



## Informativni dokument br. 2

Septembar 2016.

### Javne nabavke

# Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki

#### SADRŽAJ

- [Centralizirani ili decentralizirani pristup javnim nabavkama](#)
- [Najbolja vrsta ugovora](#)
- [Format za dostavljanje ponuda](#)
- [Elektronske licitacije – neizvjesnost i ishod](#)
- [Podjela ugovora na partije](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

## Centralizirani ili decentralizirani pristup javnim nabavkama

Za sve javne naručioce od presudnog su značaja djelotvorne strategije javnih nabavki kod kojih se kontroliraju troškovi i pojednostavljaju procedure. Da bi se ostvarile najveće „vrijednosti za novac“ u postupcima javnih nabavki, a istovremeno i kontrolirali troškovi upravljanja procesom, potrebno je donijeti nekoliko ključnih odluka, uključujući i odluku o „optimalnoj“ kombinaciji centralizirane i decentralizirane javne nabavke. Više međusobno blisko povezanih ekonomskih činilaca moraju se uzeti u obzir pri donošenju tih odluka. U narednih nekoliko pasusa upućujemo na to gdje centralizirane javne nabavke mogu biti od koristi.

**Efikasnost kroz kontrolu troškova:** Svi javni naručioc i moraju kontrolirati svoju potrošnju. Centralizacija može biti od pomoći da se unaprijedi efikasnost i smanji cijena javne nabavke, uglavnom uslijed ekonomija obima, smanjenja preklapanja poslova, veće specijalizacije i bolje razmjene znanja i resursa.

**Ograničenje favoriziranja domaćih dobavljača:** Potreba za relevantnim domaćim informacijama pri utvrđivanju standarda kvaliteta, kao i zahtjevi za isporukom na domaćem tržištu, mogu da pogoduju decentraliziranim javnim nabavkama, ali uslijed njih može doći do favoriziranja domaćih aktera, i to naročito dobavljača. Do ove vrste favoriziranja može doći i na centralnom nivou. Međutim, veća vidljivost centraliziranih javnih nabavki otežava provedbu „posebno prilagođenih“ strategija javnih nabavki kojima se pogoduje pojedinačnim dobavljačima.

**Javne nabavke od strateškog značaja:** Javne nabavke su „od strateškog značaja“ kada se nabavljaju dobra ili aktivnosti koje imaju značajan uticaj na poslovanje ili domaće socijalno-ekonomske politike. Što je veći značaj tih aktivnosti, to je veća vjerovatnoća da će se odluke donositi na centralnom nivou, budući da će svaka odluka o javnoj nabavci vjerovatno imati značajan uticaj na čitavu organizaciju. Vlade država strateškima najčešće smatraju sljedeće oblasti: odbranu, zbog nacionalnog značaja i osjetljivosti; javno zdravlje, zbog potrebe za koordinacijom i provođenjem minimalnih standarda kvaliteta; i zaštitu životne sredine, zbog potrebe za promoviranjem dosljednih javnih politika i zajedničkih standarda na teritoriji čitave države.

**Mreže i standardi:** Kada su odluke o javnim nabavkama decentralizirane, može biti teško ili čak nemoguće preći na potencijalno superiorne tehnologije. Ključni „umreženi“ sektori su telekomunikacije, usluge vezane za internet, kompjuterski softver i pojedini aspekti savremenog bankarstva, poput mreža bankomata i elektronskih tržišta. Smatra se da dobra ili usluge odražavaju „mrežne“ efekte ako se njihova vrijednost za svakog pojedinačnog korisnika povećava zajedno sa brojem korisnika koji ih već koriste. Kada broj korisnika određenog proizvoda sa mrežnim efektom dostigne određeni nivo, taj proizvod može zapravo postati standard. Može se javiti potencijalno ozbiljan problem kada neki drugi standard postane dostupan, u kom slučaju korisnici usluga (uključujući i lokalne naručioce) mogu smatrati da je novi standard tehnološki superiorniji u odnosu na stariji, ali istovremeno i ne biti spremni da pređu na njega zbog bojazni da ih neće pratiti većina drugih korisnika.

**Vanredne situacije:** Postoji više razloga za primjenu centraliziranog a ne decentraliziranog pristupa javnim nabavkama u slučaju stvarnih vanrednih situacija, poput prirodnih katastrofa: u prvom redu, riječ je o potrebi za koordiniranim intervencijama kojima se smanjuje rizik pružanja neophodnih dobara odnosno usluga različitog kvaliteta, kao i rizik korupcije vezan za postupanje sa dodatno odobrenim sredstvima.

**E-nabavke:** Izraz „e-nabavke“ (elektronske javne nabavke) često se vezuje za e-licitacije, koje predstavljaju mehanizam e-nabavki koji se koristi u konačnom stadiju dostavljanja ponuda u postupku javne nabavke. Drugi mehanizam e-nabavki jeste sistem dinamične nabavke. E-nabavke su u načelu daleko širi pojam, i njime se obuhvata sve od e-obavještenja i e-kataloga do e-fakturisanja i

sistema za elektronsko plaćanje. Direktivama iz 2014.<sup>1</sup> na korištenje e-nabavki u postupku javnih nabavki stavlja se mnogo veći naglasak nego što je to bio slučaj kod ranijih direktiva o javnim nabavkama. Njima se zahtijeva da postupak podnošenja ponuda bude proveden primjenom određenih vidova e-nabavki, poput e-obavještenja; dobavljačima se omogućava da koriste Evropski jedinstveni dokument o nabavci (ESPD); a dopuštena je i elektronska komunikacija i dostavljanje ponuda elektronskim putem.

Troškovi upravljanja postupkom elektronske nabavke i učestvovanja u njemu vjerovatno će biti niži nego troškovi postupka „na papiru“. Lokalni naručioci će možda biti u stanju da sami relativno jeftino formiraju sisteme za elektronske javne nabavke, što može ići u prilog decentraliziranom pristupu. Međutim, ne postoji nijedan jedinstveni tehnološki standard za vođenje e-licitacija ili upravljanje sistemima za e-nabavke. Stoga, što su u tom smislu lokalni naručioci nezavisniji, to je vjerovatnije da odabrane tehnologije na kraju neće biti međusobno potpuno kompatibilne, uslijed čega će se povećati troškovi po privredna društva vezani za upoznavanje sa različitim standardima. Primjenom centralizirane strategije javnih nabavki, kojom se zahtijeva jedinstven standard na nivou čitave organizacije, smanjuju se ovi troškovi; ona može da podstakne i učestvovanje malih i srednjih preduzeća (MSP) u postupku. Jedan od osnovnih ciljeva Direktiva iz 2014. jeste upravo pojednostavljenje učešća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama: više mjera propisanih ovim Direktivama, uključujući i e-nabavke, zamišljene su tako da podstaknu učestvovanje ove kategorije preduzeća.

## Najbolja vrsta ugovora

Posmatrano iz ekonomske perspektive, postoje tri široke kategorije ugovora o javnim nabavkama: ugovor sa nadoknadom troškova (tzv. ugovor *cost-plus*), ugovor sa fiksnom cijenom i ugovor sa podsticajima. Svaka vrsta ugovora uzrokuje različito postupanje, i to naročito na strani ponuđača, te svaka stoga ima drugačiji uticaj na percipirane ili stvarne nivoe kvaliteta i ukupne troškove. Brojni ugovori o javnim nabavkama su varijante ili kombinacije ovih kategorija.

**Ugovor sa nadoknadom troškova (ugovor *cost-plus*):** Osnovna osobina kojom se odlikuju ugovori sa naknadom troškova jeste to što se kod njih javni naručilac usaglašava da nadoknadi sve dokumentovane troškove proizvodnje vezane za projekat, a može se usaglasiti i da plati naknadu za nadzor. Iako predstavljaju potpuno osiguranje od prekoračenja troškova, ugovori sa nadoknadom troškova ne daju dobavljaču nikakav podsticaj da ostvari uštede troškova ili druge prednosti.

**Ugovor sa fiksnom cijenom:** U skladu sa ugovorom sa fiksnom cijenom, dobavljaču se plaća fiksna cijena za ispunjenje obaveza prema unaprijed utvrđenom standardu kvaliteta. Dobavljač ne prima nikakvu uvećanu isplatu za ostvarenje viših standarda kvaliteta. Penali su obično ugovoreni tako da se javni naručilac zaštiti od isporuke dobara, usluga ili radova nižeg kvaliteta nego što je propisano ugovorom. Ugovor sa fiksnom cijenom najčešće ne štiti dobavljača od prekoračenja troškova, ali dobavljač uživa prednosti moguće uštede troškova dokle god zadovoljava ugovorene standarde kvaliteta.

**Ugovori sa podsticajima:** Ovi ugovori se nalaze između ugovora sa nadoknadom troškova i ugovora sa fiksnom cijenom.

**Raspodjela rizika:** Različite vrste ugovora podrazumijevaju različitu raspodjelu rizika između strana. Odgovarajuća raspodjela rizika u ugovoru između javnog naručioca i dobavljača predstavlja ključno praktično pitanje i utiče kako na troškove, tako i na efikasnost. To se najbolje može ilustrirati primjerom:

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014. i Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

**Ugovori sa nadoknadom troškova** su dobra ideja u sljedećim slučajevima:

- Ako je riječ o izuzetno složenom projektu.
- Ako postoje nepredviđeni rizici, odnosno događaji izvan kontrole ugovornih strana koji mogu dovesti do značajnih poremećaja projekta.
- Ako je potrebna fleksibilnost u pogledu ugovora.
- Ako nije jednostavno izmjeriti relevantnost kvalitativne dimenzije ugovora (npr. koliko je proaktivan konsultant za menadžment ili koliko je kompjuterski softver jednostavan za korištenje).

**Ugovori sa fiksnom cijenom** su dobra ideja u sljedećim slučajevima:

- Ako javni naručilac želi da nabavi dobra/usluge koje zadovoljavaju samo minimalni nivo tehničkih specifikacija.
- Ako dobavljač ima potpunu kontrolu nad većinom uticaja na troškove proizvodnje.
- Ako potrebe dobavljača ostaju nepromijenjene tokom perioda izvršenja ugovora.

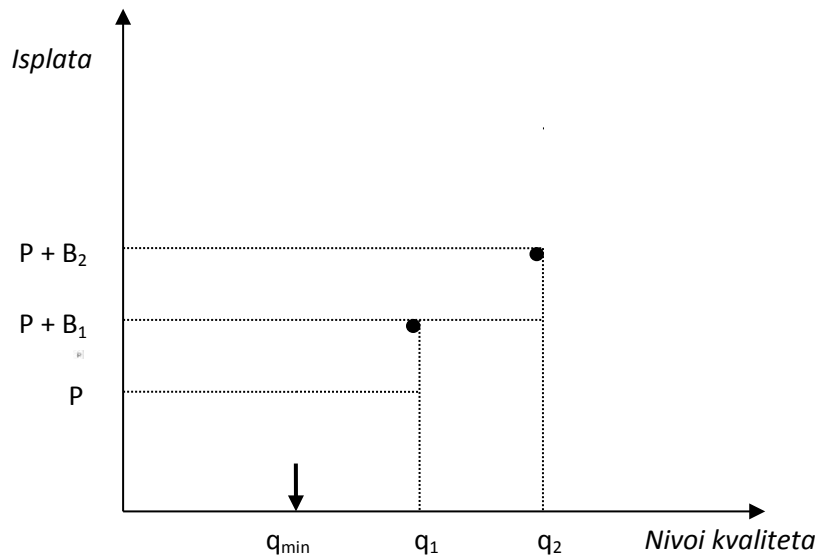
## Heterogeni zadaci

U praksi, i to naročito kada je riječ o složenijim ugovorima, elementi dvije vrste naprijed navedenih ugovora bit će uneseni u jedan jedinstven ugovor. Ugovori sa podsticajima omogućavaju kombinaciju tih elemenata.

**Ugovori sa podsticajima – ugovori sa podsticajima vezanim za troškove i ugovori sa podsticajima vezanim za kvalitet:** Ugovori sa podsticajima nalaze se između ugovora sa nadoknadom troškova i ugovora sa fiksnom cijenom. Dobavljač prima isplatu iz dva dijela: fiksnu komponentu i promjenljivu komponentu, pri čemu ova druga zavisi od ostvarenosti postavljenih ciljeva za unapređenje rezultata. Ugovori sa podsticajima vezanim za troškove uglavnom se koriste kod javnih radova ili za nabavku proizvoda visokih tehnologija. Ugovori sa podsticajima vezanim za kvalitet češće se koriste za nabavku gotovih rješenja, bilo da je riječ o proizvodima ili uslugama.

- **Ugovori sa podsticajima vezanim za troškove** najčešće sadrže ciljani trošak, ciljanu dobit i formulu za usklađivanje dobiti, čime se osigurava da će (i) iznos stvarnih troškova ili kvalitet kojima se zadovoljava ciljana vrijednost za posljedicu imati ostvarenje ciljane dobiti ili naknade; (ii) iznos stvarnih troškova koji prelazi ciljanu vrijednost za posljedicu imati usklađivanje ciljane dobiti ili naknade naniže; i (iii) iznos stvarnih troškova ili kvalitet ispod ciljane vrijednosti za posljedicu imati usklađivanje ciljane dobiti ili naknade naviše.
- **Ugovorima sa podsticajima vezanim za kvalitet** obično se utvrđuje referentni nivo kvaliteta i vremenski raspored za poboljšanje kojim se navodi koliko je javni naručilac spreman da plati za ciljani kvalitet iznad referentnog nivoa. Na Grafikonu 1 u daljem tekstu prikazan je jednostavan sistem podsticaja za kvalitet sa dva nivoa kvaliteta iznad zahtijevanog minimuma. U ovom slučaju, ugovorom sa podsticajima obično se propisuje osnovna isplata P za minimum kvaliteta  $q_{min}$ , što je najčešće mjerilo kvaliteta, kao i dodatni viši ciljani nivoi  $q_1, \dots, q_n$ , sa odgovarajućim bonusima  $B_1, \dots, B_n$ .

Grafikon 1: Sistem podsticaja za kvalitet



- Postoje dvije glavne kategorije sistema podsticaja za kvalitet, i to prema mjeri u kojoj su ugovorne strane u stanju da definiraju objektivna mjerila učinka. Ove kategorije su: 1) sistemi sa pokazateljima kvaliteta koji se mogu verifikovati i koje mogu provjeriti treća lica, uključujući vrijeme isporuke proizvoda ili brzinu rješavanja problema putem usluge telefonske tehničke podrške; i 2) sistemi sa pokazateljima kvaliteta koji se ne mogu verifikovati i koje mogu opaziti ugovorne strane, ali ih ne može provjeriti treće lice, uključujući, na primjer, proaktivnost konsultanta, lakoću korištenja softvera ili ljubaznost operatera telefonske tehničke podrške.
- Statističkim alatima prihvaćenima na međunarodnom nivou, poput Indeksa zadovoljstva korisnika usluga (*Customer Satisfaction Index*), mjeri se percepcija korisnika proizvoda ili usluge o dimenziji kvaliteta, ali su ti alati subjektivni i njihove nalaze ne može verifikovati niko osim samog korisnika.

### Format za dostavljanje ponuda: da li je bolje koristiti nadmetanje sa zapečaćenim ponudama ili elektronsku licitaciju?

**Troškovi ugovora:** Troškovi ispunjenja ugovora sastoje se od više elemenata. Javnim naručiocima je od pomoći da razumiju kako dobavljači utvrđuju troškove ispunjenja ugovora, uticaj neizvjesnosti na procjenu troškova i greške koje dobavljači mogu da načine kada procjenjuju te troškove. Razumijevanje ovih aspekata može pomoći kod donošenja odluke o najboljem formatu za dostavljanje ponuda za konkretan ugovor.

**Unutrašnji i zajednički aspekti troškova:** Pri procjeni troškova, svaki dobavljač mora da razmotri najmanje dva aspekta:

- **Unutrašnji aspekti troškova koji se odnose na konkretnu firmu:** Ovaj aspekt se tiče efikasnosti kojom dobavljač obavlja svaki posao naveden u ugovoru. Efikasnost je posljedica interakcije između iskustva dobavljačevih zaposlenih na obavljanju sličnih poslova i, općenitije posmatrano, vještina rukovođenja u tom preduzeću.

- **Zajednički aspekt:** Ovaj aspekt se odnosi na sposobnost dobavljača da adekvatno procijeni kombinaciju različitih poslova navedenih u ugovoru. Ova neizvjesnost je zajednička za sve dobavljače.

Neizvjesnost u pogledu zajedničke dimenzije može imati značajan uticaj na ponude i ispunjenje ugovora. Na primjer, dobavljač koji dostavi ponudu na osnovu suviše optimistične procjene zajedničke komponente može da se suoči sa problemom „pobjednikovog prokletstva“. U tom slučaju dobavljač može da uvidi da su stvarni troškovi proizvodnje viši od procijenjenih, te može da smanji nivo kvaliteta isporučenih dobara ili usluga. Neizvjesnost u pogledu zajedničkih aspekata može dovesti i do bojazni o mogućim poslovnim gubicima i može za posljedicu imati isuviše oprezne ponude i nuđenje viših cijena javnom naručiocu.

U slučaju da se zahtijeva dostavljanje zapečaćenih ponuda, dobavljači će se kod pripreme ponuda pouzdati u značajno različite baze znanja i iskustva. U toj situaciji postoji opasnost da će neiskusni ponuđači dostaviti suviše niske ili suviše visoke ponude, i to iz više činilaca, uključujući i neizvjesnost o zajedničkim aspektima troškova, kao što je već opisano.

### Mogu li e-licitacije pomoći da se umanjí neizvjesnost i poboljšaju ishodi?

E-licitacija ne rješava uvijek probleme sa pre niskim ili previsokim ponudama. Međutim, informacije o troškovima proizvedene i stavljene na raspolaganje dobavljačima tokom postupka e-licitacije mogu im pomoći da usklade svoje procjene zajedničkog aspekta i da stoga troškove utvrde tačnije. Na taj način dobavljači mogu izbjeći da postanu žrtve pre niskih ponuda koje mogu nastati zbog potcjenjivanja pune cijene ispunjenja ugovora ili previsokih ponuda u slučaju da se pouzdaju samo u svoje procjene zajedničkog aspekta.

**Mane e-licitacija:** Postoje dva osnovna razloga za bojazan javnog naručioca kod organizacije e-licitacije:

- Cirkuliranje informacija može povećati rizik od nedozvoljenog udruživanja, a naročito kod e-licitacija za više ugovora: dobavljači mogu zloupotrijebiti otvorenost formata e-licitacije tako što će (posredstvom cijena) slati signale jedni drugima u cilju koordinacije ponuda. E-licitacija može omogućiti članovima kartela ponuđača da utvrde odstupanja od ovako ugovorenog nastupa i kazne dobavljače koji ne poštuju nedozvoljen dogovor.
- Transparentnost i otvorenost formata e-licitacije može navesti pojedine dobavljače da primijene određene strategije dostavljanja ponuda u cilju prikrivanja informacija od rivala ili blefiranja.

### Podjela ugovora na partije

Jedna od glavnih odluka u postupku javne nabavke tiče se toga da li radove, dobra ili usluge treba nabaviti kroz jedan ugovor ili više odvojenih ugovora ili partija. Tu odluku nije lako donijeti, jer uštede uslijed ekonomija obima mogu dovesti do opredjeljivanja za jedan ugovor, a različitost koju donosi više ugovora može podstaći konkurenciju i efikasnost.

Odredbama Direktive o javnom sektoru<sup>2</sup> javni naručiocí se podstiču da podijele ugovore na partije u cilju pojednostavljenja učesća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama. Članom 46, stav 1 propisana je obaveza javnih naručilaca da navedu glavne razloge iz kojih su donijeli odluku da određeni ugovor ne podijele na partije. U skladu sa odredbom člana 46, stav 2, javni naručiocí su dužni da navedu, bilo u javnom pozivu ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti, da li se

<sup>2</sup> Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

ponude mogu podnositi za jednu partiju ili pak više ili sve njih. Javni naručioc i mogu ograničiti broj partija koje se mogu dodijeliti jednom ponuđaču pod uslovom da je najveći broj partija po jednom ponuđaču naveden u javnom pozivu ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti.

Pri donošenju odluka o broju i konfiguraciji ponuda, javni naručilac mora poznavati svoje tržište i razmotriti više činilaca, uključujući:

- **Relevantnost ekonomija obima:** na primjer, troškovi proizvodnje mogu biti niži ako se više partija objedine i ako ih izvrši jedan dobavljač. Objedinjavanju partija treba dati prednost kada se očekuju snažne sinergije u proizvodnji (uslijed, na primjer, visokih fiksnih troškova).
- **Broj mogućih učesnika i stepen njihove specijalizacije za proizvodnju:** na primjer, ako postoji samo mali broj dobavljača sposobnih da konkurišu za više partija, konkurencija između njih može se povećati objedinjavanjem partija.
- **Naknadno trgovanje ugovorima (podugovaranje):** ako se više ugovora objedini, manje firme mogu biti isključene iz neposrednog nadmetanja za ugovor o javnoj nabavci, ali ih to ne sprečava nužno da ispune dio ugovora. Objedinjavanje partija, općenito govoreći, nije štetno iz perspektive ušteda ako postoji efikasno sekundarno tržište ugovora (tj. podugovaranje), ali u slučaju da takvo tržište nije efikasno, može doći do negativnog uticaja na uštede.

**Podjela na partije i učestvovanje u postupku:** Veličina svake partije određuje koji će potencijalni dobavljači biti u stanju da ispune zahtjeve i samim tim da učestvuju u postupku. Općenito govoreći, jedna firma će učestvovati u postupku javne nabavke ako je očekivana dobit u postupku dostavljanja ponuda dovoljno velika u odnosu na troškove pripreme i dostavljanja ponuda i na druge opcije koje su joj dostupne. Kako onda da javni naručilac na najbolji način podijeli ugovor na partije i time poveća očekivanu dobit novih dobavljača, a istovremeno zadrži mehanizme kojima dobavljače koji već imaju ugovore podstiče da učestvuju?

Na ovo pitanje nije lako dati odgovor, pošto su dobavljači heterogena grupa i stoga ih za učestvovanje u postupku motivišu sasvim drugačiji činioci. Međutim, dobavljači se, općenito govoreći, mogu podijeliti po:

- veličini (veliki odnosno mali), i
- položaju na tržištu (etablirani dobavljači koji već imaju ugovore, odnosno oni koji tek ulaze na tržište)
  - **Veličina:** Mala i srednja preduzeća najčešće nemaju dovoljne kapacitete za samostalno izvršenje velikog ugovora; stoga, dijeleći ugovor na velike partije, javni naručilac može da isključi manje firme iz nadmetanja. Međutim, u mnogim slučajevima poželjno je učestće malih i srednjih preduzeća; visoko specijalizirane male firme: 1) često su efikasnije od velikih firmi kada je riječ o izvođenju bar određenih dijelova projekta; 2) povećavaju konkurenciju kod partija za koje konkurišu, čime se snižava očekivana cijena; i 3) postojanje malih dobavljača može otežati nedozvoljeno dogovaranje između većih igrača na tržištu. Ovi argumenti govore u prilog podjeli ugovora o javnoj nabavci na brojne manje partije. Sa druge strane, komplementarna priroda partija može navesti dobavljače da se agresivnije nadmeću za „paket“ partija. Ovaj argument govori u prilog objedinjenog ugovora. Ove dvije suprotne tendencije trebale bi se adekvatno razmatrati, od slučaja do slučaja, kako bi se došlo do najprikladnije strategije za dodjelu ugovora.
  - **Dobavljači koji već imaju ugovore i oni koji tek ulaze na tržište:** Ako se grupa potencijalnih dobavljača koji će se nadmetati za određeni ugovor sastoji kako od etabliranih firmi tako i onih koje tek ulaze na tržište, postupak dostavljanja ponuda bi trebalo osmisliti tako da nova preduzeća steknu osjećaj da imaju razumne šanse za uspjeh. Može se desiti da javni naručilac nije siguran da li će firme koje tek ulaze

na tržište biti efikasnije od već etabliranih preduzeća, pa osmišljavanje javnog nadmetanja tako da se obezbijede jednake šanse za pristup postupku neće nužno zvučati atraktivno kada je riječ o očekivanoj cijeni po kojoj će se nabavka izvršiti. Ako, međutim, iskustvo igra bilo kakvu ulogu u uspješnom izvršenju ugovora o javnoj nabavci, onda bi učenje kroz praksu moglo dovesti nove, manje dobavljače u poziciju da u budućnosti budu konkurentniji. Posljedično, podjela ugovora na više partija može dovesti do istovremenog ostvarenja dva cilja: pospješivanja učestvovanja danas i jačanja konkurencije sutra. Javni naručioc mora se postarati da se odlukama o podjeli na partije ili objedinjavanju više ugovora ne pogoduje domaćim dobavljačima niti da se njima uvodi diskriminacija, kao i da se pritom obezbijedi jednako postupanje prema svim učesnicima u postupku dostavljanja ponuda.

**Podjela na partije i nedozvoljeno dogovaranje:** Dodjela partija predstavlja metodu za podjelu partija između potencijalnih konkurenata, te stoga omogućava ponuđačima da ostvare i održe implicitne ili eksplicitne nedozvoljene dogovore u cilju podjele ugovora po napuhanim cijenama.

U najširem smislu, nedozvoljeno dogovaranje između dobavljača za cilj ima umekšavanje cjenovne konkurencije. Postoji nekoliko strategija kojima se može ostvariti taj cilj. Kada se ugovori o javnim nabavkama dijele na više partija, dobavljači koji stupaju u nedozvoljene dogovore nastoje da unaprijed odluče koja će firma dostaviti ponudu za koju partiju, kao i to koje će se finansijske ponude dostaviti. Intuitivno posmatrano, svaki član kartela mora dobiti ugovor po cijeni koja je dovoljno velika da ga spriječi da vara, odnosno da dobije sve ugovore tako što će ponuditi niže cijene od svojih kolega koji učestvuju u ovoj zavjeri.

Za uspjeh nedozvoljenog dogovaranja između dobavljača potrebno je prisustvo tri glavna sastojka:

- sporazum o cijenama/količinama;
- djelotvorno praćenje aktivnosti suparnika, i
- mogućnost da se odstupanje od dogovora kazni.

Sposobnost kažnjavanja je ključni aspekt. Dobavljači koji učestvuju u kartelu moraju profitabilnijim da smatraju nastavak takve nedozvoljene strategije nego varanje drugih učesnika da bi dobili veći komad kolača. Strategija nedozvoljenog dogovaranja može se održati samo ako varanje povlači osvetu u budućim interakcijama na tržištu. Stoga, nedozvoljeno dogovaranje zahtijeva ponovljene interakcije sa protokom vremena.

Na dejstvo podjele ugovora na partije na rizik od nedozvoljenog dogovaranja dobavljača utiče više činilaca. Navest ćemo samo nekoliko:

- **Broj učesnika:** Općenito govoreći, što je broj učesnika veći, to je rizik od nedozvoljenog dogovaranja manji, jer teškoće vezane za dogovaranje kako će se partije „osvojiti“ u okviru kartela rastu sa brojem učesnika. Javni naručioc zabrinuti zbog nedozvoljenog dogovaranja stoga moraju odabrati optimalni broj partija kako bi obezbijedili učešće što većeg broja ponuđača.
- **Simetrija:** Simetričnim dobavljačima (tj. privrednim subjektima sličnih kapaciteta/veličine/udjela na tržištu) jednostavnije je da podijele simetrične partije slične ekonomske vrijednosti. Općenito govoreći, snaga pregovaračke pozicije svakog učesnika unutar kartela srazmjerna je njegovom relativnom položaju na relevantnom tržištu. Stoga, da bi se spriječilo nedozvoljeno dogovaranje, javni naručilac bi trebao da podijeli ugovor tako da se stvori određeni stepen asimetrije između dobavljača i između partija.
- **Broj partija:** U slučaju da je partija više nego učesnika, nedozvoljeno dogovaranje oko podjele partija, općenito govoreći, kartelima postaje teže (mada karteli mogu dogovoriti načela rotacije ili nedozvoljenog dogovaranja u više postupaka nabavki u slučaju da se takvi



postupci nabavki ponavljaju). Na predvidljivijem tržištu javni naručilac može probati da podijeli ugovor na više partija nego što ima mogućih ponuđača.

- **Priroda formata postupka podnošenja ponuda – istovremeni ili sekvencijalni format kod dodjele više partija:** Kada javni naručilac odluči o tome koji je najadekvatniji način za podjelu ugovora na partije, treba odgovoriti na još jedno pitanje. Konkretno, da li partije treba dodijeliti istovremeno ili redom?

Dva su načina na koje dodjela partija redom može pospješiti nedozvoljeno dogovaranje između dobavljača u odnosu na njihovu istovremenu dodjelu. Prva intuitivno razumljiva mana nedozvoljenog dogovaranja vezana je za sposobnost članova kartela da uvide da neko krši nedozvoljeni sporazum i reagiraju što brže u okviru iste sekvencijalne dodjele partija. Druga se odnosi na moguću asimetriju unutar kartela dobavljača koji se nedozvoljeno dogovaraju. Održivost kartela često ograničava prisustvo „odmetnika“, odnosno firmi koje nije lako disciplinovati jer mogu više da se okoriste „miniranjem“ kartela (ili manje da dobiju od učestvovanja u njemu). Ako su dobavljači asimetrični, sekvencijalni postupak konkurentnog javnog nadmetanja može podstaći nedozvoljeno dogovaranje ako se time kartelu omogućava da ublaži agresivnost odmetnika tako što će tom subjektu dodijeliti posljednju partiju u postupku sa sekvencijalnom dodjelom. Time će se na najmanju moguću mjeru svesti motivacija odmetnika da prekrši sporazum i ojačati pozicija kartela.

## Dodatne informacije

### Publikacije

**SIGMA** (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – moduli A1, A2 i A3, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

### Informativni dokumenti SIGMA o javnim nabavkama

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Division of Contracts into Lots* [Podjela ugovora na partije], Brief 36, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *E-procurement* [Elektronske javne nabavke], Brief 17, OECD Publishing, Paris