

STUDIJA SLUČAJA

POKLON VAUČERI

Beograd, 2023.

I UVOD

- **Naručilac:** Grad Beograd – GU Sekretarijat za socijalnu zaštitu
Adresa naručioca: 27. marta 43-45, Beograd
Internet stranica naručioca: https://www.beograd.rs/lat/gradska-vlast/1333503-sekretarijat-za-socijalnu-zastitu_3/
- **Cilj istraživanja:** ispitivanje pravilnosti i svrsishodnosti u postupanju naručioca u postupku javne nabavke
- **Faza - deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija, odluka o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je bila predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Poklon vaučer - JN 48/22
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke dobara
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 1.750.000.000,00 dinara bez PDV
- **Broj ponuda:** 2
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 1.785.000.000,00 dinara bez PDV (nakon izmene ugovora 1.963.500.000,00 dinara bez PDV)
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan donošenjem odluke o dodeli ugovora

II GLAVNI NALAZI

- Naručilac, Grad Beograd - GU Sekretarijat za socijalnu zaštitu je krajem 2022. godine sproveo javnu nabavku 350.000 višenamenskih vaučera pojedinačne vrednosti 6.000,00 dinara za decu do uzrasta završetka redovnog srednjoškolskog obrazovanja i zaposlene i radno angažovane u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji grada Beograda;

- U predmetnom postupku naručilac je ograničio konkurenciju ne podelivši predmet nabavke na partije (iako su nabavljana raznovrsna dobra – obuća, odeća, oprema za sport, rekreaciju i zabavu) i propisavši maksimalno dozvoljen iznos godišnjeg prometa kao minimalni finansijski i ekonomski kapacitet za učešće ponuđača (3,5 milijarde dinara);

- Pored toga, naručilac je iskoristio zakonsku mogućnost i minimalni rok za podnošenje ponuda od 35 dana dodatno skratio za još 4 dana (od dozvoljenih 5 dana), što takođe može ukazivati na to da je na taj način data prednost određenom ponuđaču koji je unapred bio upoznat sa konkretnom nabavkom;

- Od momenta objavljivanja javnog poziva, javnost i potencijalni ponuđači bili su jedinstveni u oceni da su uslovi za učešće u predmetnoj nabavci „skrojeni“ za ponuđača *Sport vision doo*, što se na kraju pokazalo kao tačno, s obzirom da je upravo ovom ponuđaču dodeljen ugovor;

- Ponuda izabranog ponuđača je bila za 35 miliona dinara veća od procenjene vrednosti javne nabavke i za preko 420 miliona dinara skuplja od jedine preostale ponude (ponuđača *Đak sport doo*) koja je odbijena kao neprihvatljiva zbog nedostavljanja svih zahtevanih sredstava obezbeđenja za ozbiljnost ponude;

- Prvobitno ugovorena cena (1.785.000.000,00 dinara) je izmenama ugovora povećana za još 10% (na 1.963.500.000,00 dinara) usled potrebe za većim brojem vaučera, a ovom izmenom ugovora produžen je i rok važenja vaučera za dodatnih 30 dana;

- Ponuđaču *Sport vision doo*, ugovor za poklon vaučere je dodeljen i godinu dana ranije, u postupku javne nabavke koji je sprovela opština Novi Beograd na čijem čelu je tada bio Aleksandar Šapić, današnji gradonačelnik Beograda.

III OPIS SLUČAJA

Podela poklon vaučera za Novu godinu deci i zaposlenima u prosveti bila je jedan od prvih poteza nove gradske vlasti koji je gradonačelnik Beograda Aleksandar Šapić najavio po stupanju na funkciju. Govoreći o planovima nove gradske uprave, Šapić je na prvoj redovnoj konferenciji za štampu u septembru 2022. godine izjavio da misli da će grad uspeti da obezbedi sredstva za svu decu od „0 do 18 godina“, kao i za sve zaposlene u prosveti, te da su u pitanju vaučeri u „značajnoj vrednosti“ koje bi trebalo „da dobiju pred Novu godinu“.

Dato obećanje je ubrzo i ispunjeno i Grad Beograd - GU Sekretarijat za socijalnu zaštitu je u oktobru 2022. godine, nakon usvajanja rebalansa budžeta, raspisao javnu nabavku čiji je predmet bila izrada, isporuka i realizacija 350.000 višenamenskih vaučera pojedinačne vrednosti 6.000,00 dinara za decu uzrasta od 0 godina do uzrasta završetka redovnog srednjoškolskog obrazovanja i zaposlene i radno angažovane u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji grada Beograda.

Predmetni poklon vaučeri su namenjeni za kupovinu:

- odeće: zimska i letnja (jakne, pantalone, duksevi, majice, trenerke, šorcevi i sva druga odeća);
- obuće: zimska i letnja (cipele, patike, papuče i sva druga obuća);
- školske opreme i opreme za sport, rekreaciju i zabavu: rančevi, torbe, društvene igre, igračke i druga srodna dobra.

Poklon vaučere je najpre trebalo iskoristiti do 01. februara 2023. godine, da bi taj rok izmenama ugovora bio naknadno produžen do 01. marta 2023. godine. Rok za podnošenje ponuda je iznosio 31 dan.

Kao kriterijumi za dodelu ugovora bili su predviđeni cena (70 pondera) i kvalitet, s tim da su kao kriterijumi kvaliteta u obzir uzimani asortiman robnih marki i brendova (15 pondera), sa ograničenom dozvoljenom vrednošću od minimalno 30 robnih marki i brendova i dostupnost prodajne mreže (15 pondera), sa ograničenom dozvoljenom vrednošću od minimalno 25 maloprodajnih objekata.

U predmetnom postupku kao naročito sporne su se izdvojile dve stvari: pre svega, **sporno je bilo to što je predmet ove nabavke oblikovan kao celina i pored toga što su u postupku nabavljani vaučeri za kupovinu raznovrsnih dobara** - majica, trenerki, patika, papuča, rančeva, torbi, društvenih igara, igračaka i sl.

Pored toga sporno je bilo i to što je **konkursnom dokumentacijom**, u kriterijumima za kvalitativni izbor privrednog subjekta, između ostalog **traženo da je privredni subjekt u poslednjoj finansijskoj godini (2021.godine) imao ukupan prihod od najmanje 3,5 milijarde dinara**.

Upravo iz ovih razloga, smatrajući da je naručilac na taj način ograničio konkurenciju i favorizovao određenog ponuđača, jedan od potencijalnih ponuđača je izjavio zahtev za zaštitu prava kojim je osporio sadržinu konkursne dokumentacije. Republička komisija je, međutim, odbila ovaj zahtev, a priori prihvativši argumente naručioca.

Nakon što je postupak nastavljen, doneta je odluka kojom je ugovor dodeljen ponuđaču *Sport vision doo* iz Beograda čija je ponuda bila za 35 miliona dinara veća od procenjene vrednosti javne nabavke.

Tokom izvršenja ugovora, prvobitno ugovorena cena je povećana za još 10% (sa 1.785.000.000,00 dinara na 1.963.500.000,00 dinara) usled potrebe za većim brojem vaučera, a prilikom ove izmene ugovora produžen je i rok važenja vaučera za dodatnih 30 dana.

Naručilac je izmenu ugovora obrazložio potrebom stvaranja jednakih uslova za sve potencijalne korisnike, kao i potrebom da budu obuhvaćene sve kategorije koje prvobitno nisu bile prepoznate kao potencijalni korisnici, a koje ispunjavaju uslove definisane odlukom o poklon vaučerima.

Pored izabranog ponuđača, ponudu u predmetnom postupku je podneo samo još jedan privredni subjekt (*Đak sport doo*), ali je njegova ponuda, iako jeftinija za 420 miliona dinara, odbijena kao neprihvatljiva iz razloga što nije dostavio sva sredstva obezbeđenja za ozbiljnost ponude.

Inače, podelu poklon vaučera Aleksandar Šapić je sproveo i godinu dana ranije dok je obavljao funkciju predsednika opštine Novi Beograd, razume se, deci, učenicima i zaposlenima u školama na teritoriji Novog Beograda. Tada je, nakon što u otvorenom postupku nije podneta niti jedna ponuda, sproveden pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. Na poziv za pregovore koji je bio upućen na adrese nekoliko ponuđača javio se samo *Sport vision doo* sa kojim je, naravno, zaključen ugovor. Zanimljivo je i da je u postupku „ispregovarana“ cena koja je bila za 12 miliona dinara veća od procenjene vrednosti nabavke.

Podela nabavke u partije

U skladu sa članom 36. Zakona o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019; u daljem tekstu: ZJN), podela predmeta nabavke u više partija predstavlja samo mogućnost za naručioca. Prema ZJN naručilac može da odluči da predmet javne nabavke oblikuje u više partija na osnovu objektivnih kriterijuma (prema vrsti, količini, svojstvima, nameni, mestu ili vremenu izvršenja i sl.), pri čemu određuje predmet i obim pojedine partije uzimajući u obzir mogućnost učešća malih i srednjih preduzeća u postupku javne nabavke kada je to opravdano.

Ukoliko je, međutim, procenjena vrednost javne nabavke jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova (kao u slučaju predmetne nabavke), prilikom određivanja predmeta nabavke naručilac mora da razmotri prikladnost oblikovanja predmeta javne nabavke u više partija, te da, ako konstatuje da nije prikladno oblikovati predmet javne nabavke u više partija, u izveštaju o postupku javne nabavke navede razloge zbog kojih predmet javne nabavke nije oblikovan u više partija.

Oblikovanje javnih nabavki po partijama je faktor koji ima značajan uticaj na intenzitet konkurencije jer se podelom na partije olakšava učešće malim i srednjim preduzećima. U odsustvu podele po partijama, mala i srednja preduzeća ili ne mogu da ponude sve tražene predmete nabavke ili nemaju dovoljan kapacitet potreban za celu nabavku pa su onemogućena da učestvuju u postupku.

Podela predmeta nabavke po partijama treba, dakle, da omogući veću konkurenciju, jer je očekivano da će se više ponuđača javiti i podneti ponude u takvom slučaju, nego kada je predmet nabavke određen kao celina. A veća konkurencija svakako treba da dovede do povoljnijih ponuda.

Imajući u vidu navedeno, potpuno neverovatno zvuči pokušaj naručioca da obrazloži neoblikovanje predmeta nabavke u partije time da bi oblikovanje javne nabavke po partijama ostavilo mogućnost da za neku od partija niko od privrednih subjekata ne podnese ponudu čime bi deo korisnika ostao bez vaučera i ne bi bio u istom položaju sa korisnicima kojima su oni obezbeđeni. U obrazloženju je takođe istaknuto i da bi navedeno predstavljalo *preveliki rizik imajući u vidu značaj vaučera kao pomoć u unapređenju kvaliteta života porodicama u Beogradu.*

Pre sprovođenja postupka javne nabavke naručilac je trebalo da sprovede istraživanje tržišta radi pripreme postupka javne nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtevima u vezi sa nabavkom. Istraživanje tržišta značajno pomaže naručiocu ne samo prilikom definisanja predmeta u smislu tehničkih specifikacija, izbora odgovarajućeg postupka i kod same ocene ponuda, već mu obezbeđuje i važne podatke o privrednim subjektima koji bi mogli da zadovolje njegove zahteve. Prostim jezikom rečeno, bilo je dovoljno da naručilac „izgugla“ pojmove kao što su obuća, odeća, torbe, rančevi, igračke, pa da utvrdi koliko potencijalnih ponuđača postoji za svaki od ovih artikala.

U tom smislu, tvrdnja da postoji mogućnost da za neku od partija ponudu ne podnese nijedan ponuđač je krajnje problematična. Pre svega, takva mogućnost postoji i u slučaju kada je predmet nabavke oblikovan kao celina. Upravo ispitivanje tržišta koje prethodi raspisivanju javne nabavke i formulisanje uslova koji omogućavaju što je moguće veću konkurenciju tu mogućnost treba da svedu na najmanju moguću meru.

A elementarna logika nam govori da je gotovo nemoguće da postoji više potencijalnih ponuđača koji u svom asortimanu imaju i patike i dukseve i rančeve i društvene igre i igračke, od ponuđača koji mogu da ponude pojedinačno svaki od ovih artikala. Isto tako, posebno je teško poverovati da bar neko ne bi podneo ponudu za neku od eventualnih partija s obzirom na veliki broj potencijalnih ponuđača, ali i veliku procenjenu vrednost.

Finansijski i ekonomski kapacitet

Kao što smo napred naveli, konkursnom dokumentacijom je u okviru kriterijumima za kvalitativni izbor privrednog subjekta, između ostalog, traženo da je privredni subjekt u poslednjoj finansijskoj godini imao ukupan prihod od najmanje 3.500.000.000,00 dinara.

Članom 116. stav 1. tačka 1) ZJN je propisano da naručilac može u dokumentaciji o nabavci da odredi finansijski i ekonomski kapacitet kojim se obezbeđuje da privredni subjekti imaju finansijsku i ekonomsku sposobnost potrebnu za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, a naročito da imaju određeni minimalni prihod, uključujući određeni minimalni prihod u oblasti koja je obuhvaćena predmetom javne nabavke za period od

najviše tri poslednje finansijske godine, u zavisnosti od datuma osnivanja privrednog subjekta, odnosno početka obavljanja delatnosti privrednog subjekata.

Stavom 2. ovog člana je propisano da minimalni prihod iz prethodnog stava i tačke ne sme da bude veći od dvostruke procenjene vrednosti javne nabavke, osim u izuzetnim slučajevima kada je to neophodno zbog posebnih rizika povezanih sa predmetom javne nabavke koje naručilac mora da obrazloži u dokumentaciji o nabavci.

Iz citiranih odredaba zakona proizlazi da je naručilac prilikom određivanja minimalnog finansijskog i ekonomskog kapaciteta ograničen dvostrukim iznosom procenjene vrednosti nabavke. To nadalje znači da je naručilac u konkretnom postupku javne nabavke, imajući u vidu procenjenu vrednost, odredio maksimalan iznos finansijskog i ekonomskog kapaciteta.

Određivanje najvišeg mogućeg minimalnog finansijskog i ekonomskog kapaciteta naručilac je obrazložio time da isti odgovara potrebama naručioca da obezbedi da izabrani ponuđač ima dovoljne kapacitete da u potpunosti može da odgovori zahtevima javne nabavke i to je sasvim legitimno. Ali s druge strane ne možemo a da ne postavimo pitanje da li je naručilac na taj način, posebno imajući u vidu i druge uslove nabavke, u značajnoj meri ograničio konkurenciju.

O tome se upravo govori u delu preambule Direktive 2014/24/EU:

„ (83) Suviše teški zahtevi koji se odnose na ekonomski i finansijski kapacitet često predstavljaju neopravdanu prepreku učešća malih i srednjih preduzeća u javnim nabavkama. Svi takvi zahtevi treba da budu povezani i u srazmeri sa predmetom ugovora. Posebno naručiocima ne treba da bude dozvoljeno da od privrednih subjekata zahtevaju da imaju minimalan promet koji je u nesrazmeri sa predmetom ugovora...“.

Imajući u vidu predmet konkretne javne nabavke – poklon vaučeri, objektivno posmatrano njegov značaj nije takav da bi opravdao zahtevanje minimalnog godišnjeg prometa ponuđača u iznosu od čak 3,5 milijarde dinara (30 miliona evra). Samim tim potpuno je jasno da je ovakav zahtev naručioca, sam po sebi, ali i u vezi sa drugim uslovima nabavke, u nesrazmeri sa predmetom nabavke i da je njime u značajnoj meri ograničena konkurencija.

Rok za podnošenje ponuda

Još jedan element koji bi mogao da ukazuje na „žurbu“ naručioca i favorizovanje određenog ponuđača jeste i minimalno određen rok za podnošenje ponuda. Na to je ukazao i nezadovoljni ponuđač u zahtevu za zaštitu prava, ali se Republička komisija ovim navodom nije bavila iz razloga što na to prethodno nije bilo ukazano zahtevom za dodatnim pojašnjenjem konkursne dokumentacije.

Naime, ZJN je propisano da minimalni rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku javne nabavke čija je procenjena vrednost jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova, iznosi 35 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Ovaj rok naručilac može da skрати za još pet dana, kada ponude mogu da se podnesu elektronskim sredstvima.

Dakle, minimalan rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku kada ponude mogu da se podnesu elektronskim sredstvima iznosi 30 dana, dok je u predmetnom

postupku određen rok od 31 dan. Ne samo da je dodatno „skraćen“, što predstavlja samo mogućnost, nego je gotovo maksimalno skraćen u okviru ove zakonske mogućnosti.

Inače, ZJN u delu koji reguliše način računanja rokova, propisuje obavezu naručioca da prilikom određivanja rokova za podnošenje prijava i ponuda odredi primerene rokove, posebno uzimajući u obzir složenost predmeta nabavke i vreme potrebno za izradu prijava i ponuda, poštujući pri tome minimalne rokove propisane zakonom posebno za svaki postupak javne nabavke.

Dakle, pored toga što mora da poštuje minimalne rokove propisane zakonom, naručilac je, prilikom određivanja rokova za podnošenje ponuda, dužan da vodi računa i o tome da ovi rokovi, s obzirom na složenost predmeta, budu primereni vremenu za pripremu prihvatljive ponude.

Imajući u vidu navedeno, skraćenje minimalno propisanog roka za podnošenje ponuda za dodatna 4 dana, u sklopu svega što je napred navedeno, opravdano može ukazivati na davanje prednosti onom ponuđaču koji je unapred upoznat sa nabavkom, odnosno prema kome se „kroji“ konkretna nabavka.

IV ZAKLJUČAK

Odbijanjem da oblikuje predmet nabavke po partijama, propisivanjem maksimalnog ekonomskog i finansijskog kapaciteta i minimalnog roka za podnošenje ponuda, naručilac je u značajnoj meri ograničio konkurenciju.

Sve to, ali i činjenica da je u predmetnom postupku izabran isti ponuđač kao i godinu dana ranije kada je sadašnji gradonačelnik, a tada predsednik opštine Novi Beograd, raspisao i sproveo nabavku poklon vaučera za decu i učenike i zaposlene u školama na teritoriji ove opštine, pojačava sumnju da je ovakvim uslovima favorizovan upravo taj ponuđač.

Na to ukazuju i izjave koje je u toku predmetnog postupka davao sam gradonačelnik, optužujući podnosioca zahteva za zaštitu prava da želi da uskrati deci i zaposlenima u prosveti poklone za Novu godinu i prejudicirajući ishod postupka zaštite prava pred Republičkom komisijom:

„Zakon dozvoljava da vi sa 120.000 dinara bez obzira čime se bavite možete da se žalite. Mi smo došli u situaciju da sada neko iz sada svojih razloga, koji god to da su, odlaže tu podelu vaučera“ ili

„Imali smo jednu žalbu za zaštitu ponuđača i sada Republička komisija treba da odluči po toj žalbi. Mi smo naravno dali odgovor... Ja želim da svim osnovcima, srednjoškolcima, svoj beogradskoj deci, a i njihovim roditeljima i zaposlenima kažem da će sigurno dobiti vaučere. Ispoštovaćemo sve zakonske rokove, sačekaćemo da dobijemo onoga koji će taj posao da sprovede. Malo strpljenja, ono što im je obećano, to će dobiti, a to je vaučer u vrednosti od 6.000 dinara“.

Takođe, od momenta objavljivanja javnog poziva za predmetnu javnu nabavku, javnost, potencijalni ponuđači i odbornici opozicije u skupštini grada su bili saglasni da će ugovor biti dodeljen privrednom subjektu *Sport vision doo*, jer su uslovi nabavke prema njihovim rečima bili „skrojeni“ upravo za ovog ponuđača, što se konačno i dogodilo.

Važno je napomenuti da ideja dodele vaučera sama po sebi nije toliko sporna. Međutim, sporan je način na koji je postupak javne nabavke sproveden. Jer, ograničavanjem konkurencije i favorizovanjem jednog ponuđača po ko zna koji put je obesmišljena svrha javnih nabavki. Posledica toga je da je potrošeno znatno više novca građana nego što bi to bio slučaj da je postupak sproveden u skladu sa osnovnim načelima javnih nabavki. I ne samo da je izabrana ponuda bila veća od inače velike procenjene vrednosti nabavke, nego je u toku realizacije posla ta prvobitno ugovorena cena povećana za dodatnih 10%. Što je mnogo, mnogo je.

Na kraju, pored pitanja vezanih za zakonitost predmetnog postupka nabavke vaučera, ne možemo a da ne postavimo i pitanja koja se tiču njegove **svrsishodnosti**. Pre svega, zašto su u konkretnom slučaju vaučeri, pored dece i učenika, dodeljivani i zaposlenima u predškolskim ustanovama? Ideja da se deci podele pokloni za Novu godinu donekle ima smisla, ali je, makar nama, nejasno **koja logika stoji iza dodele poklon vaučera i zaposlenima u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama na teritoriji grada Beograda, koji pri tome primaju platu za svoj rad?**

Sa druge strane, ako je cilj bio podeliti neku vrstu (socijalne) pomoći, postavlja se pitanje zašto su vaučeri podeljeni svoj deci od 0-18 godina i svim zaposlenima u predškolskim ustanovama bez ikakvih kriterijuma? Zašto ne samo socijalno najugroženijoj deci i zaposlenima?

Pitanja je svakako bezbroj, a ono što je izvesno je da je ovaj postupak još jedan pokazatelj stanja javnih nabavki u Srbiji koje karakteriše puko postojanje Zakona o javnim nabavkama (koji se malo primenjuje, a malo ne), te da smo veoma daleko od željenog stepena razvoja kada će se u postupcima javna sredstva racionalno trošiti, učesnici odgovarati za svoje postupke, a same nabavke biti nosilac ostvarenja širih društvenih ciljeva (kao što su otvaranje novih radnih mesta, podsticanje inovacija, veće učešće malih i srednjih preduzeća, unapređenje životne sredine i zdravlja stanovništva, itd).