



Septembar 2016.

Informativni dokument br. 2

Javne nabavke

Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Centralizovani ili decentralizovani pristup javnim nabavkama](#)
- [Najbolja vrsta ugovora](#)
- [Format za dostavljanje ponuda](#)
- [Elektronske licitacije – neizvesnost i ishod](#)
- [Podela ugovora na partije](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

Centralizovani ili decentralizovani pristup javnim nabavkama

Za sve javne naručioce od presudnog su značaja delotvorne strategije javnih nabavki kod kojih se kontrolišu troškovi i pojednostavljaju procedure. Da i se ostvarila najveće „vrednosti za novac“ u postupcima javnih nabavki, a istovremeno i kontrolisali troškovi upravljanja procesom, potrebno je doneti nekoliko ključnih odluka, uključujući i odluku o „optimalnoj“ kombinaciji centralizovane i decentralizovane javne nabavke. Više međusobno blisko povezanih ekonomskih činilaca moraju se uzeti u obzir pri donošenju tih odluka. U narednih nekoliko pasusa upućujemo na to gde centralizovane javne nabavke mogu biti od koristi.

Efikasnost kroz kontrolu troškova: Svi javni naručioci moraju da kontrolišu svoju potrošnju. Centralizacija može biti od pomoći da se unapredi efikasnost i smanji cena javne nabavke, uglavnom usled ekonomija obima, smanjenja preklapanja poslova, veće specijalizacije i bolje razmene znanja i resursa.

Ograničenje favorizovanja domaćih dobavljača: Potreba za relevantnim domaćim informacijama pri utvrđivanju standarda kvaliteta, kao i zahtevi za isporukom na domaćem tržištu, mogu da pogoduju decentralizovanim javnim nabavka, ali usled njih može doći do favorizovanja domaćih aktera, i to naročito dobavljača. Do ove vrsta favorizovanja može doći i na centralnom nivou. Međutim, veća vidljivost centralizovanih javnih nabavki otežava sprovođenje „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 koji imaju značajan uticaj na poslovanje ili domaće socijalno-ekonomske politike. Što je veći značaj tih aktivnosti, to je veća verovatnoća da će se odluke donositi na centralnom nivou, budući da će svaka odluka o javnoj nabavci verovatno imati značajan uticaj na čitavu organizaciju. Vlade država strateškima najčešće smatraju sledeće oblasti: odbranu, zbog nacionalnog značaja i osetljivosti; javno zdravlje, zbog potrebe za koordinacijom i sprovođenjem minimalnih standarda kvaliteta; i zaštitu životne sredine, zbog potrebe za promovisanjem doslednih javnih politika i zajedničkih standarda na teritoriji čitave države.

Mreže i standardi: Kada su odluke o javnim nabavkama decentralizovane, 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 vrednost 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 primenu centralizovanog a ne decentralizovanog pristupa javnim nabavkama u slučaju stvarnih vanrednih situacija, poput prirodnih katastrofa: u prvom redu, reč 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 stadijumu 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-obaveštenja i e-kataloga do e-fakturisanja i

sistema za elektronsko plaćanje. Direktivama iz 2014.¹ se na korišćenje e-nabavki u postupku javnih nabavki stavlja mnogo veći naglasak nego što je to bio slučaj kod ranijih direktiva o javnim nabavkama. Njima se zahteva da postupak podnošenja ponuda bude sproveden primenom određenih vidova e-nabavki, poput e-obaveštenja; 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 verovatno 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 decentralizovanom 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 verovatnije da odabrane tehnologije na kraju neće biti međusobno potpuno kompatibilne, usled čega će se povećati troškovi po privredna društva vezani za upoznavanje sa različitim standardima. Primenom centralizovane strategija javnih nabavki, kojom se zahteva 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 MSP u javnim nabavkama: više mera 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 cenom 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 saglašava da nadoknadi sve dokumentovane troškove proizvodnje vezane za projekat, a može se saglasiti 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 cenom: U skladu sa ugovorom sa fiksnom cenom, dobavljaču se plaća fiksna cena za ispunjenje obaveza prema unapred 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 cenom 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 cenom.

Raspodela rizika: Različite vrste ugovora podrazumevaju različitu raspodelu rizika između strana. Odgovarajuća raspodela 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 ilustrovati primerom:

Ugovori sa nadoknadom troškova su dobra ideja u sledećim slučajevima:

- Ako je reč o izuzetno složenom projektu.

¹ 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.

- 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 izmeriti relevantnost kvalitativne dimenzije ugovora (npr. koliko je proaktivan konsultant za menadžment ili koliko je kompjuterski softver jednostavan za korišćenje).

Ugovori sa fiksnom cenom su dobra ideja u sledećim 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 nepromenjene tokom perioda izvršenja ugovora.

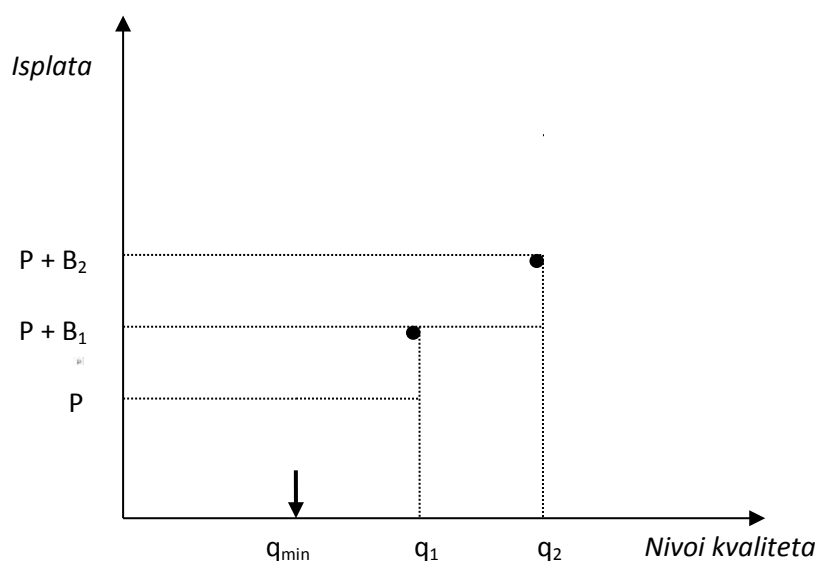
Heterogeni zadaci

U praksi, i to naročito kada je reč o složenijim ugovorima, elementi dve vrste napred navedenih ugovora biće uneti 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 se nalaze između ugovora sa nadoknadom troškova i ugovora sa fiksnom cenom. Dobavljač prima isplatu iz dva dela: fiksnu komponentu i promenljivu 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 rešenja, bilo da je reč 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 vrednost za posledicu imati ostvarenje ciljane dobiti ili naknade; (ii) iznos stvarnih troškova koji prelazi ciljanu vrednost za posledicu imati usklađivanje ciljane dobiti ili naknade naniže; i (iii) iznos stvarnih troškova ili kvalitet ispod ciljane vrednosti za posledicu imati usklađivanje ciljane dobiti ili naknade naviše.
- **Ugovorima sa podsticajima vezanim za kvalitet** se obično 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 zahtevanog minimuma. U ovom slučaju, ugovorom sa podsticajima se obično propisuje osnovna isplata P za minimum kvaliteta q_{min} , što je najčešće merilo 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 dve glavne kategorije sistema podsticaja za kvalitet, i to prema meri u kojoj su ugovorne strane u stanju da definišu objektivna merila učinka. Ove kategorije su: 1) sistemi sa pokazateljima kvaliteta koje se mogu verifikovati i koje mogu proveriti treća lica, uključujući vreme isporuke proizvoda ili brzinu rešavanja 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 proveriti treće lice, uključujući, na primer, proaktivnost konsultanta, lakoću korišćenja softvera ili ljubaznost operatera telefonske tehničke podrške.
- Statističkim alatima prihvaćenima na međunarodnom nivou, poput Indeksa zadovoljstva korisnika usluga (*Customer Satisfaction Index*), meri 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 sastoji se od više elemenata. Javnim naručiocima je od pomoći da razumeju kako dobavljači utvrđuju troškove ispunjenja ugovora, uticaj neizvesnosti na procenu troškova i greške koje dobavljači mogu da načine kada procenjuju te troškove. Razumevanje ovih aspekata može pomoći kod donošenja odluke o najboljem formatu za dostavljanje ponuda za konkretan ugovor.

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

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

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

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

U slučaju da se zahteva 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 neizvesnost o zajedničkim aspektima troškova, kao što je već opisano.

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

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

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

- Cirkulisanje informacija može povećati rizik od nedozvoljenog udruživanja, a naročito kod e-licitacija za više ugovora: dobavljači mogu da zloupotrebe otvorenost formata e-licitacije tako što će (posredstvom cena) 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 primene određene strategije dostavljanja ponuda u cilju prikrivanja informacija od rivala ili blefiranja.

Podela 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 doneti, jer uštede usled ekonomija obima mogu dovesti do opredeljivanja za jedan ugovor, a različitost koju donosi više ugovora može podstaći konkurenciju i efikasnost.

Odredbama Direktive o javnom sektoru² javni naručiocí se podstiču da podele ugovore na partije u cilju pojednostavljenja učesća MSP u javnim nabavkama. Članom 46, stav 1 propisana je obaveza javnih naručilaca da navedu glavne razloge iz kojih su doneli odluku da određeni ugovor ne podele 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 ponude mogu podnositi za jednu partiju ili pak više ili sve njih. Javni naručiocí mogu ograničiti broj partija koje se mogu dodeliti

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

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 da poznaje svoje tržište i da razmotri više činilaca, uključujući:

- **Relevantnost ekonomija obima:** na primer, 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 (usled, na primer, visokih fiksnih troškova).
- **Broj mogućih učesnika i stepen njihove specijalizacije za proizvodnju:** na primer, 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 deo ugovora. Objedinjavanje partija, uopšteno 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.

Podela na partije i učestvovanje u postupku: Veličina svake partije određuje koji će potencijalni dobavljači biti u stanju da ispune zahteve i samim tim da učestvuju u postupku. Uopšteno 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 podeli 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, uopšteno govoreći, mogu podeliti 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, deleći ugovor na velike partije, javni naručilac može da isključi manje firme iz nadmetanja. Međutim, u mnogim slučajevima poželjno je učešće MSP; visoko specijalizovane male firme: 1) često su efikasnije od velikih firmi kada je reč o izvođenju bar određenih delova projekta; 2) povećavaju konkurenciju kod partija za koje konkurišu, čime se snižava očekivana cena; i 3) postojanje malih dobavljača može otežati nedozvoljeno dogovaranje između većih igrača na tržištu. Ovi argumenti govore u prilog podeli 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 dve suprotne tendencije trebalo bi da se adekvatno razmatraju, od slučaja do slučaja, kako bi se došlo do najprikladnije strategije za dodelu 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 osećaj da imaju razumne šanse za uspeh. Može se desiti da javni naručilac nije siguran da li će firme koje tek ulaze na tržište biti efikasnije od već etabliranih preduzeća, pa tako osmišljavanje javnog

nadmetanja na način da se obezbede jednake šanse za pristup postupku neće nužno zvučati atraktivno kada je reč o očekivanoj ceni po kojoj će se nabavka izvršiti. Ako, međutim, iskustvo igra bilo kakvu ulogu u uspešnom izvršenju ugovora o javnoj nabavci, onda bi učenje kroz praksu moglo dovesti nove, manje dobavljače u poziciju da u budućnosti budu konkurentniji. Posledično, podela ugovora na više partija može dovesti do istovremenog ostvarenja dva cilja: pospešivanja učestvovanja danas i jačanja konkurencije sutra. Javni naručioci moraju da se postaraju da se odlukama o podeli na partije ili objedinjavanju više ugovora ne pogoduje domaćim dobavljačima niti da se njima uvodi diskriminacija, kao i da se pritom obezbedi jednako postupanje prema svim učesnicima u postupku dostavljanja ponuda.

Podela na partije i nedozvoljeno dogovaranje: Dodela partija predstavlja metod za podelu partija između potencijalnih konkurenata, te stoga omogućava ponuđačima da ostvare i održe implicitne ili eksplicitne nedozvoljene dogovore u cilju podele ugovora po naduvanim cenama.

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

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

- sporazum o cenama/količinama;
- delotvorno 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 zahteva ponovljene interakcije sa protokom vremena.

Na dejstvo podele ugovora na partije na rizik od nedozvoljenog dogovaranja dobavljača utiče više činilaca. Navešćemo samo nekoliko:

- **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 (mada karteli mogu da dogovore 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 podeli ugovor na više partija nego što ima mogućih ponuđača.

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

Dva su načina na koje dodela partija redom može da pospeši nedozvoljeno dogovaranje između dobavljača u odnosu na njihovu istovremenu dodelu. Prva intuitivno razumljiva mana nedozvoljenog dogovaranja vezana je za sposobnost članova kartela da uvide da neko krši nedozvoljeni sporazum i reaguju što brže u okviru iste sekvencijalne dodele 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 dodeliti poslednju partiju u postupku sa sekvencijalnom dodelom. Time će se na najmanju moguću meru 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* [Podela ugovora na partije], Brief 36, OECD Publishing, Paris

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