



Javne nabavke

Podjela ugovora na partije

SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Odredbe Direktive o podjeli ugovora na partije](#)
- [Razrađeni primjer – pojedina pitanja koja treba imati na umu](#)
- [Da li i kako dijeliti ugovore na partije](#)
- [Upravljanje partijama](#)
- [Podjela na partije i dosluh između dobavljača](#)
- [Komunalne djelatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Uvod

Jedno od glavnih pitanja koje se postavlja u postupcima javnih nabavki jeste da li radove, dobra ili usluge koji su predmet nabavke treba kupiti na osnovu jednog ili više ugovora, odnosno „partija“, koji se mogu dodijeliti većem broju dobavljača i koje može izvršiti veći broj njih. Na to pitanje nije lako dati odgovor, jer uštede uslijed ekonomija obima mogu predstavljati razlog i korist potpisivanja jednog ugovora, dok raznolikost koja proističe iz više ugovora ili partija može podstaći konkurentnost i povećati efikasnost.

Države ispitane u anketi iz 2015. godine¹ navele su više razloga – od kojih su neki međusobno povezani – za usvajanje procedure podjele ugovora na partije. Među tim razlozima su:

- promoviranje učešća malih i srednjih preduzeća (MSP) i firmi koje su „početnici“ na tržištu;
- promoviranje učešća u postupcima javnih nabavki;
- podsticanje konkurencije na tržištu;
- izbjegavanje zavisnosti od jednog dobavljača;
- podjela rizika.

Javni naručioc se Direktivom o javnom sektoru iz 2014. („Direktiva“)² obavezuju da u fazi planiranja *razmotre* treba li ugovor podijeliti na partije ili ne. Ova odredba je unijeta u Direktivu kao jedna od mjera zamišljenih da se pospješi učešće MSP-a u javnim nabavkama. Direktiva također sadrži pravila kojima se u mnogim slučajevima zahtijeva objedinjavanje zahtjeva javnih naručilaca i propisuje da se ugovori ne smiju vještački -dijeliti da bi se izbjegla primjena pravila o javnim nabavkama. Stoga je bitno razmotriti i jasno dokumentovati razloge za donošenje odluke o podjeli ugovora na partije.

Odluke o tome da li i kako podijeliti ugovor na partije moraju se donositi od slučaja do slučaja. Ne postoji univerzalno primjenjivo rješenje zato što odluka o podjeli na partije u velikoj mjeri zavisi od konkretnih osobina tržišta o kojem je riječ kao i od predmeta ugovora. Među konkretnim osobinama tržišta koje mogu uticati na odluku su broj i vrsta privrednih subjekata koji posluju na tom tržištu, tehničkih i aspekata kvaliteta, brzine tehnoloških promjena i rizika zavisnosti od jednog dobavljača. Greške načinjene pri donošenju odluke o podjeli ugovora na partije ili izboru načina da se ta podjela izvrši mogu imati više negativnih posljedica, i to narušavanje konkurencije, što opet može prouzrokovati nisku vrijednost za novac ili nekvalitetne ponude; nedovoljne podsticaje za učešće MSP-a ili „početnika“; ili čak dosluh između dobavljača.

Javni naručilac mora temeljno da razumije funkcioniranje konkretnog tržišta prije nego što donese odluku o tome da li i kako podijeliti ugovor na partije. U tom smislu se mora provesti sveobuhvatna analiza tržišta koja podrazumijeva prikupljanje i analizu tržišnih podataka. Informativni dokument SIGMA-e o javnim nabavkama br. 32, *Analiza tržišta, preliminarne konsultacije sa učesnicima na tržištu i prethodno uključivanje kandidata/ponuđača*, sadrži informacije o djelotvornoj proceduri analize tržišta.

Javni naručilac mora da razumije i potencijalni praktični uticaj odluke o podjeli ugovora na partije i strukture tih partija na dobavljače te sam postupak javne nabavke.

¹ Anketa provedena u okviru aktivnosti Radne grupe OECD-a br. 2 o konkurenciji i regulatornim pitanjima, izvještaj DAF/COMP/WP2 (2015)1 od 19. juna 2015. Više informacija o sastancima, slušanjima, izvještajima i podnescima može se naći na stranici OECD-a na adresi <http://www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm>.

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

U tom smislu javni naručilac može da iskoristi značajne uvide iz literature o ekonomskoj teoriji. Godine 2015, Radna grupa OECD-a br. 2 o konkurenciji i regulatornim pitanjima izradila je izvještaj³ u kojem je analizirana literatura i naglašeni sljedeći ključni aspekti u pogledu podjele ugovora na partije:

- Relevantnost broja privrednih subjekata na tržištu za određivanje broja partija: Odnos između broja privrednih subjekata od kojih se očekuje da će podnijeti ponude i broja partija predstavlja značajan činitelj za donošenje odluke o tome kako podijeliti ugovor.
- Uloga firmi koje po prvi put ulaze na tržište: Kada se ugovor dijeli na partije, relevantan činitelj je i mogućnost da određeni subjekti na tržište uđu po prvi put. Takve firme mogu da pospješe konkurenciju za te partije i suze prostor za dosluh između dobavljača.
- Relativna veličina partija i rizik od dosluha: Stvaranje partija različitih veličina (heterogenost) u istom postupku javne nabavke može odigrati ulogu u onemogućavanju sporazuma o podjeli tržišta između dobavljača.
- Kompromisi između potencijalnih dobitaka u pogledu konkurencije i „gubitaka efikasnosti“: Mora se ostvariti ravnoteža. Korištenjem partija se mogu ostvariti potencijalne prednosti, poput povećanog učešća, ozbiljnije konkurencije, promoviranja učešća „početnika“ i smanjenja zavisnosti od jednog dobavljača. Te prednosti treba izvagati u odnosu na potencijalne nedostatke, poput većih troškova uslijed gubitka ekonomija obima, ili smanjenja administrativnih procedura i fiksnih troškova.

U ove četiri crtice naglašava se značaj temeljne analize tržišta kako bi se osiguralo da javni naručilac može ocijeniti broj stvarnih i potencijalnih privrednih subjekata koji učestvuju na tržištu. Također je potrebna sveobuhvatna analiza tržišta kako bi se obezbijedilo da se partije strukturiraju i „spakuju“ tako da budu atraktivne dobavljačima i podstaknu konkurenciju.

Ekonomski aspekti podjele ugovora na partije detaljnije su opisani u Informativnom dokumentu SIGMA-e o javnim nabavkama br. 2, *Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki*.

Odredbe Direktive o podjeli ugovora na partije

Član 46 i tačke 78 i 79 preambule Direktive tiču se podjele ugovora na partije. U daljem tekstu prenosimo osnovne odredbe člana 46.

Sloboda donošenja odluke o tome da li ugovor podijeliti na partije i o prirodi partija: Članom 46, stav 1 propisano je da javni naručioc slobodno donose odluku o tome da li ugovor podijeliti na partije. Međutim, ako javni naručilac odluči da ugovor ne podijeli na partije, mora obrazložiti tu odluku (vidjeti pod „Podijeli ili objasni“ u daljem tekstu).

Postoji značajan izuzetak od ovog općeg načela. Državama članicama je izričito dopušteno da podjelu ugovora na partije učine obavezom (vidjeti u daljem tekstu).

U slučaju da javni naručilac odluči podijeliti ugovor na partije, slobodan je da odredi veličinu partija i predmete ugovora.

Obavezna podjela ugovora na partije u skladu sa domaćim pravom: Član 46, stav 2 sadrži fakultativnu odredbu kojom se državama članicama dopušta da uvedu obavezu podjele ugovora na partije pod uslovima definiranim domaćim pravom. Primjera radi, njemačkim

³ Radna grupa OECD-a br. 2 o konkurenciji i regulatornim pitanjima, DAF/COMP/WP2 (2015)1, 19. jun 2015. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2\(2015\)1&doclang=ua&en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2015)1&doclang=ua&en)

Pravilnikom o postupku javne nabavke radova⁴ propisuje se obaveza podjela ugovora na partije, uz izuzetke iz ekonomskih ili tehničkih razloga.

Domaći propisi kojima se zahtijeva obavezna podjela ugovora na partije moraju imati uporište u pravu EU. U slučaju da država članica podjelu na partije učini obaveznom, mora navesti, u obavještenju o nadmetanju objavljenom u „Službenom listu Evropske unije“ („SLEU“) ili u pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti,⁵ da li se ponuda podnosi za jednu, nekoliko ili više partija. Prema potrebi važe i odredbe u pogledu dodjele objedinjenih partija.

„Podijeli ili objasni“: Članom 46, stav 1 navodi se da, ako se opredijeli da ugovor ne podijeli na partije, javni naručilac mora navesti „glavne razloge“ za svoju odluku. To obrazloženje se mora navesti u tenderskoj dokumentaciji ili pojedinačnom izvještaju koji su javni naručiocima dužni da izrade u skladu sa članom 84. Ovu odredbu je najjednostavnije razumjeti ako se čita sa osvrtom na tačku 78 preambule, kojom se javnim naručiocima preporučuje da ugovore podijele na partije kako bi podstakli učešće MSP-a. U tački 78 se ilustriraju mogući načini podjele ugovora na partije, bilo na kvantitativnom osnovu, pri čemu se partije strukturiraju tako da budu atraktivne za MSP, bilo na kvalitativnom osnovu, gdje sadržina partije odgovara kapacitetu ili vještinama MSP-a. U tački 78 se navode i pojedini primjeri slučajeva u kojima možda neće biti prikladno podijeliti ugovor na partije. Podjela ugovora na partije može dovesti do:

- prekomjernih tehničkih teškoća ili troškova;
- rizika od neadekvatnog izvršenja ugovora uslijed potrebe da se koordinira rad različitih izvođača raznih partija.

Transparentnost u pogledu broja partija za koje jedan dobavljač može podnijeti ponude: Javni naručiocima se članom 46, stav 2 obavezuje da u obavještenju o nadmetanju ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti navedu može li ponuda da se podnese za jednu, više ili sve partije.

Ograničenje broja partija za koje jedan dobavljač može podnijeti ponude: Članom 46, stav 2 propisano je da javni naručiocima mogu ograničiti broj partija za koje jedan dobavljač može da podnese ponude. Takvo ograničenje je dopušteno pod uslovom da je maksimalni broj partija za koje jedan dobavljač može podnijeti ponude naveden u obavještenju o nadmetanju ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti.

Ograničenje broja partija koje mogu biti dodijeljene jednom dobavljaču: Članom 46, stav 2 također je propisano da javni naručiocima mogu da ograniče broj partija koje se mogu dodijeliti jednom dobavljaču. U slučaju da bi uslijed primjene kriterija za dodjelu ugovora jednom dobavljaču bio dodijeljen broj partija koji je veći od maksimalnog dozvoljenog broja, javni naručilac mora primijeniti „objektivne i nediskriminatorne kriterije ili pravila“ da utvrdi koje partije treba dodijeliti tom dobavljaču. Maksimalni broj partija koji se može dodijeliti jednom dobavljaču mora se navesti u tenderskoj dokumentaciji ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti. Objektivni i nediskriminatorni kriteriji ili pravila koje će javni naručilac primijeniti da utvrdi koje partije se dodjeljuju tom dobavljaču moraju biti navedeni u tenderskoj dokumentaciji.

Tačkom 79 preambule objašnjava se da su očuvanje slobode konkurencije ili staranje o sigurnosti snabdijevanja ciljevi odredbi kojima se javnim naručiocima dopušta da ograniče broj partija za koje dobavljači mogu podnijeti ponude ili koje se mogu dodijeliti dobavljačima.

Objedinjene partije: Javnim naručiocima su na raspolaganju opcione odredbe u pogledu ocjene objedinjenih partija. U slučaju da istom ponuđaču može biti dodijeljeno više od jedne

⁴ 2016 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB/A, član 5, stav 2, dejure.org/gesetze/VOB-B.

⁵ Poziv za potvrđivanje zainteresovanosti koristi se u slučaju da je postupak javne nabavke pokrenut posredstvom prethodnog informativnog obavještenja. Više informacija se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA-e o javnim nabavkama br. 6, *Oglašavanje*.

partije, članom 46, stav 3 se državama članicama omogućava da javnim naručiocima dopuste da dodijele ugovor kojim se objedinjavaju sve partije ili više njih.

Objedinjene partije su dopuštene u slučajevima kada javni naručilac u obavještenju o nadmetanju ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti navede: 1) da zadržava mogućnost da ugovor(e) dodijeli objedinjavanjem svih ili više partija, i 2) koje partije ili grupe partija mogu biti objedinjene.

U tački 79 preambule objašnjava se da je svrha naprijed navedene odredbe obezbijediti da javni naručioc ne budu u obavezi dodjeljivati ugovore po partijama u slučaju da takvi ugovori predstavljaju značajno nepovoljnije rješenje od dodjele jednog ugovora kojim se objedinjava više partija ili sve one.

Razrađeni primjer – pojedina pitanja koja treba imati na umu

Da li i kako dijeliti ugovore na partije

U sljedećem odjeljku ovog informativnog dokumenta predstavljamo razrađeni primjer u kojem se ukazuje na praktični uticaj nekih od osnovnih odredbi navedenih u gornjem tekstu i naglašavaju i dodatna pitanja koja javni naručioc treba da imaju na umu kada odlučuju o tome da li i kako dijeliti ugovore na partije.

Scenario

„Centralno stambeno“ („CS“) je javni naručilac odgovoran za javno stanovanje u velikom geografskom regionu jedne države članice EU. Ovo tijelo je odgovorno za pružanje i održavanje 200.000 stambenih jedinica u tom regionu. „Centralno stambeno“ planira da raspiše tender za više vrsta usluga održavanja stambenih jedinica, uključujući opće redovne popravke i održavanje, hitne intervencije i specijalizirane usluge kao što su uvođenje i održavanje električnih instalacija, instalacija i održavanje opreme za gas, zamjena i popravka prozora, popravke i održavanje krovova i dekorisanje. Predloženi period trajanja ugovora je tri godine.

Postoji li obaveza podjele ugovora na partije u skladu sa domaćim pravom? Javni naručilac u skladu sa Direktivom nije u obavezi da podijeli ugovor na partije. Kao što je naprijed već navedeno, države članice mogu, međutim, da propišu obavezu „dodjele ugovora u vidu pojedinačnih partija pod uslovima koji se utvrđuju domaćim pravom i u skladu sa pravom Unije“ (član 46, stav 4). „Centralno stambeno“, stoga, mora razmotriti da li je u skladu sa domaćim zakonom u obavezi da podijeli ugovor na partije.

Da li bi trebalo dodijeliti jedan ugovor ili ga podijeliti na partije? Javni naručilac je, u skladu sa Direktivom, u obavezi da *razmotri* da li podijeliti ugovor na partije. U Direktivi se navodi da se javnim naručiocima preporučuje da podijele ugovore na partije kako bi podstakli učešće MSP-a i povećali obim konkurencije.

U pojedinim slučajevima, međutim, možda neće biti ni praktično ni prikladno podijeliti ugovor na partije, primjera radi, ako bi podjela ugovora na više dobavljača prouzrokovala neprihvatljive operativne rizike. U slučaju da javni naručilac odluči da ne podijeli ugovor na partije, mora dokumentovati razloge za takvu odluku. Ti se razlozi moraju navesti ili u tenderskoj dokumentaciji ili u pojedinačnom izvještaju koji se izrađuje u skladu sa članom 84.

„Centralno stambeno“ će morati da provede temeljnu analizu tržišta. Ta analiza će vjerovatno biti krajnje složena jer će zahtijevati ispitivanje tržišta za konkretni ugovor i razmatranje drugih specijaliziranih tržišta, poput tržišta usluga koje se odnose na gasne i električne uređaje. Brojna pitanja morat će se uzeti u obzir i ocijeniti. Na primjer, vjerovatno je samo ograničen broj dobavljača u stanju da izvrši ugovor ove vrijednosti, tako da konkurencija može biti manje izražena. Međutim, mogu se ostvariti uštede uslijed obima, a svakodnevno upravljanje i izvršenje usluga mogu biti prostiji i manje zahtjevni u pogledu vremena i sredstava. Postupak javne nabavke za jedan ugovor vjerovatno će biti jednostavniji, jer će riječ biti samo o jednom

jedinom ugovoru, ali bi posljedica toga bila zavisnost od jednog dobavljača koji treba da izvrši složeni ugovor. Velika je vjerovatnoća da bi jedan ugovor podrazumijevao podugovaranje. Podjela ugovora na partije mogla bi da dovede do smanjenja nekih od navedenih prednosti, ali bi vjerovatno za posljedicu imala veću konkurenciju i učešće šireg kruga dobavljača.

Kako bi ugovor trebalo podijeliti na partije? Ako „CS“ odluči da podijeli ugovor na partije, mora da razmotri kako će to učiniti. Ugovor se može podijeliti na različite načine, koji se mogu i kombinovati, na primjer:

- Na geografskom osnovu: ugovor se dijeli na četiri podregiona, pri čemu svaka podregionalna partija obuhvata sve potrebne usluge u tom podregionu.
- Prema vrsti usluge: ugovor se dijeli prema vrsti usluge, pri čemu se svaka usluga pruža na nivou cijelog regiona. Ako se ugovor dijeli na šest partija, usluge se mogu podijeliti na sljedeći način: partija 1 – opće redovne popravke, održavanje i hitne intervencije; partija 2 – uvođenje i održavanje električnih instalacija; partija 3 – instalacija i održavanje opreme za gas; partija 4 – zamjena i popravka prozora; partija 5 – popravke i održavanje krovova; i partija 6 – dekorisanje.
- Prema vrijednosti: kreira se partija „male vrijednosti“, uz korištenje okvirnog sporazuma sa više dobavljača za dodjelu ugovora vrijednosti manje od 20.000 EUR koji će se također možda dijeliti prema vrsti usluge.

Izuzetak za „male partije“

Direktivom je propisan izuzetak za „male partije“, kojim se javnom naručiocu omogućava da partiju ili partije dodijeli neposredno dobavljaču bez nadmetanja. Ovaj izuzetak je naveden u članu 5, stav 10.

Neposredna dodjela je dopuštena samo u ograničenom broju slučajeva kada ukupan zbir vrijednosti svih partija prevazilazi relevantni finansijski prag EU. Ona je dopuštena ako vrijednost svake „male“ partije ili partija na koje se izuzetak odnosi ne prelazi 80.000 EUR za dobra i usluge, odnosno 1 milion EUR za radove, kao i ako ukupna vrijednost partije ili partija na koje se odnosi izuzetak ne prelazi 20 posto zbira vrijednosti svih partija.

Više informacija se može naći u Priručniku SIGMA-e iz oblasti javnih nabavki, modul D5, dostupnom na adresi

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

Veličina i predmet svake partije određuju koji će potencijalni dobavljač biti u stanju da zadovolji zahtjeve i, stoga, učestvuje u postupku javne nabavke. Općenito govoreći, dobavljač će učestvovati u postupku javne nabavke ako je njegova očekivana zarada, ukoliko mu se dodijeli ugovor, dovoljno velika u odnosu na troškove podnošenja ponude i druge opcije koje su mu na raspolaganju.

Uticaj na dobavljača zavisit će od njegovog položaja na tržištu. Ako „CS“ namjerava da promovira konkurentno tržište, mora razmotriti koji je najbolji način da se ugovor podijeli na partije tako da se poveća očekivana zarada potencijalnih novih dobavljača, a da se pritom istovremeno zadrže podsticaji za postojeće dobavljače. Javni naručilac mora da razmotri i mogući uticaj potencijalno viših troškova po dobavljače koji će možda morati da pripreme ponude za više partija umjesto jedne ponude za samo jedan ugovor.

Visoko specijalizirane manje firme često su efikasnije od većih preduzeća kada je riječ o izvršavanju barem određenih dijelova projekta. Njihovo angažovanje povećava konkurenciju za partije za koje se nadmeću, što snižava očekivane troškove. Postojanje manjih dobavljača može da omete i strategije dosluha većih igrača na tržištu. U tom smislu upućujemo čitaocima na kratku napomenu o podjeli na partije i dosluhu među ponuđačima na kraju ovog informativnog dokumenta.

U ovom slučaju, „CS“ može iz analize tržišta izvesti zaključak da je više manjih firmi zainteresovano za pružanje specijaliziranih usluga poput održavanja uređaja za gas. Te informacije mogu da ukažu na oportunitost podjele ugovora na partije prema vrsti usluge.

„Centralno stambeno“ će možda željeti i da pruži podršku ulasku novih aktera na tržište na kojem je utvrđeno postojanje malog broja učesnika i ograničene konkurencije. To može biti slučaj, primjera radi, kod popravke i zamjene prozora. I ovdje takve informacije mogu da ukažu na prednosti podjele ugovora na partije prema vrsti usluge. Druga opcija je zaključenje okvirnog sporazuma male vrijednosti sa više dobavljača, čime bi se „početnicima“ na tržištu omogućilo da se nadmeću za manje ugovore koji odražavaju njihove generalno ograničene resurse.

Javni naručiocu moraju se postarati da se odlukama o podjeli ugovora na partije domaći dobavljači ne stavljaju u povlašteni položaj. Također moraju osigurati da te odluke ne predstavljaju diskriminaciju i da se njima obezbjeđuje podjednak tretman svih učesnika u postupku javne nabavke.

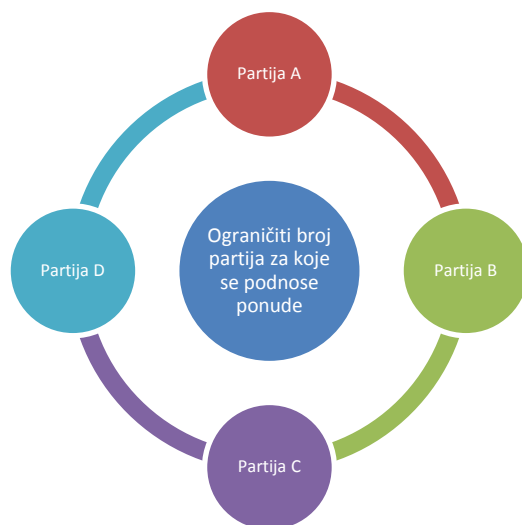
Upravljanje partijama

Direktivom se javnim naručiocima omogućava da partijama upravljaju na sljedeće načine:

- 1: Ograničenje broja partija za koji jedan dobavljač može podnijeti ponude

Javni naručilac može da ograniči broj partija za koji jedan dobavljač može podnijeti ponude.

U slučaju da javni naručilac planira primijeniti ovaj pristup, u obavještenju o nadmetanju objavljenom u „SLEU“ ili u pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti mora da navede mogu li dobavljači da podnesu ponude za jednu, više ili sve partije.



Razrađeni primjer: „Centralno stambeno“ odluči da podijeli ugovor za nabavku usluga popravke i održavanja stambenih jedinica na četiri partije po regionima (partije A, B, C i D), pri čemu svaka partija obuhvata sve usluge. „Centralno stambeno“ može da ograniči broj partija za koji će se nadmetati svaki dobavljač. Javni naručilac ovdje želi da podstakne konkurenciju i izbjegne oslanjanje na samo jednog dobavljača, pa tako odlučuje da ograniči broj partija za koji jedan dobavljač može podnijeti ponude na ukupno dvije. „Centralno stambeno“ je svjesno da ovakvom odlukom rizikuje da za neke partije dobije mali broj ponuda ili čak nijednu.

- 2: Ograničenje broja partija koje se mogu dodijeliti jednom dobavljaču

Javni naručilac može ograničiti broj partija koje se mogu dodijeliti jednom dobavljaču.

U slučaju da javni naručilac planira primijeniti ovaj pristup, u obavještenju o nadmetanju objavljenom u „SLEU“ mora navesti maksimalni broj partija koje se mogu dodijeliti jednom

dobavljaču. Pored toga, u tenderskoj dokumentaciji se moraju propisati „objektivni i nediskriminatorni kriteriji ili pravila“ koji će se koristiti za utvrđivanje toga koje će se partije dodijeliti.

U slučaju da se primjenom kriterija za dodjelu ugovora jednom dobavljaču dodijeli veći broj partija od maksimalnog propisanog broja, javni naručilac mora da primijeni navedene „objektivne i nediskriminatorne kriterije ili pravila“ za donošenje odluke o dodjeli tih partija.

„Objektivni i nediskriminatorni kriteriji ili pravila“ u velikoj mjeri zavisit će od konkretnog postupka javne nabavke. U praksi, ti kriteriji ili pravila najvjerojatnije će biti blisko povezani sa kriterijima za ocjenu ponuda i sistemom bodovanja koji se primjenjuju za utvrđivanje ekonomski najpovoljnije ponude za svaku pojedinačnu partiju.



Razrađeni primjer: U ovom scenariju, „CS“ odlučuje da podijeli ugovor za nabavku usluga popravke i održavanja stambenih jedinica na četiri partije po regionima (partije A, B, C i D), pri čemu svaka partija obuhvata sve usluge. „Centralno stambeno“ ima pravo da ograniči broj partija koje se mogu dodijeliti jednom ponuđaču. Javni naručilac ovdje želi da izbjegne situaciju u kojoj se jednom dobavljaču dodjeljuju sva četiri ugovora, što bi za posljedicu imalo prekomjernu zavisnost od jednog dobavljača.

„Centralno stambeno“ u tenderskoj dokumentaciji navodi da se jednom dobavljaču mogu dodijeliti najviše četiri partije. Stambeno preduzeće potvrđuje da će dobavljaču koji je rangiran kao prvi za dodjelu više od dvije partije biti dodijeljene dvije partije za koje je dobio najveći broj bodova. Dosljedna metodologija bodovanja primijenjena je za sve četiri partije i unaprijed je objavljena u tenderskoj dokumentaciji. Druge dvije partije bit će dodijeljene drugorangiranom dobavljaču u svakom slučaju.

- Dobavljač „X“ je rangiran kao prvi za partije A, B, C i D. Ukupan broj bodova dobavljača „X“ za svaku partiju bio je: partija A - 93, partija B - 89, partija C - 95 i partija D - 90.
- Dobavljač „Y“ je rangiran kao drugi za partiju B.
- Dobavljač „Z“ je rangiran kao drugi za partiju D.
- „Centralno stambeno“ primjenjuje objektivne kriterije i dodjeljuje partije A i C dobavljaču „X“ (riječ je o dvjema partijama za koje je dobavljač „X“ dobio najveći broj bodova), partiju B dodjeljuje dobavljaču „Y“, a partiju D dobavljaču „Z“.
- Ovaj razrađeni primjer predstavlja samo jedan mogući pojednostavljeni primjer kriterija/pravila koji se primjenjuju kada se odlučuje da li će se i kako partije dodijeliti dobavljačima. Među drugim pristupima koje bi „CS“ mogao primijeniti su zahtijevanje

od dobavljača da navedu koje dvije partije su im prvi izbor u slučaju da dobiju najveći broj bodova za više od dvije partije, ili čak izvlačenje partija po metodi slučajnog izbora. Najbolji pristup će u velikoj mjeri zavisiti od prirode javne nabavke i analize tržišta.

- Javni naručioc mora uzeti u obzir sve moguće ishode i efekte primjene određenog pristupa. U daljem tekstu navodimo primjer uticaja cijene koja se nudi za svaku partiju u slučaju da je najuspješnijem ponuđaču moguće dodijeliti najviše dvije partije.

Cijene koje su svi dobavljači ponudili za partije A, B, C i D

Dobavljač	Partije			
	A	B	C	D
X	93.000	89.000	95.000	90.000
Y	95.000	92.000	96.000	93.000
Z	94.000	93.000	97.000	92.000

Moguće kombinacije

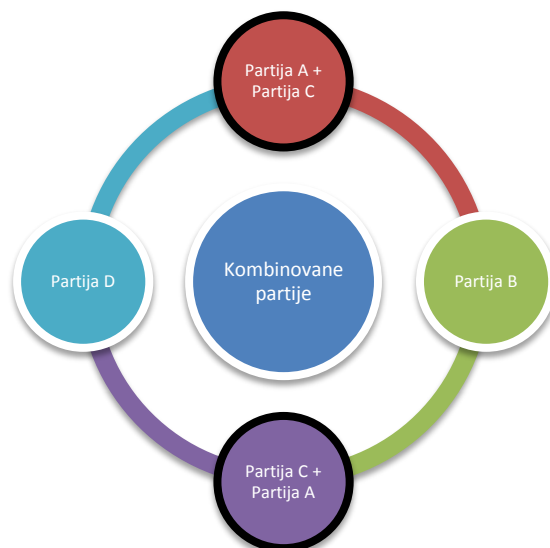
<p>Kombinacija 1 X: A + B, 93.000 + 89.000 = 182.000 Y: C = 96.000 Z: D = 92.000 Ukupni troškovi za JN = 370.000 EUR</p>	<p>Kombinacija 4 X: B + C, 89.000 + 95.000 = 184.000 Z: A = 94.000 Z: D = 92.000 Ukupni troškovi za JN = 370.000 EUR</p>
<p>Kombinacija 2 X: A + C, 93.000 + 95.000 = 188.000 Y: B = 92.000 Z: D = 92.000 Ukupni troškovi za JN = 372.000 EUR</p>	<p>Kombinacija 5 X: B + D, 89.000 + 90.000 = 179.000 Y: C = 96.000 Z: A = 94.000 Ukupni troškovi za JN = 369.000 EUR</p>
<p>Kombinacija 3 X: A + D, 93.000 + 90.000 = 183.000 Y: B = 92.000 Y: C = 96.000 Ukupni troškovi za JN = 371.000 EUR</p>	<p>Kombinacija 6 X: C + D, 95.000 + 90.000 = 185.000 Y: B = 92.000 Z: A = 94.000 Ukupni troškovi za JN = 371.000 EUR</p>

Za javnog naručioca je iz perspektive troškova najpovoljnija kombinacija 5, ali cijene ponuđene za partije A i C nisu najniže ponuđene cijene.

Javni naručioc također mora pažljivo razmisliti o uticaju odabranog pristupa na odgovore i ponašanje dobavljača, uključujući i mogućnost dosluha (o tome vidjeti više u daljem tekstu).

- 3: Objedinjene partije

Države članice mogu javnim naručiocima dopustiti da objedine više partija ili čak sve njih. U slučaju da je domaćim pravom dozvoljeno objedinjavanje partija, a javni naručilac planira da primijeni taj pristup, u obavještenju o nadmetanju objavljenom u „SLEU“ mora se navesti da javni naručilac zadržava mogućnost objedinjavanja partija te se također mora naglasiti koje partije ili grupe partija se mogu objedinjavati.



Razrađeni primjer: U ovom scenariju, „CS“ odlučuje da podijeli ugovor za nabavku usluga popravke i održavanja stambenih jedinica na četiri partije po regionima (partije A, B, C i D), pri čemu svaka partija obuhvata sve usluge. „Centralno stambeno“ može da zadrži mogućnost objedinjavanja više partija ili svih njih. Javni naručilac ovdje smatra da lokacije partija A i C mogu omogućiti značajne ekonomije obima i efikasnosti ako se te partije objedine. U obavještenju o nadmetanju se navodi da „CS“ zadržava pravo da objedini partije i da mogu biti objedinjene partija A i partija C.

„Centralno stambeno“ će morati veoma pažljivo da razmisli o tome kako će objaviti zahtjev za podnošenje ponuda i ocijeniti ponude za objedinjene partije. Stambeno preduzeće mora da objelodani kriterije za evaluaciju i primijeni transparentan pristup. U ovom kontekstu se u postupku strukturiranja evaluacije postavljaju složena pitanja. Primjera radi, da li će „CS“ od svih dobavljača koji namjeravaju podnijeti ponude za kombinovanu partiju (partija A plus partija C) tražiti da istovremeno podnesu i ponude za partiju A i partiju C posebno, kako bi „CS“ mogao da ocijeni prednosti objedinjene partije u odnosu na pojedinačne partije? Kako će „CS“ ocijeniti pojedinačne ponude za partije A i C dobavljača koji ne podnesu i objedinjenu ponudu? Kako će „CS“ odlučiti da li je kombinovana ponuda ekonomski najpovoljnija ponuda u odnosu na odvojene ponude za pojedinačne partije?

Najbolji pristup će u velikoj mjeri zavisiti od prirode javne nabavke i analize tržišta. Javni naručioc i također moraju da pažljivo razmotre i uticaj odabranog pristupa na odgovore i ponašanje dobavljača, uključujući i mogućnost dosluha.

Podjela na partije i dosluh između dobavljača

Ova napomena predstavlja kratak rezime pitanja koja su potpunije obrađena u Informativnom dokumentu SIGMA-e o javnim nabavkama br. 2, *Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki*.

Podjelom ugovora na partije potencijalno se može olakšati dobavljačima da implicitno ili eksplicitno stupe u dosluh i rade zajedno kao „kartel“ u cilju manipulisanja konkurencijom i „napuhavanja“ cijena.

Za uspješan dosluh između dobavljača koji rade kao kartel potrebna su tri glavna sastojka:

- dogovor između članova kartela o cijenama/količinama;
- mogućnost da članovi kartela djelotvorno prate postupke unutar kartela;
- mogućnost da se kazni odstupanje od dogovora članova kartela.

Javni naručilac koji osmišljava partije može preduzeti različite mjere kako bi smanjio vjerovatnoću djelotvornog dosluha, poput mjera predloženih u sljedeće četiri ključne smjernice:

- 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 da odaberu optimalni broj partija kako bi obezbijedili učešće što više ponuđača.
- Simetrija: Simetričnim dobavljačima (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 podijeliti 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. Unutar kartela se, ipak, mogu usaglasiti principi rotacije ili nedozvoljenog dogovaranja u više postupaka nabavki u slučaju da se takvi postupci nabavki ponavljaju, čime će se poništiti prednost velikog broja partija. Na predvidljivijem tržištu javni naručilac može probati da podijeli ugovor na više partija nego što ima mogućih ponuđača da bi se smanjila vjerovatnoća dosluha.
- Odabir trenutka dodjele ugovora: Također je bitno uzeti u obzir da li će se partije dodjeljivati istovremeno ili sekvencijalno, odnosno redom. Dodjela ugovora redom, uz istek određenog roka između dodjele partija, može podstaći dosluh i, općenito govoreći, istovremena dodjela ugovora je stoga poželjnija.

Komunalne djelatnosti

Član 65 Direktive o komunalnim djelatnostima⁶ tiče se podjele ugovora na partije. Odredbe Direktive o komunalnim djelatnostima su slične, ali ne i iste, odredbama člana 46 Direktive.

Za razliku od Direktive, Direktiva o komunalnim uslugama ne obavezuje javnog naručioca da *razmotri* da li podijeliti ugovor na partije i dokumentovati razloge za donošenje odluke.

Kao i kod Direktive, u skladu sa Direktivom o komunalnim uslugama:

- Javni naručioci mogu da ograniče broj partija za koje jedan dobavljač može podnijeti ponude ili broj partija koje se mogu dodijeliti jednom dobavljaču. Važe iste odredbe koje su opisane u gornjem tekstu u kontekstu Direktive.
- Države članice imaju mogućnost dopustiti javnom naručiocu da objedini više partija ili sve njih. U slučaju da su domaćim pravom dopuštene objedinjene partije, a dobavljač namjerava da primijeni ovaj pristup, u obavještenju o nadmetanju objavljenom u „SLEU“ mora se navesti da javni naručilac zadržava pravo da objedini partije, a mora se navesti i koje se partije ili grupe partija mogu objediniti.
- Države članice također mogu da propišu „obavezu dodjele ugovora u obliku odvojenih partija pod uslovima koji se određuju u skladu s njihovim domaćim pravom i uzimajući u obzir pravo Unije“ (Direktiva o komunalnim uslugama, član 64, stav 4).

⁶ 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.

Dodatne informacije

Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – moduli A4, E4 i E5, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Selected Judgements of the Court of Justice of the European Union on Public Procurement (2006-2014)* [Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006-2014)], OECD Publishing, Paris.

http://www.sigmaweb.org/publications/BSC_SP41_07.pdf

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Economic Issues in Public Procurement* [Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki], Brief 2, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Advertising* [Oglašavanje], Brief 6, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Market Analysis, Preliminary Market Consultations and Prior Involvement of Candidates/Tenderers* [Analiza tržišta, preliminarne konsultacije sa učesnicima na tržištu i prethodno uključivanje kandidata/ponuđača], Brief 32, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016) Public Procurement Brief 33, *Small and Medium-sized Enterprises in Public Procurement* [Mala i srednja preduzeća (MSP) u postupcima javnih nabavki], OECD Publishing, Paris