

STUDIJA SLUČAJA

JAVNA NABAVKA USLUGE UKLANJANJA ANIMALNOG OTPADA U BAČU, BEOČINU, BAČKOJ PALANCI, TITELU I NOVOM SADU

I UVOD

- **Naručilac:** Opštine Bač, Beočin, Bačka Palanka, Titel i Javno komunalno preduzeće „Zoo higijena i veterina Novi Sad”
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenih postupaka javnih nabavki
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija – tehničke specifikacije i određivanje predmeta javne nabavke, kao i odluka o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavke su bile predviđene u planovima javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:**
 - 1) u Baču: postupak javne nabavke br. 404-44/2020-III;
 - 2) u Bačkoj Palanci: postupak javne nabavke br. 10/2020;
 - 3) u Beočinu: postupak javne nabavke br. 11/2020;
 - 4) u Titelu: postupak javne nabavke br. 404-36/2020-II;
 - 5) u Novom Sadu: postupak javne nabavke br. OPZO-U-1/2020-ZOO.
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** Ukupno 32.028.333,00 dinara
- **Broj ponuda:** U svakom postupku samo 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** Različite vrednosti
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** Različite vrednosti
- **Način okončanja postupka:** Donete su odluke o dodeli ugovora jedinom ponuđaču koji je podneo ponudu
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** Različit period trajanja
- **Vrednost zaključenog ugovora:** Različite vrednosti
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- U pitanju su postupci javnih nabavki za pružanje usluga uklanjanja animalnog otpada koje su sprovodile lokalne samouprave u Vojvodini u toku 2020. godine i to Bač, Bačka Palanka, Beočin, Titel i Novi Sad.
- Sva konkursna dokumentacija iz tih postupaka bila je identična u pogledu tehničkog kapaciteta kao dodatnog uslova za učešće ponuđača koje je zahtevao naručilac, ali, najvećim delom i u pogledu ostalih elemenata.
- U svakoj nabavci je podneta samo jedna ponuda, koja je na kraju i izabrana kao najpovoljnija u nedostatku bilo kakve konkurencije.
- Ponuda tog jedinog ponuđača je u svim slučajevima bila veoma blizu procenjene vrednosti ili identična toj vrednosti, i kao takva je i izabrana.
- Ponuđači su cene „davili” tako što su nudili paušalne mesečne ili godišnje iznose, a da pritom ni u jednom slučaju (osim u Baču) nije bilo poznato koliko ima potencijalnih leševa ili koliko je (bar okvirno) domaćinstava ili poljoprivrednih gazdinstava koje imaju domaće životinje ili stoku.
- Nije traženo da ponuđači navedu jedinične cene po kilogramu i da im bude plaćeno za realnu količinu uklonjenih leševa, iako je kod takve vrste usluga to moguće utvrditi i na taj način jednostavno kontrolisati izvršenje ugovora o javnoj nabavci.

III OPIS SLUČAJA

Predmet ove studije je više postupaka javnih nabavki za pružanje usluga uklanjanja animalnog otpada (ili uklanjanje, transport i uništavanje leševa i otpada životinjskog porekla, kako su te nabavke nazvane u većini slučajeva) koje su sprovodile lokalne samouprave u Vojvodini u toku 2020. godine. U pitanju su Bač, Bačka Palanka, Beočin, Titel i Novi Sad.

Za te nabavke karakteristična je činjenica da je sva konkursna dokumentacija za te postupke bila identična u pogledu tehničkog kapaciteta kao dodatnog uslova za učešće ponuđača koje je zahtevao naručilac. Zatim, što je i najvažnije, u svakoj nabavci je podneta samo jedna ponuda, koja je na kraju i izabrana kao najpovoljnija u nedostatku bilo kakve konkurencije. U pitanju je ponuđač „Eko-vet plus” iz Vrbasa. Takođe je zanimljivo to da je ponuda tog ponuđača u svim tim slučajevima bila veoma blizu procenjene vrednosti ili identična toj vrednosti i kao takva je izabrana.

To su postupci:

- 1) u Baču: postupak javne nabavke br. 404-44/2020-III;¹
- 2) u Bačkoj Palanci: postupak javne nabavke br. 10/2020;²
- 3) u Beočinu: postupak javne nabavke br. 11/2020;³
- 4) u Titelu: postupak javne nabavke br. 404-36/2020-II;⁴
- 5) u Novom Sadu: postupak javne nabavke br. OPZO-U-1/2020-ZOO.⁵

U svim navedenim nabavkama naručiocu su bile opštinske uprave, osim u Novom Sadu gde je konkretnu javnu nabavku sprovodilo Javno komunalno preduzeće „Zoohigijena i veterina Novi Sad”.

Tehnički kapacitet zahtevan u svakoj od konkursnih dokumentacija u navedenim postupcima jeste da ponuđač:

„a) raspolaže sa najmanje 3 motorna vozila – kamiona hladnjače specijalizovane za ovu vrstu usluge, od kojih bar 1 vozilo ima nosivost od najmanje 1 tone neto;

b) raspolaže sa specijalizovanom peći za spaljivanje leševa i otpada životinjskog porekla, koja je proizvedena od strane proizvođača koji ispunjava zahteve standarda ISO 9001.”

¹ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2738033>

² <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2682673>

³ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2648926>

⁴ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2757914>

⁵ <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=2778991>

Očigledno je da su navedeni tehnički kapacitet, a moguće je i dogovor između potencijalnih ponuđača ili, možda, i neka vrsta zabrane ostalima da učestvuju (i da osporavaju zahtevane uslove) doveli do toga da bude podneta samo jedna ponuda u svakom od navedenih postupaka.

Kao što je već navedeno, u svakom postupku izabrana je jedina dostavljena ponuda – ponuda ponuđača „Eko-vet plus” iz Vrbasa. Iz odluka o dodeli ugovora se mogu videti ponuđene cene, a u odnosu na procenjenu vrednost:

1) u Baču je ponuđena cena bila 2.999.900,00 dinara, a procenjena vrednost je iznosila 3.000.000,00 dinara;

2) u Bačkoj Palanci je ponuđena cena bila 8.070.000,00 dinara, a procenjena vrednost je iznosila 8.083.333,00 dinara;

3) u Beočinu je ponuđena cena bila 1.999.200,00 dinara, a procenjena vrednost je iznosila 2.000.000,00 dinara;

4) u Titelu je ponuđena cena bila 4.750.000,00 dinara, a procenjena vrednost je iznosila 4.750.000,00 dinara;

5) u Novom Sadu je ponuđena cena bila 14.160.000,00 dinara, a procenjena vrednost je iznosila 14.195.000,00 dinara.

Nijedan od navedenih postupaka javnih nabavki nije osporavan podnošenjem zahteva za zaštitu prava, što nikako ne znači da je sve u vezi sa tim postupcima bilo regularno. Zanimljivo je i to što je o javnim nabavkama za isti predmet, koje su isti naručioci sprovodili prethodnih godina, pisano u više navrata u medijima. Neki od naslova tih tekstova su bili: „Raskinuli ugovor sa državnim kafilerijom zbog besparice, pa dali milione partijskoj spalionici”,⁶ „PLJAČKA: Novac iz budžeta u partijsko preduzeće za spaljivanje životinjskog otpada”,⁷ „'Zoohigijena' dodelila posao od 19 miliona 'firmi koja obećava’”,⁸ „Više od 50 miliona dinara da Vojvođanima crknu krave”.⁹ Zajedničko tim tekstovima je da su javne nabavke na teritoriji velikog broja opština u Vojvodini, u toku 2017, 2018. i 2019. godine, sprovedene sa istovetnom konkursnom dokumentacijom, uz izostanak državnih kafilerija koje uslugu naplaćuju po kilogramu, te da su sklapani ugovori sa istim ponuđačem – „Eko-vet plus” iz Vrbasa, koji je svoje usluge naplaćivao uglavnom paušalno (najčešće za određenu mesečnu naknadu). Takođe, pominje se da je taj ponuđač osnovan 2017. godine, kao i povezanost vlasnika tog ponuđača sa političkom partijom koja je na vlasti u Srbiji. Posebno je ukazano na to da su potencijalne količine animalnog otpada (a samim tim i procenjene vrednosti tih nabavki)

⁶ <http://voice.org.rs/raskinuli-ugovor-sa-drzavnom-kafilerijom-zbog-besparice-pa-dali-milione-partijskoj-spalionici/>

⁷ <https://srbin.info/drustvo/pljacka-novac-iz-budzeta-u-partijsko-preduzece-za-spaljivanje-zivotinjskog-otpada/?lang=lat>

⁸ <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/189473/Zoohigijena-dodelila-posao-od-19-miliona-firmi-koja-obecava.html>

⁹ <http://voice.org.rs/vise-od-50-miliona-dinara-da-vojvodanima-crknu-krave/>

nerealno određene, odnosno da su znatno uvećane u odnosu na period pre nego što je taj ponuđač počeo da dobija konkretne poslove.

U vezi sa količinama i ponuđenim cenama, ističemo da je u konkretnim postupcima javnih nabavki, odnosno u konkursnim dokumentacijama bilo predviđeno da ponuđači cenu iskazuju kao ukupnu cenu za period od 12 meseci ili kao cenu na mesečnom nivou (za period od 12 meseci koliko traju ugovori). Od tehničkih specifikacija, naručioci su samo navodili da usluga treba da obuhvati uslugu izlaska na lokaciju, uklanjanje/utovar leševa i otpada životinjskog porekla u specijalizovana vozila-hladnjače, transport do „spalionice” i uništavanje leševa i otpada životinjskog porekla, u skladu sa Zakonom o veterinarstvu („Službeni glasnik RS”, br. 91/05, 30/10 i 93/12). Pored toga, navedeno je da se uklanjanje leševa i otpada životinjskog porekla vrši sa javnih površina i objekata za uzgoj, držanje, dresuru, izlaganje, održavanje takmičenja ili promet životinja, osim sa farmi i industrijskih postrojenja za preradu mesa, na teritoriji opštine, odnosno grada. Takođe, navedena je površina na kojoj se prostire opština/grad u kvadratnim kilometrima, zatim broj registrovanih poljoprivrednih gazdinstava, uz napomenu koliko ih je aktivno, a koliko pasivno. Samo je u Baču navedeno koliko se okvirno očekuje kilograma životinjskih leševa iz domaćinstva, koliko sa javnih površina, te koliko će biti redovnih obilazaka terena.

Dakle, ponuđači su cene „davili” tako što su nudili paušalne mesečne ili godišnje iznose, a da pritom ni u jednom slučaju (osim u Baču) nije bilo poznato koliko ima potencijalnih leševa ili koliko je (bar okvirno) domaćinstava ili poljoprivrednih gazdinstava koje imaju domaće životinje ili stoku. Naveden je samo broj poljoprivrednih gazdinstava, ali ne i broj grla stoke koji poseduju. Samim tim, postavlja se pitanje da li su procenjene vrednosti (a i ponuđene cene koje je dao jedini ponuđač koje su jako blizu procenjenim vrednostima) uopšte realne. Takođe, postavlja se pitanje zašto od ponuđača nije traženo da navedu jedinične cene po kilogramu i da im bude plaćeno za realnu količinu – kilograme leševa koji su uklonjeni, kada je kod takve vrste usluga to moguće utvrditi i na taj način jednostavno kontrolisati izvršenje ugovora o javnoj nabavci.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da su konkretni postupci javnih nabavki očigledni primeri ograničenja konkurencije među ponuđačima, kao postupci u kojima su gotovo identične konkursne dokumentacije (naročito u pogledu tehničkog kapaciteta koji se zahteva od ponuđača) i čiji je ishod (sve do jednog) bio isti: ponudu je dostavio uvek isti jedan ponuđač i nijedan drugi, i taj ponuđač je na kraju bio izabran sa cenom koja je u svakoj od tih nabavki veoma blizu ili identična procenjenoj vrednosti. Zato smatramo da je to očigledan primer favorizovanja određenog ponuđača i povrede načela obezbeđivanja konkurencije iz člana 10 Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS” br. 124/12, 14/15 i 68/15; u daljem tekstu: ZJN). Pored toga, zbog načina na koji (ni)su određene tehničke specifikacije, pre svega, u pogledu (makar) okvirnih količina, kao i načina na koji je iskazivana cena, dolazimo i do zaključka da naručioci nisu poštovali ni načelo efikasnosti i ekonomičnosti iz člana 9 ZJN jer nisu nabavku kreirali tako da mogu da kontrolišu realne količine uklonjenog animalnog otpada

prilikom izvršenja ugovora, a samim tim, i realnu cenu pružanja predmetnih usluga. Napominjemo da je pomenutim članom 9, stav 2 ZJN propisano da je naručilac 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 u vezi sa postupkom i izvršenjem javne nabavke.

IV ZAKLJUČAK

U ovoj studiji su navedeni slučajevi nabavki istog predmeta nabavke kod više različitih naručilaca sa istim ili veoma sličnim konkursnim dokumentacijama (ipak identičnim u ključnim delovima – zahtevanom tehničkom kapacitetu), koje su rezultirale pribavljanjem samo jedne ponude u svakom postupku. To je u svakom postupku bila ponuda istog ponuđača, koji je ograničenije konkurencije koristio tako što je nudio cenu koja je uvek bila veoma blizu ili identična procenjenoj vrednosti. Pri tome, naručilac nije naveo nikakve posebne tehničke specifikacije kao parametre na osnovu kojih će kasnije pratiti realan obim izvršenja ugovora, a koji bi potvrdili da su i sredstva koja su isplaćena izabranom ponuđaču bila zaista realno potrebna.

Dakle, način na koji su sprovedene te nabavke ukazuje na očiglednu povredu dva možda najvažnija načela javnih nabavki – načela efikasnosti i ekonomičnosti iz člana 9 ZJN, kao i načela obezbeđivanja konkurencije iz člana 10. Međutim, te nabavke ukazuju i na neke od razloga zbog kojih je u Srbiji izuzetno mali broj ponuda po jednom postupku javne nabavke. U tom smislu, trebalo bi ukazati na podatke iz Izveštaja o javnim nabavkama u Republici Srbiji za polugodišnji period od 1.1.2019. do 30.06.2019. godine. U tom izveštaju Uprave za javne nabavke, pored ostalog, navedeno je: *Značajan pokazatelj performansi javnih nabavki jeste prosečan broj ponuda po postupku koji ukazuje na intenzitet konkurencije. U prvom polugodištu 2019. godine, vrednost ovog pokazatelja iznosila je 2,2. Dakle, možda i najvažniji pokazatelj o efikasnosti sistema javnih nabavki u Srbiji je više nego skromne vrednosti. Isti taj pokazatelj 2011. godine je iznosio 3,2, a 2017. godine 3,0.*¹⁰

S druge strane, u istom tom izveštaju objavljenom na sajtu Uprave za javne nabavke, navedeno je da je u prvom polugodištu 2019. godine u 55% slučajeva (zaključenih ugovora) pristigla samo jedna ponuda. Sama Uprava za javne nabavke je u tom izveštaju konstatovala: *Jedan od važnih pokazatelja intenziteta konkurencije je učešće ugovora za koje je pristigla samo jedna ponuda (Slika 9). Veći broj pristiglih ponuda znači i veći broj opcija za naručioce što vodi jednostavnijem ostvarivanju jednog od osnovnih ciljeva javnih nabavki a to je postizanje najveće vrednosti za uloženi novac.*¹¹

¹⁰ „Alarm izveštaj o stanju u oblasti javnih nabavki u Republici Srbiji”, koji je priredio Centar za primenjene evropske studije, oktobar 2019: <https://media.cpes.org.rs/2020/02/Alarm-1.pdf>

¹¹ Ibidem.