

# SVRSISHODNOST JAVNIH NABAVKI – ZNAČAJ I DEFINISANJE

Vladimir Erceg



Program Evropske Unije  
„Podrška civilnom društvu 2013“  
za Srbiju



## IZDAVAČ

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, Beograd  
Tel: 011 3287 226  
Email: office@bezbednost.org  
www.bezbednost.org

## AUTOR

Vladimir Erceg

## UREDNIK

Predrag Petrović

## LEKTURA

Tatjana Hadžić Jovović

## DIZAJN I PRELOM

Marko Marinković

## ISBN

978-86-6237-104-1

BEOGRAD, avgust 2015.



Ova publikacija se izdaje uz pomoć Evropske Unije i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije kroz projekat „PRO-CURE: Jačanje civilnog nadzora nad javnim nabavkama u sektoru bezbednosti“. Za sadržaj publikacije odgovaran je isključivo izdavač.



## SADRŽAJ

SISTEM NABAVKI I NJEGOV ZNAČAJ	4
Značaj dobrog upravljanja sistemom nabavki	5
Uloga stručnih službi u postizanju efekata nabavki	7
ZAŠTO JE VAŽNA SVRSISHODNOST NABAVKI?	7
ŠTA JE SVRSISHODNOST NABAVKI?	10
a. Načela zakona kao putokaz ka svrshodnosti	10
b. Formula svrshodnosti javnih nabavki – 3E	14
c. Definicija svrshodnosti nabavki	19
DODATAK: KAKO DO SVRSISHODNIH NABAVKI?	20
LITERATURA	22

## SISTEM NABAVKI I NJEGOV ZNAČAJ

Korisnici javnih sredstava<sup>1</sup> sva potrebna dobra, usluge i radove nabavljaju preko sistema nabavki. Zbog činjenice da se javni sektor finansira prevashodno novcem poreskih obveznika, sistem nabavki je osmišljen kao kompleksan proces koji treba da obezbedi da se ta sredstva odgovorno i svrsishodno troše. Proces nabavke čini ciklus operacija koje preduzimaju korisnici javnih sredstava, u zakonu označeni kao naručioc i u ovim postupcima. Taj ciklus čine četiri faze: faza planiranja nabavke, faza sprovođenja nabavke, faza zaključenja i izvršavanja ugovora o nabavki sa izabranim ponuđačima i, na kraju, faza evaluacije efekata nabavke, koja služi i kao osnova za planiranje daljih nabavki.

### ANTRFILE 1: TIPOVI NABAVKI PREMA ZAKONU O JAVNIM NABAVKAMA

Javne nabavke	To su nabavke koje su po pravilu otvorene za učestvovanje svih ponuđača, kao i za nadzor javnosti. Ovo je najčešći oblik nabavki koji primenjuje većina korisnika javnih sredstava.
Javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti*	To su nabavke koje podležu pravilima Zakona o javnim nabavkama, ali se nalaze pod posebnim režimom kontrole i nadzora, uređenim posebnom uredbom. Odnose se na dobra, usluge i radove koji su značajni za bezbednost zemlje.
Nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se zakon ne primenjuje**	Ovo su posebno osetljive nabavke značajne za bezbednost zemlje, koje ne podležu pravilima Zakona o javnim nabavkama. Kontrolišu ih Vlada i Narodna skupština.
Nabavke na koje se zakon ne primenjuje***	To su specifični slučajevi nabavki, koji su izuzeti iz primene Zakona o javnim nabavkama, uz obavezno poštovanje načela Zakona.

---

\* Zakon o javnim nabavkama, čl. 127.

\*\* Isto, čl. 128.

\*\* Isto, čl. 7

1 U članu 2 Zakona o javnim nabavkama iz 2012. godine korisnici javnih sredstava označeni su kao „naručioc”. To su: korisnici budžetskih sredstava, organizacije za obavezno socijalno osiguranje i njihovi korisnici, pravna lica osnovana radi obavljanja delatnosti koje su u opštem interesu i javna preduzeća.

Iz praktičnih razloga, prilikom razmatranja svrshodnosti nabavki koristićemo, pre svega, termin „javne nabavke“ kao sveobuhvatni pojam koji se odnosi i na sve tipove nabavki predviđene Zakonom o javnim nabavkama (ZJN) (videti Antrfile 1).

## Značaj dobrog upravljanja sistemom nabavki

Pored činjenice da bez nabavki određenih dobara ili usluga korisnici javnih sredstava ne bi mogli da obavljaju svoju delatnost, značaj dobrog upravljanja sistemom nabavki leži i u pratećim efektima tih nabavki. Značaj ovih efekata proizlazi iz činjenice da se u svakoj državi za potrebe javnih nabavki izdvaja značajna količina javnih sredstava.<sup>2</sup>

Efekti koji prate sprovođenje i izvršavanje nabavki mnogostruki su i nekad veoma teško merljivi, naročito ukoliko je javni sektor relativno veliki, kao što je to slučaj u Srbiji.<sup>3</sup> Na javne nabavke u Srbiji se troši oko trista milijardi dinara (2,6 milijardi evra) godišnje – što iznosi oko 7,7% bruto društvenog proizvoda i oko 30% republičkog budžeta.<sup>4</sup> Pored zadovoljenja konkretne potrebe naručilaca, javne nabavke mogu imati i niz drugih efekata – one utiču na samu granu industrije koja proizvodi nabavljena dobra; na kvalitet rada zaposlenih kod naručioca ili korisnika nabavljenih dobara, radova ili usluga; na postizanje strateških državnih ciljeva; na dugoročne troškove ili dobiti, koji nisu isprva uzeti u obzir, ali koji će nabavljena dobra, radovi ili usluge praviti u budućnosti itd.

Nabavke u sektoru bezbednosti (vojska, policija, službe) čine veliki procenat ukupnih troškova nabavki. Troškovi za institucije sektora bezbednosti u budžetu za 2014. godinu iznosili su 12,5% ukupnog budžeta<sup>5</sup> ili oko 140 milijardi dinara (1,2 milijardi evra). Ako se ima u vidu da su ciljevi ovih institucija očuvanje bezbednosti države i građana, kao i efikasnije suprotstavljanje potencijalnim bezbednosnim pretnjama, izazovima i rizicima, onda je jasno da „prateći“ efekti nabavki u ovom sektoru mogu biti izuzetno značajni. U ovom slučaju loše sprovedena nabavka, pored posledica koje ima po budžet,

---

2 Javne nabavke učestvuju u godišnjem svetskom prometu sa hiljadu milijardi evra i pojedinačno čine od 10 do 25 procenata BDP-a nacionalnih ekonomija. Na nivou EU javne nabavke čine 16% BDP-a EU <<http://goo.gl/96L1j>> 25. 6. 2015.

3 Prema Indeksu ekonomskih sloboda „Heritage fondacije“, Srbija zauzima 19. mesto u svetu po visini potrošnje javnog sektora u odnosu na BDP – 49,3% <<http://goo.gl/iqMhoN>> 25. 6. 2015.

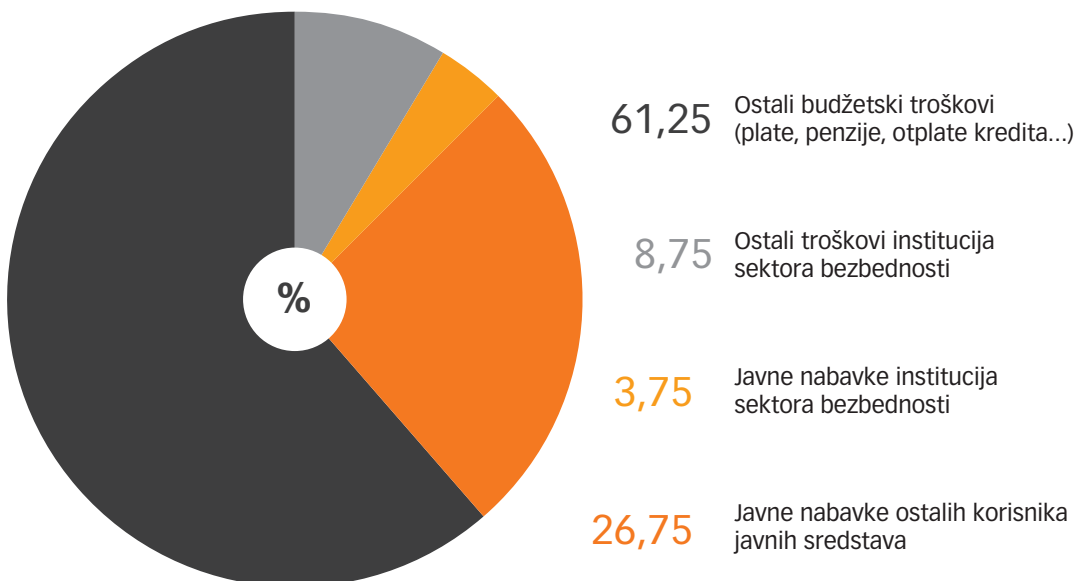
4 Uprava za javne nabavke. Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2014. godinu, april 2015.

5 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu.

može imati i ozbiljne posledice po život i bezbednost građana. Na primer, nabavkom kojom se nabavljaju neadekvatne usluge remonta vojnih vazduhoplova dovodi se u pitanje održavanje aktivne borbene flote, a time i održavanje nivoa bezbednosti zemlje, takođe se ugrožava sigurnost vojnih lica koja upravljaju vazduhoplovom i smanjuje radni vek vazduhoplova. Dugoročno se time značajno povećavaju i troškovi održavanja vojne flote – to su mnogostruke posledice jedne nabavke. **Sagledavanjem i analizom svih ovih efekata nabavki procenjuje se njihova opravdanost i učinkovitost, tj. njihova svrsishodnost.** Ocenjivanje svrsishodnosti nabavki je suštinski važno za uspostavljanje discipline, dobre prakse i racionalnog upravljanja javnim sredstvima, kako u sektoru bezbednosti, tako i u celokupnom javnom sektoru.

Grafikon 1: Udeo javnih nabavki u budžetu

## Budžet Republike Srbije za 2014. godinu



Postizanje svrshodnog trošenja javnih sredstava dosta zavisi od kvaliteta zakonskih i podzakonskih rešenja. Ipak, čak i u slučaju da postoji najbolji zakonski okvir, ne znači nužno da će sprovedene i realizovane nabavke uvek postići planirane rezultate. To umnogome zavisi i od stručnih službi koje planiraju i sprovode nabavke.

## Uloga stručnih službi u postizanju efekata nabavki

Uprkos propisanim procedurama, zakon ostavlja dovoljno prostora ljudskom faktoru da utiče na rezultate nabavki. Stručne službe naručilaca, nadležne za planiranje i sprovođenje nabavki, dosta utiču na određivanje uslova pod kojim će potrebna dobra ili usluge biti nabavljeni time što propisuju neophodan kvalitet, procenjuju adekvatne količine, postavljaju rokove i uslove potencijalnim ponuđačima.

Ovo je deo sistema nabavki koji zakon ne može u potpunosti da reguliše. Čak i onda kada su rešenja u zakonu odlična, opravdanost i učinkovitost, odnosno svrshodnost nabavke zavisice od kvaliteta rada pomenutih službi. Zbog toga se uređenje sistema javnih nabavki ne završava samo donošenjem i primenom adekvatnih propisa, već i postizanjem standarda prakse, koji će obezbediti što veći stepen svrshodnosti nabavki. Kako bi to bilo postignuto, važno je uspostaviti spoljni i unutrašnji nezavisni nadzor celokupnog ciklusa nabavki, kao i stalni mehanizam za unapređivanje prakse postizanja što većeg stepena svrshodnosti nabavki.

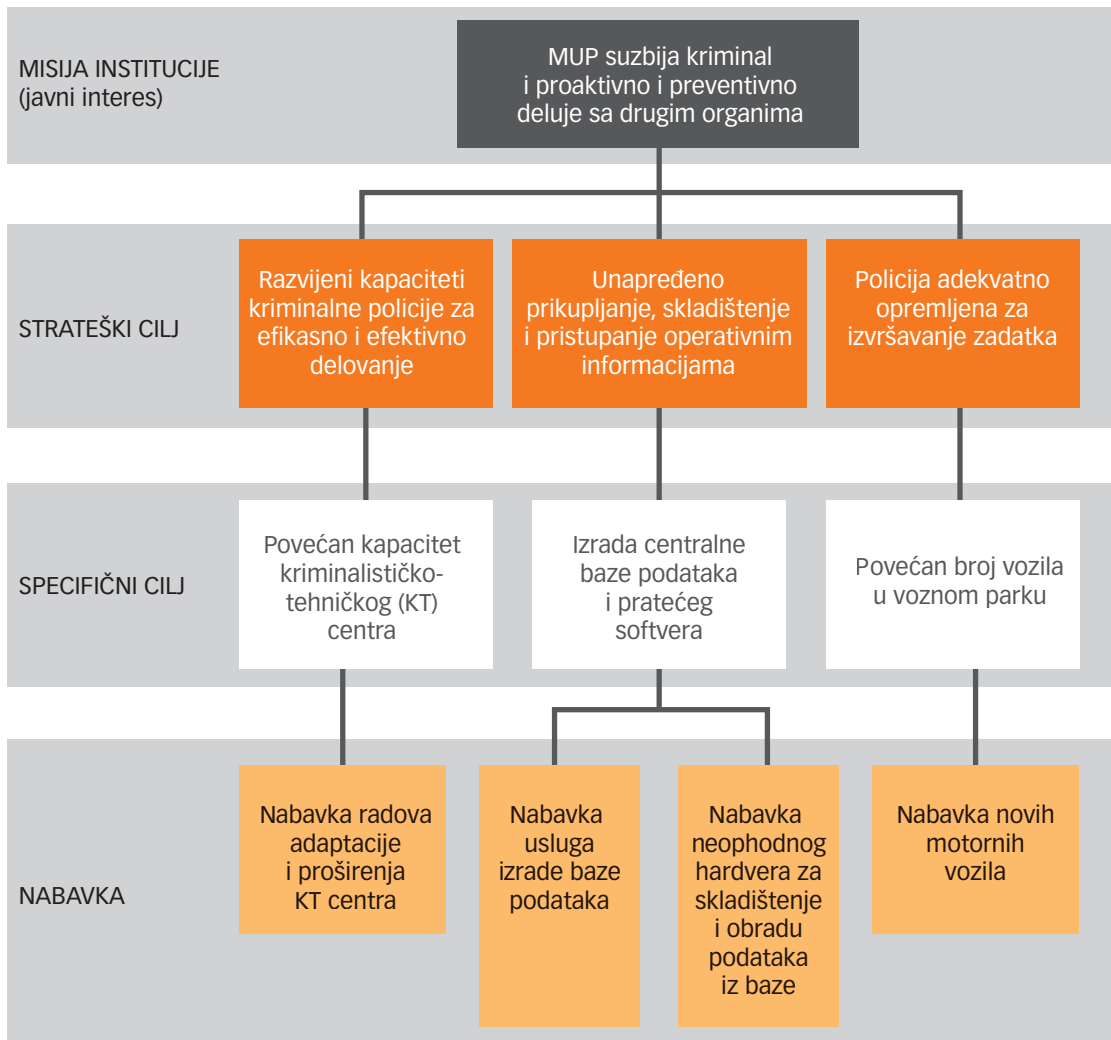
## ZAŠTO JE VAŽNA SVRSISHODNOST NABAVKI?

Svaka nabavka bi trebalo da bude jasno povezana sa ispunjenjem neposrednih potreba naručilaca. Te potrebe posledično služe za ostvarenje ciljeva institucija, čijim se ostvarivanjem u krajnjoj instanci postiže misija institucija i ispunjavaju zacrtani strateški planovi. Misije institucija proističu iz određenih javnih interesa, tako da je **prvi kriterijum svrshodnosti javnih nabavki to da one moraju služiti javnim interesima.**

Svi korisnici javnih sredstava funkcionišu u skladu sa svojom misijom, koja je neraskidiva od određenog javnog interesa. Na primer, suzbijanje kriminala i proaktivno i preventivno delovanje u saradnji sa drugim organima predstavlja jednu od misija Ministarstva unu-

tražnjih poslova. Misija Ministarstva odbrane i Vojske Srbije jeste očuvanje nezavisnosti, suvereniteta i teritorijalnog integriteta države. Obe misije su jasno povezane sa izuzetno važnim javnim interesima.

**Grafikon 2: Primer povezanosti javnog interesa i pojedinačnih nabavki**





Pored javnih interesa, za čiju su zaštitu i ostvarivanje zadužene konkretne institucije, postoje i javni interesi koji nisu neposredno povezani sa konkretnim institucijama, već su opštevažeći. Neki od ovih opštevažećih javnih interesa ostvaruju se kroz postizanje zajedničkih ciljeva kao što su efikasno i odgovorno funkcionisanje javnog sektora, zaštita životne sredine, racionalno raspolaganje javnim sredstvima, zaštita na radu, energetska efikasnost, zaštita ljudskih i manjinskih prava, zaštita konkurencije, zaštita od diskriminacije, propisane mere opreza u rizičnim situacijama itd.

Sve institucije društva, kao korisnici javnih sredstava, ostvaruju ove javne interese time što ispunjavaju svoje strateške i specifične ciljeve. Ovi ciljevi ostvaruju se u skladu sa prioritetima koji zavise od političkog momenta, kao i u skladu sa širim i dugoročnijim strateškim državnim ciljevima. **Bez sprovođenja nabavki potrebnih dobara, usluga i radova, zacrtani ciljevi ne mogu biti ostvareni, a samim tim ne može biti ostvarena ni misija državnih institucija.** Da bi postojala jasna i živa veza između nabavke i misije – „mikro nivoa i makro nivoa upravljanja državom“, nije dovoljno samo sprovesti nabavke, već je neophodno obezbediti i to da one budu što svrsishodnije tj. što usaglašenije sa javnim interesima. **Nesvrishodnim nabavkama pravi se javni trošak bez pravog rezultata, sa štetom po javni interes.** Trebalo bi da veza između javnog interesa, misije institucije, cilja i konkretne nabavke bude neraskidiva.

Retko se dešava da su efekti nabavki izolovani. U velikom broju slučajeva nabavke služe kompleksnoj sinergiji ciljeva, što zahteva da prilikom planiranja i sprovođenja nabavki u obzir bude uzeto puno stvari. Za postupke planiranja i sprovođenja nabavki zakon je propisao procedure, ali ne postoji definitivno uputstvo koje bi nadležne službe vodilo „korak po korak“ prilikom planiranja i sprovođenja nabavki i koje bi tako obezbedilo postizanje pune svrsishodnosti nabavke. Da bi to ostvarile, službe se, pored pozitivnih propisa, moraju u svakom konkretnom slučaju voditi i odgovarajućim načelima zakona i smernicama datim u podzakonskim aktima, koje po sebi predstavljaju putokaz ka definisanju svrsishodnosti javnih nabavki.

## ŠTA JE SVRSISHODNOST NABAVKI?

### ANTRFILE 2: POČETNA DEFINICIJA SVRSISHODNE JAVNE NABAVKE

Svrsishodna je ona javna nabavka kojom je institucija društva dobila TAČNO ONO ŠTO JOJ TREBA, NA VREME I UZ ŠTO MANJE TROŠKOVA.

Iz navedene – radne – definicije svrsishodnosti nabavki može se videti da je svrsishodnost kategorija koja, pre svega, počiva na zdravom razumu i racionalnom upravljanju resursima. Ipak, tek razmatranjem načela koja uređuju ovu oblast u našem zakonodavstvu možemo:

1. (prvo) jasno utvrditi pravi sadržaj ovog pojma;
2. (zatim) odrediti formulu svrsishodnosti koja je primenjiva na svaki slučaj javne nabavke;
3. (i konačno) dobiti celovitu definiciju svrsishodnosti javnih nabavki.

### a. Načela zakona kao putokaz ka svrsishodnosti

Zakonodavac je u novom Zakonu o javnim nabavkama<sup>6</sup> definisao načela kojima se mora voditi svaki korisnik javnih sredstava, a koja zajedno čine opšte principe svrsishodnog upravljanja javnim resursima. Načela jednog zakona upravljaju svim ostalim odredbama zakona. Ona predstavljaju svojevrsno uputstvo za to kako bi trebalo postupati onda kada propisane pozitivne norme ne mogu odgovoriti na sve ono što se može dogoditi u praksi.

Oslanjajući se na načela svrsishodnog poslovanja iz Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, koja su utvrđena još 2005. godine, zakonodavac je 2012. godine pokušao da uredi i pitanje **svrsishodnosti javnih nabavki** u Zakonu o javnim nabavkama.

---

<sup>6</sup> Zakon o javnim nabavkama, čl. 9–13.

### ANTRFILE 3a: REVIZIJA SVRSISHODNOSTI POSLOVANJA KAO OSNOVA ZA DEFINISANJE SVRSISHODNOSTI

Kao polazna tačka pri definisanju svrishodnosti nabavki može se uzeti definicija revizije svrishodnosti poslovanja, koja je jedna od delatnosti Državne revizorske institucije.

Prema zakonu koji uređuje rad DRI, **revizija svrishodnosti poslovanja** predstavlja jedan od strateških ciljeva i jedan od predmeta revizije ove institucije. Time što je kao jedan od zadataka Državnog revizora uvedena revizija svrishodnosti promenjeno je tradicionalno shvatanje revizora. Revizor više nije samo neko ko proverava da li su javna sredstva prilikom poslovanja korisnika javnih sredstava korišćena namenski – u skladu sa propisanim normama, već i neko ko proverava da li su korišćena u skladu sa načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti, kao i da li su ostvareni ciljevi za koje su ta sredstva bila namenjena.\*

Ova načela definisana su Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji\*\* i zajedno čine definiciju svrishodnog poslovanja. Iako je ovde reč o svrishodnom poslovanju, ova načela mogu pomoći pri utvrđivanju definicije svrishodnosti javnih nabavki.

---

\* Odluka o strateškom planu DRI za period od 2011. do 2015. godine.

\*\* Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, čl. 2.

### ANTRFILE 3b: NAČELA SVRSISHODNOSTI POSLOVANJA

Načelo ekonomičnosti poslovanja	Ovo načelo podrazumeva minimalni utrošak sredstava za određenu aktivnost, pri čemu se vodi računa o tome da se ne dovede u pitanje očekivani kvalitet.
Načelo efikasnosti poslovanja	Pod ovim načelom podrazumeva se odnos između postignutih rezultata i iskorišćenih resursa u proizvodnji roba ili pružanju usluga.
Načelo efektivnosti poslovanja	Pod ovim načelom podrazumeva se stepen do koga su postignuti ciljevi, odnosno odnos između planiranih i ostvarenih efekata određene aktivnosti.

Prema ovim načelima, revizija svrishodnosti poslovanja nastoji da pruži odgovor na pitanje da li su uložena javna sredstva iskorišćena na pravi način i da li su uložena u prave stvari.

Pomenutim službama za planiranje i sprovođenje nabavki načela Zakona o javnim nabavkama mogu poslužiti kao okvir za obezbeđivanje svrsishodnog planiranja i sprovođenja javnih nabavki. Među načelima Zakona o javnim nabavkama za definisanje svrsishodnosti najvažnije je **načelo efikasnosti i ekonomičnosti**.

#### ANTRFILE 4: NAČELO EFIKASNOSTI I EKONOMIČNOSTI

Naručilac je dužan da u postupku javne nabavke pribavi dobra, usluge ili radove odgovarajućeg kvaliteta imajući u vidu svrhu, namenu i vrednost javne nabavke.

Naručilac je dužan da obezbedi da se postupak javne nabavke sprovodi i dodela ugovora vrši u rokovima i na način propisan ovim zakonom, sa što manje troškova vezanih za postupak i izvršenje javne nabavke.

---

\* Zakon o javnim nabavkama, čl. 9.

Ovo načelo tretira se kao osnovno, „ciljno načelo“ u ZJN. Ono predviđa obavezu naručioca da tokom postupka javne nabavke obezbedi da predmet koji pribavlja bude odgovarajućeg kvaliteta, da bude u skladu sa svrhom radi koje se nabavlja, kao i da vrednost nabavke bude u skladu sa kvalitetom koji se obezbeđuje. Ovo načelo, takođe, predviđa i to da se postupak javne nabavke sprovodi u propisanim rokovima i sa što manje troškova vezanih za sam postupak i izvršenje.<sup>7</sup>

Sledeća tri, možemo reći „pomoćna“, načela jesu **načelo obezbeđivanja konkurencije, načelo transparentnosti postupka javne nabavke i načelo jednakosti ponuđača**.

Ova tri načela nazivamo „pomoćnim“ jer uređuju obavezne aspekte postupka javnih nabavki, koji su u službi postizanja ciljeva postavljenih u prvom načelu: obezbeđivanje konkurencije osigurava postojanje tržišne utakmice među ponuđačima i samim tim ekonomičniji postupak. Postojanje konkurencije je preduslov za postizanje principa „vrednost za novac“ (*value for money*). Transparentnost i javnost postupka omogućavaju zainteresovanim licima pristup svim fazama postupka javne nabavke, čime se ojačavaju konkurencija, kontrola i odgovornost. Obezbeđivanje jednakog položaja svim ponuđačima i zabrana diskriminacije takođe utiču na konkurentnost, a time posledično i na ekonomičnost postupka.

<sup>7</sup> Komentar ZJN 66,67.

## ANTRFILE 5: NAČELA KONKURENCIJE, TRANSPARENTNOSTI I JEDNAKOSTI PONUĐAČA

### Načelo obezbeđivanja konkurencije\*

Naručilac je dužan da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkurenciju.

Naručilac ne može da ograniči konkurenciju, a posebno ne može onemogućavati bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom upotrebom pregovaračkog postupka, niti korišćenjem diskriminatorских uslova, tehničkih specifikacija i kriterijuma.

### Načelo transparentnosti postupka javne nabavke\*\*

Naručilac je dužan da obezbedi javnost i transparentnost postupka javne nabavke poštujući, ali ne ograničavajući se samo na obaveze iz ovog zakona.

### Načelo jednakosti ponuđača\*\*\*

Naručilac je dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima.

Naručilac ne može da određuje uslove koji bi značili nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač.

---

\* Zakon o javnim nabavkama, čl. 10.

\*\* Isto, čl. 11.

\*\*\* Isto, čl. 12.

Pored ova četiri načela, značajnu novinu u zakonu predstavlja peto načelo – **načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti**. Njime se u postupak nabavki uvodi i jedan od ranije pomenutih „opštih javnih interesa“, koji se obično nalaze van konkretnih ciljeva pojedinačnih naručilaca.

## ANTRFILE 6: NAČELO ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I OBEZBEĐIVANJA ENERGETSKE EFIKASNOSTI\* (ČLAN 13 ZJN)

Naručilac je dužan da nabavlja dobra, usluge i radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu, odnosno koji obezbeđuju adekvatno smanjenje potrošnje energije – energetske efikasnosti i da, kada je to opravdano, kao element kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude odredi ekološke prednosti predmeta javne nabavke, energetske efikasnosti, odnosno ukupne troškove životnog ciklusa predmeta javne nabavke.

---

\* Isto, čl. 13.

Na prvi pogled može izgledati da je obaveza naručioca da se vodi načelom zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti u suprotnosti sa načelom ekonomičnosti, jer najčešće zahteva preduzimanje posebnih mera ili korišćenje naprednijih tehnologija. Ipak, ono predstavlja izraz jednog važnog opšteg državnog cilja, koji samo površno gledano nije u skladu sa logikom javnih nabavki. Time što je propisala da briga o životnoj sredini i energetske efikasnosti mora da bude deo postupaka javnih nabavki, država je istakla da je svesna da će ekonomija imati dodatne dugoročne troškove ukoliko se prilikom sprovođenja nabavki opredeljuje za jeftinija i „prljava” rešenja, koja su štetna za okolinu.

Načela Zakona o javnim nabavkama jasno ukazuju na principe kojima se treba voditi, kao i na ciljeve koje treba postići kako bi se dostigla svrsishodnost javnih nabavki.

Pored ovih opštih načela, određivanju svrsishodnosti u oblasti nabavki najviše doprinosi **Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca**<sup>8</sup> (Pravilnik o internom aktu). Ovaj akt, koji je svaki naručilac u obavezi da izradi, uređuje ciljeve postupka javne nabavke i povezane procedure unutar svakog naručioca. Ciljevi postupka javne nabavke, koji su izloženi u Pravilniku, dalje konkretizuju opšta načela data u Zakonu, čime bliže određuju pojam svrsishodne javne nabavke.

8 „Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca.” *Sl. glasnik RS*, br. 106/2013.

## ANTRFILE 7: CILJEVI POSTUPKA JAVNE NABAVKE

1. Celishodnost ili opravdanost
2. Ekonomično i efikasno trošenje sredstava
3. Efektivnost (uspešnost)
4. Transparentno trošenje sredstava
5. Obezbeđivanje konkurencije i jednak tretman svih ponuđača
6. Zaštita životne sredine i energetske efikasnosti
7. Blagovremeno sprovođenje postupka, sa što manje troškova po naručioca

Definisanje svrsishodnosti javnih nabavki traži jednostavniju, ali i dovoljno sveobuhvatnu formulu. Svođenjem svih navedenih načela i ciljeva na zajednički imenitelj dobićemo **tri ključna principa**, za koja se može reći da u celini čine pojam svrsishodnosti javnih nabavki: ekonomičnost, efikasnost i efektivnost. Treba imati na umu da ove principe treba koristiti uz oslanjanje na **dopunske principe**, koji proističu iz drugih važnih državnih ciljeva, te iz javnih interesa koji nisu neposredno povezani sa pojedinačnim institucijama.

### b. Formula svrsishodnosti javnih nabavki – 3E

Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti predstavljaju osnovni putokaz za postizanje svrsishodnosti javnih nabavki. Sva druga načela Zakona o javnim nabavkama (osim načela zaštite životne sredine koje je izdvojeno kao spoljašnji državni cilj) sadržana su u ova tri principa. **Poštovanjem ova tri principa postiže se svrsishodnost tokom postupaka javnih nabavki.**

## EKONOMIČNOST

*Ekonomično sprovedena nabavka je ona u kojoj su pribavljena dobra, usluge ili radovi odgovarajućeg kvaliteta, po najpovoljnijoj ceni.*

Sa stanovišta ekonomičnosti, nesvrshodna nabavka dobara, usluga ili radova bila bi ona čiji se kvalitet ili kvantitet nalazi izvan opsega onoga što je minimalno ili maksimalno potrebno i razumno. Kvalitet i kvantitet predmeta nabavke definiše se tehničkom specifikacijom, koju priprema stručna služba nadležna za predmet nabavke. Ona po pravilu ima svog predstavnika u Komisiji za predmetnu nabavku.

Što se kvaliteta tiče, svakako postoji određeni minimalni nivo kvaliteta ispod koga pribavljeni predmet nabavke ne bi uopšte služio svrsi ili bi takva nabavka, što je češće slučaj, izazvala dodatne troškove ili tražila novu, često interventnu, nabavku. Dobar primer iz prakse bila bi nabavka radova sanacije asfalta oštećenog puta koji bi u roku od pola godine ponovo bio oštećen. To bi potom zahtevalo novu neplaniranu nabavku radova i neplanirane dodatne troškove. Ovakvi slučajevi nastaju kada tehničkom specifikacijom nije predviđen ili precizno definisan odgovarajući nivo kvaliteta materijala i samih radova. Sa druge strane, postoje i slučajevi kada je kvalitet predmeta nabavke određen tako da je daleko iznad granica neophodnog. Česti su slučajevi nabavke računara sa, na primer, naprednim grafičkim hardverom koji nije potreban za redovan kancelarijski posao, ili nabavke luksuznog nameštaja, bez jasne koristi koja bi bila postignuta tim kvalitetom u odnosu na standardan kancelarijski nameštaj solidnog kvaliteta.<sup>9</sup>

Služba koja izrađuje tehničku specifikaciju treba da proceni gde su granice opravdanog i razumnog kvaliteta predmeta nabavke, koji će najekonomičnije zadovoljiti potrebe naručioca. Uštede ili kvalitet mogu se postići unutar te zone minimalnog i maksimalnog kvaliteta, u zavisnosti od trenutne finansijske situacije naručioca. Iskorak iz te zone predstavlja iskorak ka nesvrshodnoj nabavci, koja nanosi štetu naručiocu i javnom interesu.

Do nesvrshodnog definisanja potrebnog kvaliteta i kvantiteta dolazi zbog niza razloga: nestručnosti službenika koji izrađuje tehničku dokumentaciju, pogrešne procene koja nastaje iz potrebe da se uštedi na račun kvaliteta (ušteda u konkretnom postupku, ali

---

<sup>9</sup> Varinac, Ninić. Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije. Korupcijska mapa sistema javnih nabavki u Srbiji, 2014.



dugoročno mnogo veći trošak), pogrešnih procena potreba, nedovoljno istraženog tržišta, administrativnih grešaka, ali neretko i zbog korupcije. Što je predmet nabavke kompleksniji, to je lakše napraviti grešku ili sakriti koruptivni motiv. U svim ovim slučajevima nabavka ostaje u okviru zakona – legalna je, ali donosi štetu naručiocu.

## EFIKASNOST

*Efikasno sprovedena nabavka je ona koja je **blagovremeno i racionalno planirana, sprovedena i izvršena sa najmanje moguće troškova** po naručioca, uz adekvatno odabranu vrstu postupka, bez žalbi ponuđača i odlaganja rokova.*

Sa stanovišta efikasnosti, nesvrshodna nabavka bila bi ona koja je nepotrebno izazvala dodatne troškove naručioca tokom postupka i izvršenja javne nabavke. Nabavka može biti neefikasna usled niza razloga, a neki od njih su predstavljeni u tabeli 1.

**Tabela 1: Uzroci i posledice neefikasnih nabavki**

Uzrok neefikasne nabavke	Posledica
Neblagovremeno pokretanje nabavke usled lošeg planiranja ili kasnog odobravanja plana nabavki	Može dovesti do toga da naručilac neće moći da obavlja svoju delatnost zbog nedostatka potrebnog predmeta nabavke ili će moći, ali uz dodatne troškove.
Probijanje roka za dodelu ugovora ili zaključenje ugovora	Može dovesti do obaranja postupka ili pokretanja žalbi protiv naručioca, a time i do nemogućnosti obavljanja delatnosti ili do dodatnih troškova.
Otežana komunikacija između naručioca i ponuđača zbog nekorišćenja modernih sredstava elektronske komunikacije	Dovodi do nepotrebnog iscrpljivanja resursa i naručilaca i ponuđača, kao i do prolongiranja rokova.
Nerazumni zahtevi za dokazivanje ispunjenosti uslova za učestvovanje u nadmetanju uprkos dostupnosti informacija na portalima državnih organa	Dovodi do nepotrebnog iscrpljivanja resursa i naručilaca i ponuđača; do prolongiranja rokova; do mogućeg smanjenja konkurencije.
Odabir neadekvatnog postupka za konkretan predmet nabavke	Dovodi do smanjenja konkurencije i povećava troškove naručiocu.
Neprecizno izrađena konkursna dokumentacija	Dovodi do naknadnih izmena i dopuna konkursne dokumentacije, što nepotrebno opterećuje ili produžava postupak.

Do neefikasnog sprovođenja nabavki najčešće dolazi zbog kratkih rokova i opterećenosti službi za planiranje i sprovođenje nabavki naručioca, ali i zbog nestručnosti zaposlenih na ovim poslovima. Nekada se navedeni propusti mogu i fingirati kako bi se ostvarili ciljevi koji su van predmetne nabavke, a koji su često političke ili koruptivne prirode. Ovo je naročito slučaj onda kada se bira najadekvatniji postupak ili kada je konkursna dokumentacija konfuzna i obimna, opterećena viškom dodatnih uslova za potencijalne ponuđače.

## EFEKTIVNOST

*Efektivno sprovedena nabavka je ona kojom su postignuti **postavljeni ciljevi nabavke**, kao i ona koja ima pozitivan odnos između predviđenih i ostvarenih efekata nabavke.*

Efektivnost nabavke se, pre svega, meri prema planiranim ciljevima nabavki naručioca i (ne)ostvarenim ciljevima (ne)sprovođenja tih nabavki. Planovi nabavki većini naručioca predstavljaju najslabiju kariku. Zato je efektivnost, sa stanovišta merenja i utvrđivanja odgovornosti, najproblematičnija kategorija svrsishodnosti. Nedovoljna povezanost strateških ciljeva sa delatnošću naručilaca preslikava se i na planiranje. Korisnici javnih sredstava tada planiraju nabavke izolovane od celine, preslikavajući često planove donele prethodnih godina, bez ozbiljnijih analiza potreba. Neefektivna nabavka je i ona u kojoj tehnička specifikacija na kojoj se bazira ne odgovara planiranom predmetu nabavke. Tada može doći do neadekvatne nabavke, koja neće zadovoljiti iskazanu potrebu naručioca. Uzroci neefektivnih nabavki tokom planiranja predstavljeni su u tabeli 2.

**Tabela 2: Uzroci neefektivnih nabavki tokom planiranja**

<b>Uzrok neefektivne nabavke</b>	<b>Primer</b>
Nepostojanje potrebe da se nabavi traženi predmet, ali je on iskazan u planu nabavke	Nabavljaju se potrošni materijal ili rezervni delovi iako naručilac ima znatne količine u skladištu.
Navođenje neopravdane potrebe u planu nabavke	Nabavlja se oprema koja neće koristiti naručiocu već trećim licima.
Tehnička specifikacija predmeta nabavke ne odgovara iskazanoj potrebi	Nabavlja se službena uniforma koja zbog lošeg kvaliteta ne traje onoliko koliko je planirano.
Iskazana potreba naručioca ne odgovara cilju javne politike	Nabavljaju se radovi za izgradnju jeftinijeg postrojenja koje više zagađuje okolinu od drugog, nešto skupljeg rešenja.

Do neefektivnih nabavki dolazi, pre svega, zbog neadekvatnog utvrđivanja potreba naručioca, loše komunikacije potreba, koruptivnih motiva, kao i zbog nepovezanosti strateških planova, koji se odnose i na delatnost naručilaca i na planove nabavki naručilaca.

### c. Definicija svrishodnosti nabavki

Na osnovu načela, ciljeva i principa izloženih u prethodnom delu teksta, možemo formulisati predlog sveobuhvatne definicije svrishodnosti javnih nabavki:

**Svrishodna javna nabavka je ona kojom su, uz blagovremeno i racionalno planiranje i sprovođenje postupka, pribavljena dobra, usluge ili radovi odgovarajućeg kvaliteta, po najpovoljnijoj ceni, i kojom se ostvaruju ciljevi naručioca u skladu sa utvrđenim državnim politikama i prioritetima.**

## DODATAK: KAKO DO SVRSISHODNIH NABAVKI?

U Pravilniku o internom aktu data je dalja operacionalizacija 3E formule svrsishodnosti izložene u prethodnom poglavlju. U Pravilniku je navedeno devet saveta, koji naručiocima mogu poslužiti kao okvirno uputstvo prilikom planiranja nabavke.<sup>10</sup> Ukoliko bi nadležne službe naručilaca planirale nabavke u skladu sa ovim savetima, svrsishodnost nabavki bi bila u velikoj meri osigurana.

**Tabela 3: Kriterijumi za postizanje svrsishodnosti prilikom planiranja nabavki**

	Kriterijum	Objasnenje
1	Predmet nabavke je u funkciji obavljanja delatnosti naručioca i u skladu sa planiranim ciljevima.	Predmeti nabavke koji se ne mogu povezati sa delatnošću naručioca, kao i oni koji ne vode ka ostvarenju namerenog cilja ne smeju se naći u planu nabavke.
2	Tehničke specifikacije i količine odgovaraju stvarnim potrebama naručioca.	Što su potrebe preciznije obrazložene, to je manja mogućnost da će doći do nesklada između realnih potreba i tehničke specifikacije prema kojoj se nabavka i sprovodi.
3	Procenjena vrednost konkretne nabavke, uzimajući u obzir tehničke specifikacije i količine, odgovara ciljevima nabavke.	Ukoliko je tehnička specifikacija u skladu sa realnim potrebama naručioca, potrebno je dobro istražiti tržište kako bi se adekvatno procenila vrednost nabavke. Previsoka vrednost nabavke „zaključava“ određena sredstva naručioca, dok preniska onemogućava sprovođenje nabavke.
4	Utvrđeni su svi dodatni troškovi nabavke koje će naručilac eventualno imati.	Prilikom planiranja predmeta nabavke moraju se u obzir uzeti i potencijalni troškovi koje predmet nabavke nosi sa sobom, poput nabavke pratećeg softvera za računare, specifičnog potrošnog materijala za nabavljenu opremu, obuke zaposlenih... U suprotnom, predmet nabavke neće moći da se koristi kako treba ili će naručilac biti suočen sa neplaniranim troškovima.
5	Ispitana su i druga moguća rešenja za zadovoljavanje potrebe naručioca.	Naručilac može, vođen inercijom ili neinformisanošću, izgubiti iz vida da postoje, ili da su se u međuvremenu pojavili, drugi načini da se zadovolji određena potreba, koji mogu biti i ekonomičniji.
6	Provereno je stanje zaliha, iskustveni pokazatelji u vezi sa mesečnom, kvartalnom, godišnjom potrošnjom dobara i sl.	Iscrpan pregled potrošnje određenih dobara ili usluga može omogućiti službi za planiranje da proceni potrebne količine i da utvrdi tempo potrošnje, kao i da u skladu sa tim odabere najadekvatniji postupak za predmetnu nabavku.

<sup>10</sup> Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca, čl. 4.

Ako se vratimo na utvrđenu definiciju svrishodne javne nabavke, možemo formulisati i konkretne preduslove za njeno ostvarenje:

1. jasno su određeni ciljevi i prioriteti organizacije, u skladu sa opštim i posebnim javnim interesima;
2. budžet je organizovan u skladu sa postavljenim ciljevima i prioritetima;
3. dobro su promišljene naše potrebe i potrebe okruženja; potrebe su u jasnoj vezi sa ciljevima i prioritetima organizacije;
4. planiranje je započeto na vreme;
5. dobro je istraženo tržište;
6. formulisani su uslovi koji omogućavaju najveći izbor za potreban kvalitet;
7. realizovana je nabavka u skladu sa zakonom;
8. prekontrolisano je da li je dobavljač ispunio svoje ugovorne obaveze – isporučio dobra, usluge i radove u skladu sa tehničkim specifikacijama;
9. procenjeni su efekti realizovane nabavke;
10. rezultati procene uključeni su u planiranje sledeće nabavke.

## LITERATURA

Terzić, Belenzada, Srećkov, Maletić, Varinac, Cvetković. *Komentar Zakona o javnim nabavkama*. Beograd; PublicAktiv i Službeni glasnik, 2013.

Varinac, Ninić. Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije. *Korupcijska mapa sistema javnih nabavki u Srbiji*. Beograd, 2014.

European Commission. Public procurement in a nutshell. [online] <<http://goo.gl/96L1j>>.

Heritage Foundation. 2015 Index of Economic Freedom. [online] <<http://goo.gl/iqMhoN>>.

„Zakon o javnim nabavkama.“ *Službeni glasnik RS*, br. 124/2012 i 14/2015.

„Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji.“ *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 54/2007 i 36/2010.

„Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2014. godinu.“ *Službeni glasnik RS*, br. 110/2013, 116/2014 i 142/2014.

„Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca.“ *Službeni glasnik RS*, br. 106/2013.

„Odluka o strateškom planu DRI za period od 2011. do 2015. godine.“ *Službeni glasnik RS*, br. 100/2011.

Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016*. Beograd, 2010.

Uprava za javne nabavke. *Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period 1. 1. 2014 – 31. 12. 2014. godine*. Beograd, april 2015.



