



EU PPF
PODRŠKA EU U PRIPREMI PROJEKATA
Perspektiva Srbije za održivi razvoj

ppf.rs | europa.rs | mei.gov.rs | cfcu.gov.rs



REPUBLIKA SRBIJA
MINISTARSTVO ZA EVROPSKE INTEGRACIJE
MINISTARSTVO FINANSIJA
Sektor za ugovaranje i finansiranje programa
iz sredstava Evropske unije



Projekat finansira
Evropska unija

Planiranje i priprema javne nabavke – iz ugla stručnjaka




O planiranju...



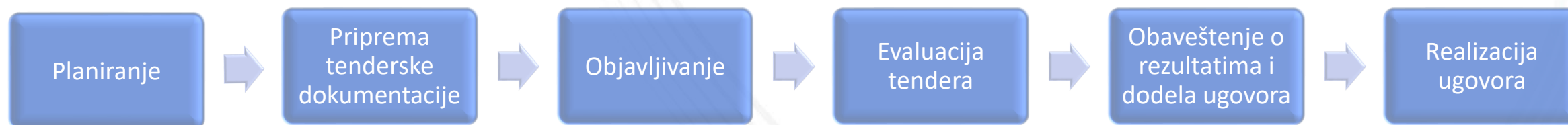
**Failing to plan is planning
to fail.**

Alan Lakein

 BrainyQuote®

Pripremna faza

CIKLUS JAVNE NABAVKE



Pripremna faza

Priprema je obavezan deo ciklusa javne nabavke (Direktiva 2014/24/EU i *PRAG*).

Svrha

Blagovremeno obezbeđivanje dobara/usluga/radova koji **odgovaraju svrsi**, isporučenih na traženoj lokaciji, **u okviru dostupnog budžeta/koji predstavljaju dobru vrednost za uloženi novac** i koji su nabavljeni u potpunosti **u skladu sa važećim pravilima i prethodno utvrđenim vremenskim rokom**.

Ključni elementi planiranja: složenost rešenja za javnu nabavku, vremenski rok i neophodni resursi.

Složenost rešenja za javnu nabavku – nivo složenosti važećih procedura (npr. jednostavne nasuprot ograničenih)/alata (npr. okvirni ugovor (*FWC*), centralizovana javna nabavka, elektronska nabavka itd.), opseg budućeg ugovora (npr. hibridne/mešovite, posebni uslovi), raspoloživost traženih dobara/usluga/radova i nivo konkurentnosti na određenom tržištu.

Vremenski rok – kratak vremenski rok povećava rizike svojstvene javnoj nabavci.

Pripremna faza

Neophodni resursi – da li imamo sve resurse neophodne za blagovremeni završetak javne nabavke (npr. javna nabavka i tehničko stručno znanje, finansijska sredstva za angažovanje spoljnih saradnika (*outsourcing*), dovoljno vremena za realizovanje procedura u skladu sa važećim pravilima itd.)

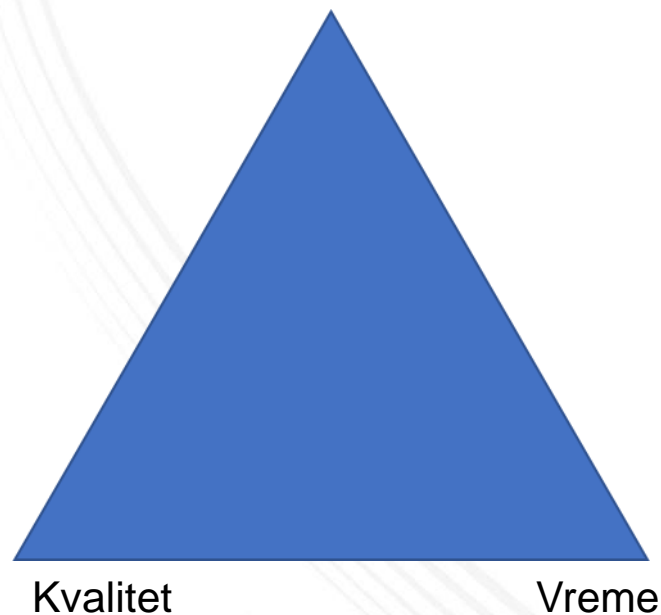
Pitanje s tim u vezi – da li je angažovanje spoljnih saradnika (*outsourcing*) najefikasniji pristup kada je reč o pripremi analize tržišta/pripremi tehničke dokumentacije ili mi to možemo uraditi i sami?



U cilju uštede vremena/novca, razmotriti angažovanje spoljnog saradnika za nezavisan pregled kvaliteta tehničkih specifikacija/predmera i predračuna, dok bi se celokupna odgovornost pripisala instituciji korisnika. U slučaju posebno osetljivih specifikacija (npr. sumnja da je korisnik pristrasan prema određenom prodavcu može potencijalno da utiče na spoljnog stručnjaka ili ograničenu konkurenciju), možete poželeti da dodate još jedan kontrolni sloj.

Pripremna faza

Čelični trougao Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*OECD*) – promena jednog parametra neizbežno utiče na druge.



Pripremna faza

Tržišno istraživanje sa obrazloženjem

Ključno pitanje pre početka postupka javne nabavke je – da li je jasno da je ona neophodna. Ukoliko jeste, sledeći korak je da se obezbedi vrednost za novac uz poštovanje svih važećih pravila i procedura.

Svrha tržišnog istraživanja je dvostruka:

- da se naručilac uveri o
 - (1) postojanju zdrave konkurencije na tržištu i
 - (2) postojanju dovoljnog namenskog budžeta za neophodna dobra/radove*.

* U slučaju tendera za pružanje usluga gde je ponuda podnesena u skladu sa *PRAG*-om, analize su obično ograničene na proveravanje postojanja dovoljnog namenskog budžeta na osnovu ranijih podataka naručioca pre nego na obradi odgovora dobijenih od potencijalnih ponuđača.

Pripremna faza

Analitička tablica (npr. tenderi za nabavku dobara)

Stavka br. 1:	Naziv stavke				
Mogući dobavljači:	Ime dobavljača 1	Ime dobavljača 2	Ime dobavljača 3	Ime dobavljača 4	Ime dobavljača 5
Nacionalnost:					
Tehnička dokumentacija/ponuda:	Prilog br. ...	Prilog br. ...	Prilog br. ...	Prilog br. ...	Prilog br. ...
Zemlja porekla:					
Procenjena cena (EUR):					
Relevantna cena za stavku:	Relevantna cena za stavku (najviša cena od preostale tri ponude, nako što se isključe najjeftinija i najskuplja ponuda)				

Pripremna faza

Opravdanost

Obrazloženje

Neophodno je objasniti koliko se određeni tender uklapa u svrhu projekta i određeni cilj odnosno ciljeve/ dati kratak opis dobara/radova i usluga*, objasniti logiku koja je iza predložene podele na lotove (ukoliko je primenjivo), obrazloženje ključnih zaključaka koji proističu iz Istraživanja tržišta.

Rizici i plan za vanredne situacije

Detaljno razraditi (identifikovati i rangirati) rizike koji proističu iz problema u vezi sa podobnošću, budžetom i drugim problemima u vezi sa određenim tenderskim postupkom (npr. neophodna izuzeća, ograničena konkurencija, teško održavanje redosleda itd.), istaći bilo koje konkretne zahteve (kriterijume za odabir, specifikacije, izuzeća itd.) neophodne da bi dobra/radovi služili svrsi; predložiti mere za smanjivanje rizika za srednje i visoke rizike; pripremiti detaljan plan za nepredviđene situacije radi postizanja cilja odnosno ciljeva projekta u slučaju neuspelog ili odloženog tendera).

Pomoćne službe

Koje pomoćne službe su neophodne, zašto i koliko dugo.

Pripremna faza

Opravdanost

Količine i raspodela stavki*

Opisati način na koji će roba biti raspodeljena; u slučaju da postoji više lokacija za isporuku, sastaviti Listu za raspodelu, prikazati moguće negativne ili pozitivne varijacije u količini).

Održivost

Opis mera koje institucija korisnika treba da primeni tokom očekivanog životnog ciklusa isporučene robe/izvedenih radova/radi produžetka roka trajanja robe/infrastrukture (npr. poboljšanja, aranžmani oko održavanja itd.), uključujući i strategiju za stavljanje van funkcije na kraju životnog ciklusa pri tom uzimajući u obzir pitanja zaštite životne sredine.

Poverljivost

Opisati mere koje korisnik/krajnji primalac/konsultantska firma primenjuju u cilju obezbeđenja objektivnosti zaposlenih odgovornih za pripremu tenderske dokumentacije kao i poverljivosti izrađene dokumentacije; Naznačiti sva pravna i/ili fizička lica koja su u bilo kom segmentu uključena u pripremu tenderske dokumentacije (bilo da je to izrada, konsultacije, pregled) ili koja imaju pristup tehničkoj dokumentaciji pre objavljivanja.

* Odnosi se samo na ugovore o nabavci dobara

Pripremna faza – pravila ponašanja



Pripreme za javnu nabavku počinju u fazi programiranja, kada se donose odluke o načinu na koji će se postizati ciljevi sektora/projekta (tip ugovora/modalitet) i do kada (vremenski rok). Tela za centralizovane javne nabavke sa velikom inistitucionalnom memorijom (Sektor za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU *CFCU/EUD*) imaju prednosti – konsultovati njihovu službu pre odlučivanja o pomenutim elementima.

Metodologija koja se primenjuje u kontekstu analize tržišta ne sme dovesti do nejednakog tretmana/narušavanja tržišne konkurencije.

I *PRAG* (Praktični vodič za procedure ugovaranja za spoljne aktivnosti EU) i Direktiva (odeljak 2.5.4) 2014/24/EU (Član 41) pristupaju sa dužnom pažnjom pitanju **prethodnog uključivanja kandidata ili ponuđača u pripremnu fazu**. Stoga, kontakti naručioca i korisnika sa potencijalnim ponuđačima/kandidatima moraju biti striktno regulisani (potpisivanje Izjava o objektivnosti i poverljivosti, uz primenu mera koje za cilj imaju sprečavanje narušavanja tržišne konkurencije).

Sveobuhvatno pitanje koje proističe iz prethodnog uključivanja kandidata ili ponuđača je **na koji način obezbediti jednak tretman odnosno na koji način izbeći narušavanje tržišne konkurencije**.

Pripremna faza - pravila ponašanja



Isključivanje određenog pravnog lica je najekstremnija mera – može se izvršiti samo nakon primene **kontradiktornog postupka**. Naručilac bi prvo trebalo da pokuša da ukloni disbalans u informacijama tako što će odgovarajuće informacije učiniti dostupnim svim kandidatima/ponuđačima. Pre isključenja, ponuđač/kandidat mora biti pozvan da dokaže da njegov/njen prethodni angažman neće narušiti konkurenciju.

Narušavanje tržišne konkurencije može biti otkriveno u bilo kojoj fazi, što se kasnije otkrije – strašnije su posledice (npr. ukoliko se pokaže kao činjenica za vreme primene ugovora – posledica je raskid ugovora i povraćaj sredstava iz fonda EU).

Narušavanje tržišne konkurencije zbog prethodnog uključivanja predstavlja razlog za isključivanje iz date procedure (PRAG, 2.6.10.1.2):

*.... c) je bio prethodno uključen u pripremu dokumenata za javnu nabavku koji se koriste u postupku dodeljivanja što za sobom povlači i kršenje principa jednakog tretmana, **uključujući i narušavanje tržišne konkurencije koje ne može biti ispravljeno na drugi način.***

Pripremna faza – pravila ponašanja



Dok **dovođenje u red komponenata u okviru istog projekta/akcionog dokumenta** može imati smisla na nivou idejnog projekta, kada je reč o javnoj nabavci to je najnepoželjnije rešenje. Ukoliko je to u razumnoj meri u praksi izvodljivo, odaberite faziranje između različitih programskih godina. Uvek obrazložite plan za vanredne situacije u slučaju da se određeni postupak javne nabavke ne realizuje.

Moć da se kaže ne - previše propusta i grešaka otkrivenih u pripreмноj fazi, uključujući i nedovoljni kapacitet ili nedovoljnu spremnost na delovanje korisnika/krajnjeg primaoca, neregistrovani kontakti sa potencijalnim kandidatima/ponuđačima mogu se smatrati valjanim signalom da se povuče ručna. Okončanje projekta pre angažovanja značajnih resursa će omogućiti zemlji korisnici da usmeri resurse tamo gde će biti najefektivniji, odnosno gde će proizvesti najveći uticaj. Ukoliko ne postoji druga alternativa nego mora da se nastavi (npr. projekti po političkim kriterijumima), obezbedite dodatne resurse (npr. angažovanje spoljnih saradnika, uvođenje dodatnih kontrolnih slojeva itd.).

Formalno dogovorene međusobne odgovornosti – formalno određivanje odnosa među ključnim akterima pre angažovanja oko aktivnosti vezanih za javnu nabavku (npr. Ugovori sa krajnjim korisnikom). Spremnost nekih od aktera da preuzmu odgovornosti (posebno ukoliko ovo znači stavljanje dodatnih resursa na raspolaganje) se može dramatično smanjiti kako vreme prolazi.

Planiranje javne nabavke

Plan javne nabavke – plan identifikovanja vremenskog okvira za realizaciju konkretnih postupaka javne nabavke gde je raspisan tender u nadležnosti određenog naručioca, raščlanjenog na odgovorne aktere i karakteristične faze/ključne etape.

Planiranje javne nabavke je mnogo više:

- ✓ Praćenje napretka u odnosu na plan (planirano nasuprot stvarnog)
- ✓ Neposredna dostupnost ključnih podataka o javnoj nabavci – npr. naziv ugovora, maksimalni budžet, jedinstveni identifikacioni broj, odgovorna zaposlena lica, korisnik/krajnji primalac, tip ugovora, važeća procedura
- ✓ Stanje – omogućavanje pregleda upravljanja i blagovremeno reagovanje u slučaju prepreka/odlaganja – redovno ažuriranje statusa svakog postupka javne nabavke
- ✓ Merenje učinka – merenjem odstupanja od planiranih datuma, rukovodstvo može objektivno meriti sveukupni kvalitet prognoziranja, određivanje problematičnih faza i odgovornih aktera i može očekivati moguće smetnje.
- ✓ Spisak događaja/odluke o poslu koje iniciraju upravljanje rizikom i mere za otklanjanje nedostataka (npr. akcioni planovi za ubrzanje postupaka javne nabavke uz rizik prekoračenja roka za ugovaranje)

Planiranje javne nabavke

OECD: plan javne nabavke takođe može obuhvatati:

.....

- ✓ **SWOT analiza iz uglova naručioca i kandidata/ponuđača** (prednosti i slabosti su obično deo internog a šanse i pretnje deo eksternog okruženja).
- ✓ **Praznine u znanju koje je potrebno popuniti i radnje preduzete da se one popune**
- ✓ **Postupak upravljanja rizikom** (npr. registar rizika)
- ✓ **Isporučena roba i pružene usluge kao i povezana strategija za njihovu isporuku** (npr. prethodne verzije kriterijuma za izbor i dodeljivanje, strategija „pakovanja“ itd.)
- ✓ **Akcioni plan** (npr. Grantov dijagram)

Planiranje javne nabavke



Poveravanje seniorske pozicije početniku – planiranje javne nabavke zahteva veliko iskoustvo odnosno, mnogo praktičnog iskustva. Zaposlenima na početničkim pozicijama može se poveriti analitika (*SWOT*, učešće u odborima za upravljanje rizikom, zadaci oko analize tržišta itd.) kao i praćenje celokupnog procesa.

Planiranje javne nabavke – očekujte Marfijev zakon u punom zamahu. Krenite prvo sa scenariom najgoreg slučaja, ublažite ključne rizike, razvijte plan za vanredne situacije i onda ga održavajte konzervativnim.

Upadanje u zamku zavaravanja – nešto će se desiti kada to rukovodstvu bude najviše odgovaralo ili kada to budu najviše želeli, bez uzimanja u obzir konkretnih okolnosti koje utiču na određeni postupak. “Možete glasati za laburiste ali razmišljajte kao konzervativci kada planirate”.

Korišćenje robotskog režima – korišćenje standardne formule za automatsko izračunavanje vremenskih okvira. Bez izuzetaka.

Planiranje javne nabavke

Tipične stvari koje ne bi trebalo raditi u slučaju planiranja javne nabavke



Odvajanje upravljanja rizikom od planiranja javne nabavke.

Učiti iz grešaka o planiranju sa istim žarom kao da proslavljate uspeh.

Sposobnost realističnog planiranja je dokaz zrelosti u pogledu organizacije.

PODRŠKA EU U PRIPREMI PROJEKATA

Sva dokumenta, informacije, materijale i fotografije možete preuzeti na zvaničnoj internet prezentaciji EU PPF projekta

www.ppf.rs

Pitanja i pomoć

Borislav Bogunović

Predavač, EU PPF | PPF6/EuropeAid/135637/IH/SER/RS

+381 11 40 40 721

info@ppf.rs

www.ppf.rs

Hvala Vam na pažnji!