



**Javne nabavke**

# Podela ugovora na partije

## SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Odredbe Direktive o podeli ugovora na partije](#)
- [Razrađeni primer – pojedina pitanja koja treba imati na umu](#)
  - [Da li i kako deliti ugovore na partije](#)
  - [Upravljanje partijama](#)
- [Podela na partije i dosluh između dobavljača](#)
- [Komunalne delatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac 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 dodeliti većem broju dobavljača i koje može izvršiti veći broj njih. Na to pitanje nije lako dati odgovor, jer uštede usled ekonomija obima mogu predstavljati razlog u 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. godine<sup>1</sup> navele su više razloga – od kojih su neki međusobno povezani – za usvajanje procedure podele ugovora na partije. Među tim razlozima su:

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

Javni naručioc se Direktivom o javnom sektoru iz 2014. („Direktiva“)<sup>2</sup> obavezuju da u fazi planiranja *razmotre* da li ugovor treba podeliti na partije ili ne. Ova odredba je uneta u Direktivu kao jedna od mera zamišljenih da se pospeši učešće MSP u javnim nabavkama. Direktiva takođe sadrži pravila kojima se u mnogim slučajevima zahteva objedinjavanje zahteva javnih naručilaca i propisuje da ugovori n smeju veštački da se dele da bi se izbegla primena pravila o javnim nabavkama. Stoga je bitno razmotriti i jasno dokumentovati razloge za donošenje odluke o podeli ugovora na partije.

Odluke o tome da li i kako podeliti ugovor na partije moraju se donositi od slučaja do slučaja. Ne postoji univerzalno primenjivo rešenje zato što odluka o podeli na partije u velikoj meri zavisi od konkretnih osobina tržišta o kome je reč 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 promena i rizika od zavisnosti od jednog dobavljača. Greške načinjene pri donošenju odluke o podeli ugovora na partije ili izboru načina da se ta podela izvrši mogu imati više negativnih posledica, i to narušavanje konkurencije, što opet može prouzrokovati nisku vrednost za novac ili nekvalitetne ponude; nedovoljne podsticaje za učešće MSP ili „početnika“; ili čak dosluh između dobavljača.

Javni naručilac mora temeljno da razume funkcionisanje konkretnog tržišta pre nego što donese odluku o tome da li i kako da podeli ugovor na partije. U tom smislu se mora sprovesti sveobuhvatna analiza tržišta koja podrazumeva prikupljanje i analizu tržišnih podataka. Informativni dokument SIGMA o javnim nabavkama br. 32, *Analiza tržišta, preliminarne konsultacije sa učesnicima na tržištu i prethodno uključivanje kandidata/ponuđača*, sadrži informacije o delotvornoj proceduri analize tržišta.

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

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

<sup>2</sup> 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 izveštaj<sup>3</sup> u kome se analizira literatura i naglašavaju sledeći ključni aspekti u pogledu podele ugovora na partije:

- Relevantnost broja privrednih subjekata na tržištu za određivanje broja partija: Odnos između broja privrednih subjekata od kojih se očekuje da će podneti ponude i broja partija predstavlja značajan činilac za donošenje odluke o tome kako podeliti ugovor.
- Uloga firmi koje po prvi put ulaze na tržište: Kada se ugovor deli na partije, relevantan činilac je i mogućnost da određeni subjekti na tržište uđu po prvi put. Takve firme mogu da pospeše 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 podeli tržišta između dobavljača.
- Kompromisi između potencijalnih dobitaka u pogledu konkurencije i „gubitaka efikasnosti“. Mora se ostvariti ravnoteža. Korišćenjem partija se mogu ostvariti potencijalne prednosti, poput povećanog učešća, ozbiljnije konkurencije, promovisanja učešća „početnika“ i smanjenja zavisnosti od jednog dobavljača. Te prednosti treba izvagati u odnosu na potencijalne nedostatke, poput većih troškova usled gubitka ekonomija obima, poput smanjenja administrativnih procedura i fiksnih troškova.

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

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

### Odredbe Direktive o podeli ugovora na partije

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

**Sloboda donošenja odluke o tome da li ugovor podeliti na partije i o prirodi partija:** Članom 46, stav 1 propisano je da javni naručilci slobodno donose odluku o tome da li da ugovor podele na partije. Međutim, ako javni naručilac odluči da ugovor ne podeli na partije, mora obrazložiti tu odluku (videti pod „Podeli ili objasni“ u daljem tekstu).

Postoji značajan izuzetak od ovog opšteg načela. Državama članicama je izričito dopušteno da podelu ugovora na partije učine obavezom (videti u daljem tekstu).

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

**Obavezna podela ugovora na partije u skladu sa domaćim pravom:** Član 46, stav 2 sadrži fakultativnu odredbu kojom se državama članicama dopušta da uvedu obavezu podele ugovora na partije pod uslovima definisanim domaćim pravom. Primera radi, nemačkim

<sup>3</sup> 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=uage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=daf/comp/wp2(2015)1&doclang=uage=en)

Pravilnikom o postupku javne nabavke radova<sup>4</sup> propisuje se obaveza podela ugovora na partije, uz izuzetke iz ekonomskih ili tehničkih razloga.

Domaći propisi kojima se zahteva obavezna podela ugovora na partije moraju imati uporište u pravu EU. U slučaju da država članica podelu na partije učini obaveznom, mora da navede, u obaveštenju o nadmetanju objavljenom u „Službenom glasniku Evropske unije“ („SGEU“) ili u pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti,<sup>5</sup> da li se ponuda podnosi za jednu partiju ili nekoliko ili više njih. Prema potrebi važe i odredbe u pogledu dodele objedinjenih partija.

**„Podeli ili objasni“:** Članom 46, stav 1 navodi se da, ako se opredeli da ugovor ne podeli na partije, javni naručilac mora da navede „glavne razloge“ za svoju odluku. To obrazloženje se mora navesti u tenderskoj dokumentaciji ili pojedinačnom izveštaju koji su javni naručioc dužni da izrade u skladu sa članom 84. Ovu odredbu je najjednostavnije razumeti ako se čita sa osvrtom na tačku 78 preambule, kojom se javnim naručiocima preporučuje da ugovore podele na partije kako bi podstakli učešće MSP. U tački 78 se ilustruju mogući načini podele ugovora na partije, bilo na kvantitativnoj osnovi, pri čemu se partije strukturiraju tako da budu atraktivne za MSP, bilo na kvalitativnoj osnovi, gde sadržina partije odgovara kapacitetu ili veštinama MSP. U tački 78 se navode i pojedini primeri slučajeva u kojima možda neće biti prikladno podeliti ugovor na partije. Podela ugovora na partije može dovesti do:

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

**Transparentnost u pogledu broja partija za koje jedan dobavljač može podneti ponude:** Javni naručioc se članom 46, stav 2 obavezuju da u obaveštenju o nadmetanju ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti navedu da li ponuda može da se podnese za jednu partiju ili više ili sve njih.

**Ograničenje broja partija za koje jedan dobavljač može podneti ponude:** Članom 46, stav 2 propisano je da javni naručioc mogu da ograniče 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 podneti ponude naveden u obaveštenju o nadmetanju ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti.

**Ograničenje broja partija koje mogu biti dodeljene jednom dobavljaču:** Članom 46, stav 2 takođe je propisano da javni naručioc mogu da ograniče broj partija koje se mogu dodeliti jednom dobavljaču. U slučaju da bi usled primene kriterijuma za dodelu ugovora jednom dobavljaču bilo dodeljen broj partija koji je veći od maksimalnog dozvoljenog broja, javni naručilac mora da primeni „objektivne i nediskriminatorne kriterijume ili pravila“ da utvrdi koje partije treba dodeliti tom dobavljaču. Maksimalni broj partija koji se može dodeliti jednom dobavljaču mora se navesti u tenderskoj dokumentaciji ili pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti. Objektivni i nediskriminatorni kriterijumi ili pravila koje će javni naručilac primeniti da utvrdi koje partije se dodeljuju tom dobavljaču moraju biti navedeni u tenderskoj dokumentaciji.

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

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

<sup>4</sup> 2016 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB/A, član 5, stav 2, [dejure.org/gesetze/VOB-B](http://dejure.org/gesetze/VOB-B).

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

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

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

U tački 79 preambule objašnjava se da je svrha napred navedene odredbe da se obezbedi da javni naručioni ne budu u obavezi da dodeljuju ugovore po partijama u slučaju da takvi ugovori predstavljaju značajno manje povoljno rešenje od dodele jednog ugovora kojim se objedinjava više partija ili sve one.

## Razrađeni primer – pojedina pitanja koja treba imati na umu

### Da li i kako deliti ugovore na partije

U sledećem odeljku ovog informativnog dokumenta predstavljamo razrađeni primer u kome se ukazuje na praktični uticaj nekih od osnovnih odredbi navedenih u gornjem tekstu i naglašavaju i dodatna pitanja koja javni naručioni treba da imaju na umu kada odlučuju o tome da li i kako deliti ugovore na partije.

#### Scenario

„Centralno stambeno“ („CS“) je javni naručilac odgovoran za javno stanovanje u velikom geografskom regionu jedne države članice EU. Ovo telo 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 opšte redovne popravke i održavanje, hitne intervencije i specijalizovane usluge kao što su uvođenje i održavanje električnih instalacija, instalacija i održavanje opreme za gas, zamena i popravka prozora, popravke i održavanje krovova i dekorisanje. Predloženi period trajanja ugovora je tri godine.

**Postoji li obaveza podele ugovora na partije u skladu sa domaćim pravom?** Javni naručilac u skladu sa Direktivom nije u obavezi da podeli ugovor na partije. Kao što je napred već navedeno, države članice mogu, međutim, da propišu obavezu „dodele 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 da razmotri da li je u skladu sa domaćim zakonom u obavezi da podeli ugovor na partije.

**Da li bi trebalo dodeliti jedan ugovor ili ga podeliti na partije?** Javni naručilac je, u skladu sa Direktivom, u obavezi da *razmotri* da li da podeli ugovor na partije. U Direktivi se navodi da se javnim naručiocima preporučuje da podele ugovore na partije da bi podstakli učešće MSP i povećali obim konkurencije.

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

„Centralno stambeno“ će morati da sprovede temeljnu analizu tržišta. Ta analiza će verovatno biti krajnje složena jer će zahtevati ispitivanje tržišta za konkretni ugovor i razmatranje drugih specijalizovanijih tržišta, poput tržišta usluga koje se odnose na gasne i električne uređaje. Brojna pitanja moraću se uzeti u obzir i oceniti. Na primer, verovatno je samo ograničen broj dobavljača u stanju da izvrši ugovor ove vrednosti, tako da konkurencija može biti manje izražena. Međutim, mogu se ostvariti uštede usled obima, a svakodnevno upravljanje i izvršenje usluga mogu biti prostiji i manje zahtevni u pogledu vremena i sredstava. Postupak javne nabavke za jedan ugovor verovatno će biti jednostavniji, jer će reč biti samo o jednom

jedinom ugovoru, ali bi posledica toga bila zavisnost od jednog dobavljača koji treba da izvrši složeni ugovor. Velika je verovatnoća da bi jedan ugovor podrazumevao podugovaranje. Podela ugovora na partije mogla bi da dovede do smanjenja nekih od navedenih prednosti, ali bi verovatno za posledicu imala veću konkurenciju i učešće šireg kruga dobavljača.

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

- Na geografskoj osnovi: ugovor se deli na četiri podregiona, pri čemu svaka podregionalna partija obuhvata sve potrebne usluge u tom podregionu.
- Prema vrsti usluge: ugovor se deli prema vrsti usluge, pri čemu se svaka usluga pruža na nivou celog regiona. Ako se ugovor deli na šest partija, usluge se mogu podeliti na sledeći način: partija 1 – opšte redovne popravke, održavanje i hitne intervencije; partija 2 – uvođenje i održavanje električnih instalacija; partija 3 – instalacija i održavanje opreme za gas; partija 4 – zamena i popravka prozora; partija 5 – popravke i održavanje krovova; i partija 6 – dekorisanje.
- Prema vrednosti: kreira se partija „male vrednosti“, uz korišćenje okvirnog sporazuma sa više dobavljača za dodelu ugovora vrednosti manje od 20.000 EUR koji će se takođe možda deliti prema vrsti usluge.

#### Izuzetak za „male partije“

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

Neposredna dodela je dopuštena samo u ograničenom broju slučajeva kada ukupan zbir vrednosti svih partija prevazilazi relevantni finansijski prag EU. Ona je dopuštena ako vrednost 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 vrednost partije ili partija na koje se odnosi izuzetak ne prelazi 20 odsto zbira vrednosti svih partija.

Više informacija se može naći u Priručniku SIGMA 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 zahteve i, stoga, učestvuje u postupku javne nabavke. Uopšteno govoreći, dobavljač će učestvovati u postupku javne nabavke ako je njegova očekivana zarada, ukoliko mu se dodeli ugovor, dovoljno velika u odnosu na troškove podnošenja ponude i druge opcije koje su mu na raspolaganju.

Uticaj na dobavljača zavisice od njegovog položaja na tržištu. Ako „CS“ namerava da promovise konkurentno tržište, mora da razmotri koji je najbolji način da se ugovor podeli 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 umesto jedne ponude za samo jedan ugovor.

Visoko specijalizovane manje firme često su efikasnije od većih preduzeća kada je reč o izvršavanju barem određenih delova 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 podeli na partije i dosluhu među ponuđačima na kraju ovog informativnog dokumenta.

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

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

Javni naručioc mora da se postaraju da se odlukama o podeli ugovora na partije domaći dobavljači ne stavljaju u povlašćeni položaj. Takođe mora da osigura da te odluke ne predstavljaju diskriminaciju i da se njima obezbeđuje podjednak tretman svih učesnika u postupku javne nabavke.

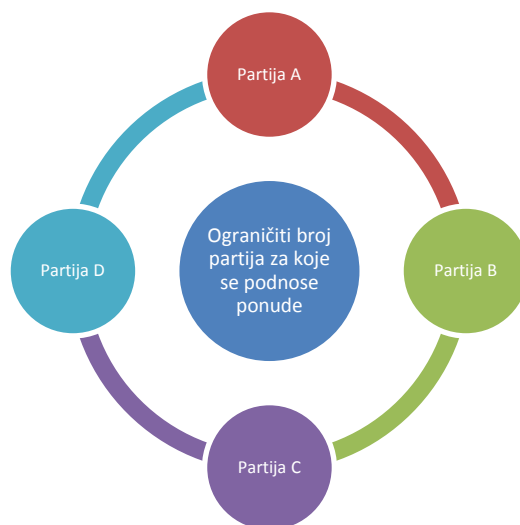
### Upravljanje partijama

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

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

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

U slučaju da javni naručilac planira da primeni ovaj pristup, u obaveštenju o nadmetanju objavljenom u „SGEU“ ili u pozivu za dostavljanje potvrda o zainteresovanosti mora da navede da li dobavljači mogu da podnesu ponude za jednu partiju ili više ili sve njih.



**Razrađeni primer:** „Centralno stambeno“ odluči da podeli 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 ovde želi da podstakne konkurenciju i izbegne oslanjanje na samo jednog dobavljača, pa tako odlučuje da ograniči broj partija za koji jedan dobavljač može podneti ponude na ukupno dve. „Centralno stambeno“ je svesno da ovakvom odlukom rizikuje da za neke partije dobije mali broj ponuda ili čak nijednu.

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

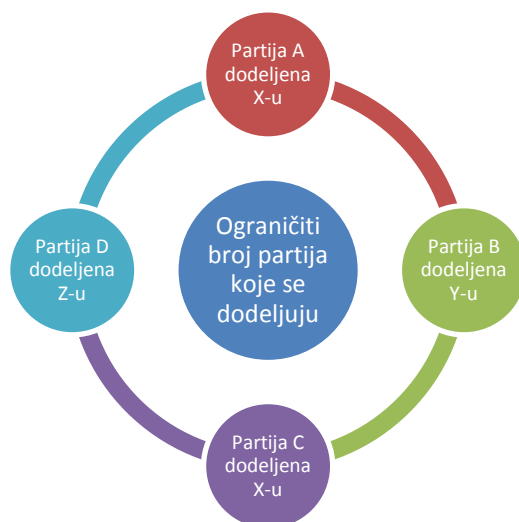
Javni naručilac može ograničiti broj partija koje se mogu dodeliti jednom dobavljaču.

U slučaju da javni naručilac planira da primeni ovaj pristup, u obaveštenju o nadmetanju objavljenom u „SGEU“ mora se navesti maksimalni broj partija koje se mogu dodeliti jednom dobavljaču. Pored toga, u tenderskoj dokumentaciji se moraju propisati „objektivni i

nediskriminatorni kriterijumi ili pravila“ koji će se koristiti za utvrđivanje toga koje će se partije dodeliti.

U slučaju da se primenom kriterijuma za dodelu ugovora jednom dobavljaču dodeli veći broj partija od maksimalnog propisanog broja, javni naručilac mora da primeni navedene „objektivne i nediskriminatorne kriterijume ili pravila“ za donošenje odluke o dodeli tih partija.

„Objektivni i nediskriminatorni kriterijumi ili pravila“ će u velikoj meri zavisiti od konkretnog postupka javne nabavke. U praksi, ti kriterijumi ili pravila najverovatnije će biti blisko povezani sa kriterijumima za ocenu ponuda i sistemom bodovanja koji se primenjuju za utvrđivanje ekonomski najpovoljnije ponude za svaku pojedinačnu partiju.



**Razrađeni primer:** U ovom scenariju, „CS“ odlučuje da podeli 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 dodeliti jednom ponuđaču. Javni naručilac ovde želi da izbegne situaciju u kojoj se jednom dobavljaču dodeljuju sva četiri ugovora, što bi za posledicu imalo prekomernu zavisnost od jednog dobavljača.

„Centralno stambeno“ u tenderskoj dokumentaciji navodi da se jednom dobavljaču mogu dodeliti najviše četiri partije. Stambeno preduzeće potvrđuje da će dobavljaču koji je rangiran kao prvi za dodelu više od dve partije biti dodeljene dve partije za koje je dobio najveći broj bodova. Dosledna metodologija bodovanja primenjena je za sve četiri partije i unapred je objavljena u tenderskoj dokumentaciji. Druge dve partije biće dodeljene 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“ primenjuje objektivne kriterijume i dodeljuje partije A i C dobavljaču „X“ (reč je o dvema partijama za koje je dobavljač „X“ dobio najveći broj bodova), partiju B dodeljuje dobavljaču „Y“, a partiju D dobavljaču „Z“.
- Ovaj razrađeni primer predstavlja samo jedan mogući pojednostavljeni primer kriterijuma/pravila koji se primenjuju kada se odlučuje da li će se i kako partije dodeliti dobavljačima. Među drugim pristupima koje bi „CS“ moglo da primeni su zahtevanje od dobavljača da navedu koje dve partije su im prvi izbor u slučaju da



dobiju najveći broj bodova za više od dve partije, ili čak izvlačenje partija po metodu slučajnog izbora. Najbolji pristup će u velikoj meri zavisiti od prirode javne nabavke i analize tržišta.

- Javni naručioci moraju da uzmu u obzir sve moguće ishode i efekte primene određenog pristupa. U daljem tekstu navodimo primer uticaja cene koja se nudi za svaku partiju u slučaju da je najuspešnijem ponuđaču moguće dodeliti najviše dve partije.

#### Cene 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

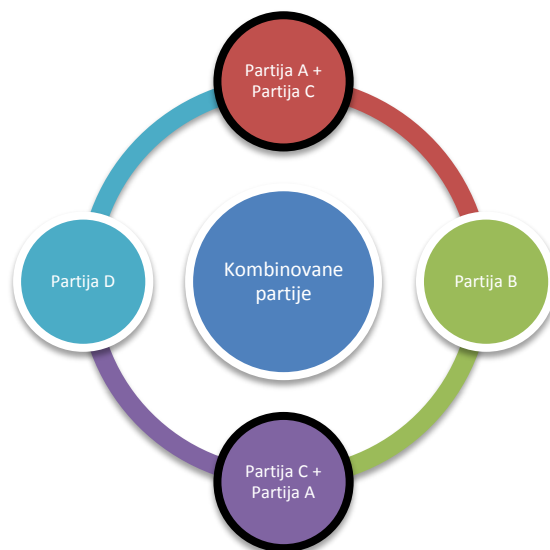
<p><b>Kombinacija 1</b>  <b>X:</b> A + B, 93.000 + 89.000 = 182.000  <b>Y:</b> C = 96.000  <b>Z:</b> D = 92.000  <b>Ukupni troškovi za JN = 370.000 EUR</b></p>	<p><b>Kombinacija 4</b>  <b>X:</b> B + C, 89.000 + 95.000 = 184.000  <b>Z:</b> A = 94.000  <b>Z:</b> D = 92.000  <b>Ukupni troškovi za JN = 370.000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

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

Javni naručioci takođe moraju pažljivo da razmisle o uticaju odabranog pristupa na odgovore i ponašanje dobavljača, uključujući i mogućnost dosluha (o tome videti više u daljem tekstu).

- **3: Objedinjene partije**

Države članice mogu da javnim naručiocima dopuste da objedine više partija ili čak sve njih. U slučaju da je domaćim pravom dozvoljeno objedinjavanje partija, a javni naručilac planira da primeni taj pristup, u obaveštenju o nadmetanju objavljenom u „SGEU“ mora se navesti da javni naručilac zadržava mogućnost da objedini partije i mora se naglasiti koje partije ili grupe partija se mogu objedinjavati.



**Razrađeni primer:** U ovom scenariju, „CS“ odlučuje da podeli 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 ovde smatra da lokacije partija A i C mogu da omoguće značajne ekonomije obima i efikasnosti ako se te partije objedine. U obaveštenju 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 zahtev za podnošenje ponuda i oceniti ponude za objedinjene partije. Stambeno preduzeće mora da obelodani kriterijume za evaluaciju i mora da primeni transparentan pristup. U ovom kontekstu se u postupku strukturisanja evaluacije postavljaju složena pitanja. Primera radi, da li će „CS“ od svih dobavljača koji nameravaju da podnesu ponude za kombinovanu partiju (partija A plus partija C) da istovremeno podnesu i ponude za partiju A i partiju C posebno, da bi „CS“ moglo da oceni prednosti objedinjene partije u odnosu na pojedinačne partije? Kako će „CS“ oceniti 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 meri zavisiti od prirode javne nabavke i analize tržišta. Javni naručilci takođe moraju da pažljivo razmotre i uticaj odabranog pristupa na odgovore i ponašanje dobavljača, uključujući i mogućnost dosluha.

## Podela na partije i dosluh između dobavljača

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

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

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

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

Javni naručilac koji osmišljava partije može preduzeti različite mere kako bi smanjio verovatnoću delotvornog dosluha, poput mera predloženih u sledeće četiri ključne smernice:

- Broj učesnika: Uopšteno 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 naručioci zabrinuti zbog nedozvoljenog dogovaranja stoga moraju da odaberu optimalni partija kako bi obezbedili učešće što većeg broja ponuđača.
- Simetrija: Simetričnim dobavljačima (tj. privrednim subjektima sličnih kapaciteta/veličine/udela na tržištu) jednostavnije je da podele simetrične partije slične ekonomske vrednosti. Uopšteno govoreći, snaga pregovaračke pozicije svakog učesnika unutar kartela srazmerna je njegovom relativnom položaju na relevantnom tržištu. Stoga, da bi se sprečilo nedozvoljeno dogovaranje, javni naručilac bi trebalo da podeli 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 podele partija, uopšteno 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 podeli ugovor na više partija nego što ima mogućih ponuđača da bi se smanjila verovatnoća dosluha.
- Odabir trenutka dodele ugovora: Takođe je bitno uzeti u obzir da li će se partije dodeljivati istovremeno ili sekvencijalno, odnosno redom. Dodela ugovora redom, uz istek određenog roka između dodele partija, može podstaći dosluh i, uopšteno govoreći, istovremena dodela ugovora je stoga poželjnija.

## Komunalne delatnosti

Član 65 Direktive o komunalnim delatnostima<sup>6</sup> tiče se podele ugovora na partije. Odredbe Direktive o komunalnim delatnostima 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 da podeli ugovor na partije i da dokumentuje 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 podneti ponude ili broj partija koje se mogu dodeliti jednom dobavljaču. Važe iste odredbe koje su opisane u gornjem tekstu u kontekstu Direktive.
- Države članice imaju mogućnost da dopuste javnom naručiocu da objedini više partija ili sve njih. U slučaju da su domaćim pravom dopuštene objedinjene partije a dobavljač namerava da primeni ovaj pristup, u obaveštenju o nadmetanju objavljenom u „SGEU“ 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 takođe mogu da propišu „obavezu dodele 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).

---

<sup>6</sup> 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/Judgements-CourtJustice-2Sept2014-SR.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