - Naručilac – neretko je potrebno održavanje kroz nekoliko intervencija u isto vreme, rad u smenama...



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



5. Tehnički kapacitet

- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - zahtev da objekti i oprema budu u vlasništvu ponuđača;
 - nemogućnost da se objasni logička veza predmeta i zahtevanog tehničkog kapaciteta.



Nemogućnost da se objasni logička veza

- Rešenje RK broj 4-00-172/2016 – održavanje Drager opreme
 - Uslov tehničkog kapaciteta – autorizacija proizvođača opreme
 - Podnosilac zahteva – autorizaciju ima samo jedan ponuđač
 - Naručilac – pored jednog iz RS, postoje i drugi iz Bugraske, Hrvatske...



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



6. Kriterijumi za dodelu ugovora

- **...elementi kriterijuma moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorski i moraju stajati u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke**
- U konkursnoj dokumentaciji - navodi, opisuje i vrednuje kriterijum i sve elemente kriterijuma koje namerava da primeni, a posebno navodi **metodologiju** ... koja će omogućiti naknadnu objektivnu proveru ocenjivanja ponuda
- **Uslovi za učešće ne mogu biti određeni kao elementi kriterijuma**



6. Kriterijumi za dodelu ugovora

- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - elementi kriterijuma bez razrađene metodologije primene ili ista nije proporcijalno postavljena;
 - cassa sconto kao element kriterijuma;
 - „mešanje“ uslova za učešće i elemenata kriterijuma;
 - diskriminatorski karakter elementa kriterijuma.



„Mešanje“ uslova za učešće i elemenata kriterijuma

- Rešenje RK broj 4-00-39/2016 usluge štampanja
 - Element kriterijuma - reference 30 pondera
 - Načelni pravni stav Republičke komisije



Stručna ocena ponuda

- Sledi postupku otvaranja ponuda – vrši se izbor ponuđača (ponude) kojem će biti dodeljen ugovor o javnoj nabavci
 - **da li ponuđači ispunjavaju uslove** propisane ZJN i drugim propisima o javnim nabavkama, kao i uslove određene konkursnom dokumentacijom
 - **rangiranje ponuda** primenom elemenata kriterijuma i metodologije za dodelu pondera koja je utvrđena prethodno sačinjenom konkursnom dokumentacijom
- Greške naručilaca u fazi stručne ocene ponuda mogu dovesti do dodele ugovora o javnoj nabavci ponuđaču koji nije podneo „najbolju“ ponudu



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje

- Član 93. ZJN
- Naručioci „nedovoljno“ koriste navedenu odredbu zakona, te usled toga pre nego što potpuno utvrde činjenično stanje u vezi sa dostavljenim ponudama iste ocenjuju kao (ne)prihvatljive/ (ne)odgovarajuće



7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje

- Rešenje RK broj 4-00-712/2016 - radovi
 - Podnosilac zahteva ukazuje da izabrani ponuđač nije dokazao da je ponuđeni osigurač „ultrabrz“, što je bio zahtev iz tehničke specifikacije
 - Naručilac – nisam zahtevao dokumentaciju za osigurače, pa ne može da ide na štetu ponuđača propust iz konkursne dokumentacije



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



8. Neuobičajeno niska cena

- U skladu sa članom 92. ZJN, **naručiocu mogu odbiti ponudu zbog neuobičajeno niske cene, ali samo ukoliko:**
 - ponuđena **cena značajno odstupa** u odnosu na tržišno uporedivu cenu **i izaziva sumnju** u mogućnost izvršenja javne nabavke u skladu sa ponuđenim uslovima;
 - naručilac od ponuđača **zahteva detaljno obrazloženje** svih njenih sastavnih delova koje smatra merodavnim;
 - **naručilac po dobijanju obrazloženja proveriti merodavne sastavne** elemente ponude.



8. Neuobičajeno niska cena

- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - naručilac prilikom sačinjavanja konkursne dokumentacije ne utvrdi količine, a u postupku stručne ocene ponuda odbija ponudu zbog postojanja neuobičajeno niske cene iz razloga što je ponuđač za određene stavke ponudio niske cene;
 - nepravilna ocena dostavljenih obrazloženja ponuđene cene;
 - neobrazloženost postupanja naručioca.



8. Neuobičajeno niska cena

- Rešenje RK broj 4-00-119/2016 usluge prevođenja
 - Naručilac u konkursnoj dokumentaciji nije odredio (ni okvirne) količine predmeta nabavke
 - Ponuda podnosioca zahteva odbijena sa obrazloženjem da je cena za pojedine stavke neuobičajeno niska
 - Podnosilac zahteva – da, za pojedine stavke cena je 1,00 RSD, ali profit se ostvaruje na stavkama na kojima je ponuđena cena od 2.000,00 RSD



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



9. Neobrazložena stručna ocena ponuda

- Član 108. stav 4. ZJN - **odluka o dodeli ugovora mora biti obrazložena** i mora da sadrži naročito podatke iz izveštaja o stručnoj oceni ponuda i uputstvo o pravnom sredstvu
- Član 109. stav 3. ZJN - naručilac dužan **da odluku o obustavi postupka pismeno obrazloži**, posebno navodeći razloge obustave postupka i uputstvo o pravnom sredstvu
- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - neobrazloženost razloga za odbijanje ponude;
 - neobrazloženost razloga za obustavu postupka javne nabavke.



9. Neobrazloženost razloga za odbijanje ponude

- Rešenje RK broj 4-00-74/2017 - avio prevoz sa smestajem
 - Naručilac odbio ponudu podnosioca zahteva iz razloga što se dostavljenim MA obrascima ne dokazuje potpuno ispunjenost uslova u pogledu kadrovskog kapaciteta



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza

- Član 106. ZJN (Bitni nedostaci ponude)
- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - naručilac pogrešno tumači sadržinu dostavljenog dokaza;
 - naručilac ne prihvata ekvivalentan dokaz (dokaz koji dokazuje utvrđeni uslov iz konkursne dokumentacije, ali nije identičan zahtevanom).



10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza

- Rešenje RK broj 4-00-350/2016 - usluge banjskog lečenja
 - Naručilac je odbio ponudu podnosioca zahteva iz razloga što je uslov u konkursnoj dokumentaciji bio „specijalista fizijatrije“, dok je podnosilac zahteva dostavio dokaz za „specijalistu dečije fizijatrije“, a nabavka se sprovodi za odrasle korisnike



11 najčešćih grešaka naručilaca

Sačinjavanje konkursne dokumentacije	Stručna ocena ponuda
1. Tehničke specifikacije	7. Nepotpuno utvrđeno činjenično stanje
2-5. Dodatni uslovi	8. Neuobičajeno niska cena
2. <i>Finansijski kapacitet</i>	9. Neobrazložena stručna ocena ponuda
3. <i>Poslovni kapacitet</i>	10. Pogrešna ocena dostavljenih dokaza
4. <i>Kadrovski kapacitet</i>	11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka
5. <i>Tehnički kapacitet</i>	
6. Kriterijumi za dodelu ugovora	



11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka

- Član 106. ZJN (Bitni nedostaci ponude)
- U postupcima zaštite prava uočena su sledeća nepravilna postupanja naručilaca:
 - odbijanje ponuda iz razloga što dostavljeni obrasci nisu identični utvrđenim, iako sadrže sve potrebne podatke;
 - odbijanje ponude iz razloga što nije naveden podatak u zahtevanom obrascu, a sadržan je u drugom delu ponude.



11. Odbijanje ponuda zbog „formalnih“ nedostataka

- Rešenje RK broj 4-00-109/2017 - adaptacija sanitarnih čvorova
 - Naručilac je odbio kao neprihvatljivu ponudu podnosioca zahteva iz razloga što dostavljeni obrazac strukture cene nije na obrascu iz konkursne dokumentacije i ne sadrži ukupnu cenu, kao ni datum, potpis i pečat
 - Obrazac ponude = Obrazac strukture cene
 - Obrazac ponude sadrži jedinične i ukupne cene podnosioca zahteva
 - Dostavljeni Obrazac strukture cene sadrži jedinične cene, ali ne sadrži ukupnu cenu i datum, dok je potpisan i overen pečatom podnosioca zahteva



Formalnost javne nabave vs učinkovitost

- Koji stupanj formalnosti javne nabave je potreban?
- Postižu li subjekti javnoga sektora pri obavljanju svojih zadaća ciljeve ekonomičnosti, delotvornosti i efikasnost?
- Promena unutar sustav je moguća uz proaktivnu ulogu svih sudionika: naručitelja, ponuditelja, Republičke komisije, Uprave za javne nabavke, Državne revizije.
- Važnost integriteta unutar sustava te stupnja zadovoljstva krajnjih korisnika – građana Republike Srbije.



Smernice za unapređenje sustava

- Javna nabava može biti uspešna isključivo u konkurentnom poslovnom okruženju.
- Kako bi pri nabavi postigle zadovoljavajuću vrednost za uloženi novac organizacije trebaju primenjivati:
 - strateški pristup nabavi,
 - upravljati rizicima nabave (ne ponavljati iste pogreške dva puta),
 - razviti strategije za ugovaranje i upravljati odnosima s ponuditeljima,
 - pažljivo upravljati najvažnijim projektima nabave,
 - pobrinuti se za pouzdane finansijske i druge upravljačke informacije o nabavi,
 - razviti partnerski odnos i dugoročnu suradnju s dobavljačima gde god je prikladno,
 - primjereno koristiti e-nabavu,
 - te meriti i ocenjivati provedbu nabave.



Republika Srbija
REPUBLIČKA KOMISIJA ZA
ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA
JAVNIH NABAVKI

HVALA NA PAŽNJI