



Septembar 2016.

Informativni dokument br. 33

Javne nabavke

Mala i srednja preduzeća (MSP) u postupcima javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Opšte mere za pojednostavljenje pristupa MSP javnim nabavkama](#)
- [Posebne mere](#)
 - [Smanjenje administrativnog opterećenja](#)
 - [Podela ugovora na partije](#)
 - [Određivanje srazmernih kriterijuma za odabir](#)
 - [Grupe dobavljača i korišćenje kapaciteta drugih subjekata](#)
 - [Utvrđivanje tehničkih specifikacija u pogledu funkcionalnih ili zahteva za ostvarenje određenih rezultata](#)
 - [Mogućnosti za podugovaranje i neposredna isplata podugovaračima](#)
 - [Elektronske javne nabavke](#)
- [Komunalne delatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA.

Uvod

Mala i srednja preduzeća (MSP) čine kičmu privrede Evropske unije (EU) jer nose ogroman potencijal za stvaranje novih radnih mesta, privredni rast i inovacije.¹

Pojednostavljen pristup tržištima javnih nabavki može pomoći MSP da otključaju taj svoj potencijal i da pritom ostvare pozitivan uticaj na privredu u celini. Pored toga, značajno učešće MSP u javnim nabavkama omogućava javnim naručiocima da značajno prošire svoju potencijalnu bazu dobavljača i time obezbede pozitivan uticaj intenzivnije konkurencije za javne ugovore kao protivtežu dominantnim igračima na tržištu.

Kako bi se javne nabavke svih veličina učinile dostupnijim malim i srednjim preduzećima, Evropska komisija (EK) je godine 2008. objavila „Evropski kodeks najboljih praksi kojima se pojednostavljuje pristup MSP ugovorima o javnim nabavkama“.² U Kodeksu se utvrđuje i razrađuje više praksi unutar pravnog okvira EU kojima se tenderi optimizuju za učešće MSP i obezbeđuje jednakost mogućnosti za učestvovanje. Takođe se opisuju najbolje prakse i pružaju smernice državama članicama EU i njihovim javnim naručiocima u cilju što potpunijeg iskorišćenja potencijala direktiva EU o javnim nabavkama. Cilj Kodeksa je da se svim privrednim subjektima koji žele da učestvuju u podnošenju ponuda u postupku javnih nabavki omogući jednaka tržišna utakmica.

U toku sveobuhvatnog postupka javne rasprave koju je 2012. inicirala EK, približno 1.000 MSP i poslovnih udruženja navelo je režim javnih nabavki kao jedan od deset pravnih akata EU sa najvećim opterećenjem.³

Tokom postupka donošenja izmena i dopuna direktiva o javnim nabavkama, Evropski parlament je od EK zatražio da uloži veće napore da pojednostavi pristup MSP tržištima javnih nabavki,⁴ i to naročito:

- ocenom uticaja direktiva o javnim nabavkama na MSP kao podugovarače i ocenom potrebe za donošenjem dodatnih pravila o dodeli podugovora (sa konkretnim ciljem obezbeđenja da MSP kao podugovarači nisu suočena sa lošijim uslovima od onih koji važe za glavnog ugovarača kome je dodeljen javni ugovor);
- pojednostavljenjem postupaka javnih nabavki kako bi se osiguralo da javni naručioc i dobavljači nisu u obavezi da troše značajno vreme i novac na isključivo birokratska pitanja.

U tom kontekstu, ovim Informativnim dokumentom se opisuju mere na nivou EU preduzete kako bi se obezbedilo da javni naručioc mogu da u postupcima javnih nabavki u najvećoj mogućoj meri iskoriste potencijal MSP.

¹ Mala i srednja preduzeća su samostalna preduzeća ili grupe preduzeća sa manje od 250 zaposlenih i ukupnim godišnjim prometom koji ne premašuje sumu od 50 miliona EUR ili bilansom stanja koji ne premašuje sumu od 43 miliona EUR. Ovo je zvanična evropska definicija MSP navedena u Preporuci Evropske komisije 2003/361/EZ od 6. maja 2003. godine o definiciji mikro-, malih i srednjih preduzeća [objavljena pod brojem dokumenta C(2003) 1422].

² Radni dokument stručne službe Evropske komisije SEK(2008) 2193.

³ European Commission (2013), *Results of the Public Consultation on the TOP 10 Most Burdensome Legislative Acts for SMEs [Rezultati javne rasprave u cilju utvrđivanja 10 pravnih akata koji predstavljaju najveće opterećenje za MSP]*.

⁴ European Parliament (2009), *Report on New Developments in Public Procurement [Izveštaj o novim kretanjima u postupcima javnih nabavki]* [2009/2175(INI)].

Opšte mere za pojednostavljenje pristupa MSP javnim nabavkama

Kada je u aprilu 2016. godine donet novi paket propisa o javnim nabavkama, promovisanje učešća MSP naglašeno je⁵ kao jedan od pet glavnih aspekata reforme javnih nabavki.

Značaj MSP naglašava se u tački 124 preambule Direktive o javnom sektoru iz 2014. („Direktiva“):⁶

„S obzirom na potencijal malih i srednjih preduzeća u pogledu stvaranja radnih mesta, rasta i inovacija, važno je podsticati njihovo učestvovanje u javnim nabavkama, putem odgovarajućih odredbi u ovoj Direktivi i putem inicijativa na nacionalnom nivou. Nove odredbe predviđene ovom Direktivom trebalo bi da doprinesu većem stepenu uspeha, što podrazumeva udeo malih i srednjih preduzeća u ukupnoj vrednosti dodeljenih ugovora. Nije prikladno nametnuti obavezujuće stepene uspeha, međutim, nacionalne inicijative usmerene na podsticanje učešća malih i srednjih preduzeća trebalo bi pomno pratiti s obzirom na njihovu važnost.“

Mere za podsticanje učešća MSP u postupcima javne nabavke predviđene Direktivom mogu se rezimirati na sledeći način:

- Javnim naručiocima se preporučuje da podele ugovore na partije i tako postupke prikupljanja ponuda učine dostupnijim za MSP.
- Promet koji se zahteva za učešće u postupku prikupljanja ponuda ograničava se, čime se omogućava učešće većeg broja MSP i preduzeća koja po prvi put učestvuju u javnim nabavkama.
- Uslovi u pogledu dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupku javne nabavke značajno su smanjeni i pojednostavljeni.
- Obavezna primena elektronskog postupka javne nabavke omogućava da MSP u potpunosti iskoriste prednosti Digitalnog zajedničkog tržišta i dovešće do poboljšanja efikasnosti.

Ove mere su detaljnije opisane u daljem tekstu.

Primeri inicijativa na nivou pojedinačnih država

Velika Britanija

Vlada Velike Britanije je 2015. godine utvrdila novi ciljani nivo učešća MSP u ukupnoj vrednosti javnih nabavki državnih organa. Tokom 2013. i 2014. godine britanski državni organi potrošili su 11,4 milijarde funti na saradnju sa MSP (koja se definišu kao kompanije ili organizacije sa 250 ili manje zaposlenih). Ova suma je predstavljala 26 odsto sredstava utrošenih za javne nabavke državnih organa u Velikoj Britaniji, od čega je 10,3 odsto odlazilo neposredno na mala i srednja preduzeća dok je 15,8 odsto dodeljeno posredno, odnosno kroz lanac snabdevanja koji se završavao malim ili srednjim preduzećem. Do 2020. godine, britanska vlada namerava da poveća učešće MSP na trećinu ukupne vrednosti javnih nabavki državnih organa, što bi predstavljalo dodatnih tri milijarde funti godišnje (u cenama iz 2013-2014) koje bi se mogle pripisati malim ili srednjim preduzećima, kako neposredno tako i posredno kroz lance snabdevanja.

⁵ European Commission (2016), *EU public procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency – Overview of the new EU procurement and concession rules introduced on 18 April 2016* [Reforma javnih nabavki u EU: Manje birokratije, veća efikasnost – Pregled novih pravila EU o javnim nabavkama i koncesijama donetih 18. aprila 2016]

⁶ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

Vlada je uvela izmene kako bi pomogla MSP da se nadmeću za javne ugovore. Među tim izmenama su:

- obaveza da svi dobavljači u lancu snabdevanja javnog sektora budu plaćeni u roku od 30 dana;
- sprovođenje nabavki jednostavnije i brže, npr. ukidanjem upitnika za pretkvalifikaciju za ugovore male vrednosti u javnom sektoru;
- obaveza svih javnih naručilaca da objavljuju informacije o mogućnostima za nadmetanje za ugovore i dodeljenim ugovorima u nacionalnoj bazi podataka⁷ pod nazivom „Pretraživač ugovora“ ([Contracts Finder](#)).

Svako ministarstvo i posebna služba, Državna komercijalna služba,⁸ ([Crown Commercial Service](#)), moraće da se postaraju da Vlada ostvaruje ovako zacrtane vrednosti utvrđivanjem pojedinačnih planova i ciljeva u pogledu udela MSP u postupcima javnih nabavki u toku narednih pet godina.

Više informacija možete naći na sledećoj adresi:

<https://www.gov.uk/guidance/doing-business-with-government-a-guide-for-smes>.

Irska

Kancelarija za državne nabavke (*Office of Government Procurement, OGP*) je 2013. godine, zajedno sa Ministarstvom za zapošljavanje, privredu i inovacije (*Department of Jobs, Enterprise and Innovation*), formirala Radnu grupu na najvišem nivou za pristup MSP postupcima javnih nabavki (*High Level Group on SME Access to Public Procurement*). Ova grupa je prvenstveno bila zadužena za izradu i praćenje strategija za pristup MSP, od unapređenja veština pripremanja ponuda do prilika za „upoznavanje sa kupcima“.

Pošto pojedina MSP smatraju da će centralizacija javnih nabavki negativno uticati na njihov sektor, Radna grupa namerava da odgovori na pitanja MSP tako što će utvrditi, i, gdegod je to moguće, ukloniti strukturne prepreke za učestvovanje MSP u postupcima javnih nabavki. Još jedan cilj Radne grupe jeste unapređenje informisanosti MSP o prilikama za uzimanje učešća u nabavkama u javnom sektoru.

Radna grupa je od svog osnivanja izradila više predloga sa ciljem pružanja podrške i pomoći malim i srednjim preduzećima u poslovanju sa javnim sektorom. Ključni korak u tom pravcu bilo je objavljivanje instrukcije upućenog javnim naručiocima pod nazivom *Initiatives to Assist SMEs in Public Procurement (Inicijativa za podršku MSP u javnim nabavkama)* (instrukcija br. 10/14). Ovom instrukcijom, kojom su ažurirane prethodne smernice, navode se uputstva za naručioce u javnom sektoru. Pored toga, Radna grupa je uvela i više inicijativa propisanih Direktivom čiji je cilj da se preduzećima i MSP olakša nadmetanje za ugovore u javnom sektoru. Pored toga, pokrenut je i pilot-projekat Savetodavne službe za podnošenje ponuda (*Tender Advisory Service*), koja je dostupna svim ponuđačima koji žele da ukažu na razlog za zabrinutost u pogledu postupka podnošenja ponuda.

Više informacija možete naći na sledećim adresama:

<http://www.procurement.ie/>

http://www.procurement.ie/sites/default/files/initiatives_to_assist_smes_in_public_procurement.pdf

⁷ <https://www.gov.uk/contracts-finder>

⁸ <https://www.gov.uk/government/organisations/crown-commercial-service>

Posebne mere

Smanjenje administrativnog opterećenja

Dobavljači, a naročito MSP, smatraju da značajnu prepreku njihovom učešću u postupcima javnih nabavki predstavlja administrativno opterećenje koje nastaje usled obaveze pribavljanja velikog broja potvrda ili drugih dokumenata vezanih za uslove za isključenje i kriterijume za odabir.

Smanjenje obimnosti dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupcima javnih nabavki stoga je jedna od ključnih izmena uvedenih Direktivom koja je od koristi naročito malim i srednjim preduzećima.

Evropska jedinstvena dokumentacija o nabavci (ESPD): U cilju pojednostavljenja postupka javne nabavke, Direktivom (član 59) je uvedena Evropska jedinstvena dokumentacija o nabavci (ESPD). Reč je o standardizovanom obrascu izjave koju dobavljač popunjava i dostavlja javnom naručiocu. Dobavljač može da iskoristi ESPD da potvrdi da ispunjava sledeće uslove:

- nije ni u jednoj od situacija u kojoj dobavljač može ili mora biti isključen;
- ispunjava relevantne kriterijume za odabir;
- ispunjava, tamo gde je to prikladno, objektivna pravila i kriterijume utvrđene u cilju smanjenja broja inače kvalifikovanih kandidata koji će se pozvati da učestvuju.

Javni naručilac mora da prihvati ESPD kao preliminarni dokaz umesto potvrda koje izdaju državni organi ili treća lica. ESPD sadrži formalnu izjavu dobavljača da će biti u stanju da na zahtev bez odlaganja dostavi tu prateću dokumentaciju.

U ESPD se takođe navodi koji je državni organ ili treće lice odgovorno za izdavanje dokumenata kojima se ove informacije potkrepljuju. U slučaju da su prateća dokumenta neposredno dostupna bez naknade posredstvom nacionalnih baza podataka, ESPD mora da sadrži i relevantne informacije o pristupu, poput adrese baze podataka na internetu, identifikacionih podataka i, tamo gde je to relevantno, neophodnu izjavu o saglasnosti.

Javni naručilac je u trenutku dostavljanja zahteva za učestvovanje ili ponuda kandidata ili ponuđača dužan da prihvati ESPD. Javni naručilac može, međutim, u svakom trenutku u toku postupka zahtevati da ponuđač ili kandidat dostavi svu prateću dokumentaciju ili njen deo. Javni naručilac to može učiniti u slučaju da su ti dokumenti neophodni za pravilno vođenje postupka. Nadalje, pre dodele ugovora javni naručilac može obavezati ponuđača kome je odlučio da dodeli ugovor da dostavi ažurnu prateću dokumentaciju.

ESPD se dostavlja isključivo u elektronskom obliku. Kako bi se svim državama članicama ostavio adekvatan rok za prelazak na ovaj vid dostavljanja, elektronske i papirne verzije ESPD će se paralelno koristiti do 18. aprila 2018. godine.

Platforma EK za ESPD

Evropska komisija je pripremila besplatni internet portal namenjen pružanju pomoći javnim naručiocima, dobavljačima i drugim licima za popunjavanje ESPD elektronskim putem.

Ovom portalu se može pristupiti na sledećoj adresi:

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd/filter?lang=eng#>

Obrazac se može popuniti na internetu, odštampati i poslati javnom naručiocu zajedno sa ostatkom tenderske dokumentacije.

Ako se postupak vodi elektronski, popunjena ESPD se može preuzeti, sačuvati i podneti elektronskim putem.

Korišćenje ovog portala – i to naročito kada dostigne svoj pun potencijal kroz integraciju sa

drugim relevantnim nacionalnim rešenjima za elektronske javne nabavke – trebalo bi malim i srednjim preduzećima da olakša popunjavanje obrasca ESPD.

Budući da ESPD pojednostavljuje postupke javne nabavke, ona je od naročito značaja za MSP. Administrativni zahtevi su u prošlosti bili izuzetno složeni, jer su svi ponuđači i kandidati bili obavezni da dostave sve dokumentarne dokaze na samom početku postupka javne nabavke da bi bili u stanju da učestvuju u njemu. Ovo opterećenje je značajno smanjeno novim pravilima, jer se sada dokumentarni dokazi u punom obimu zahtevaju na kraju postupka i to samo od najuspešnijeg ponuđača. Ta promena je imala neposredan uticaj na resurse (vreme i novac) koji se moraju posvetiti pripremi ponuda.

Više informacija o kvalifikovanju i odabiru dobavljača može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 7, *Odabir dobavljača*.

E-Certis: Prednosti uvođenja ESPD dopunjene su i e-Certisom, kome je Direktivom dat još veći značaj.

E-Certis je elektronski sistem koji obezbeđuje i kojim upravlja EK.⁹ Njime se pruža vodič za rad sa različitim dokumentima i potvrdama koje moraju da dostave privredni subjekti koji se nadmeću za javne ugovore u bilo kojoj državi članici. Sistem e-Certis pomaže:

- dobavljačima da utvrde koja dokumenta i potvrde moraju da podnesu kada podnose ponudu u postupku javne nabavke u nekoj od država članica;
- javnim naručiocima u državama članicama da utvrde koja dokumenta treba da zatraže a koja mogu da prihvate od dobavljača.

Ti dokazi najčešće se podnose u vidu zvaničnih potvrda koje izdaju državni organi ili izjava predstavnika ponuđača koji se mogu overiti na razne načine, na primer davanjem zakletve pred javnim beležnikom ili sudijom.

Informacije o e-Certisu

E-Certis je dostupan na 23 zvanična jezika EU.

Sistem e-Certis omogućava brzu pretragu po više kriterijuma, uključujući i pretragu na izvornom jeziku traženog dokumenta.

Informacije o najčešćim potvrdama za svaku zemlju organizovane su prema zajedničkim zaglavlјima koja odgovaraju vrstama dokumentarnih dokaza navedenih u Direktivi.

Svaki nacionalni skup podataka pod svakim zaglavljem sadrži informacije dodatno podeljene na više standardnih polja. U ovoj bazi se dosledno i detaljno, sa osvrtom na sve nacionalne skupove podataka, opisuju potvrde izdate u datoj zemlji za određenu vrstu dokaza.

Sistemom se uparuju ekvivalentni dokumenti iz svih nacionalnih skupova podataka. Njegova zajednička i dosledna struktura omogućava krajnje obimnu analizu različitih vrsta dokumenta. Pretrage po ključnim rečima, logično grupisanje polja i funkcije poređenja omogućavaju svim učesnicima u postupcima javnih nabavki da prepoznaju poslovne dokumente i pristupe njihovim sadržajima.

E-Certis nije nov sistem, ali u skladu sa ranijim pravilima države članice nisu bile dužne da ažuriraju informacije u e-Certisu i one su stoga često bile zastarele. Direktivom je uvedena obaveza država članica da se staraju o stalnom ažuriranju informacija o potvrdama i drugim vidovima dokumentarnih dokaza u e-Certisu.

Informacije koje se pružaju kroz e-Certis trebalo bi da pomognu kako etabliranim MSP tako i početnicima na tržištu u postupku pripreme ponuda. Ove informacije su od naročito značaja

⁹ <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do>

za njihovo učešće u postupcima javnih nabavki u državama članicama u kojima MSP nema sedište, jer e-Certis može pomoći malim i srednjim preduzećima da razumeju koje se informacije zahtevaju od njih.

Podela ugovora na partije

Jedno od osnovnih pitanja u svakom postupku javne nabavke je da li ugovor podeliti na partije.

Ugovor se može podeliti na partije na kvantitativnoj osnovi, pri čemu je veličina pojedinačnog ugovora bolje usklađena sa kapacitetom MSP. Ugovor se može podeliti i na kvalitativnoj osnovi, gde će se svaka pojedinačna partija uskladiti tako da se njome odražavaju specijalizovani sektori MSP. Može se razmotriti i podela ugovora na partije prema fazama projekta kako bi se malim i srednjim preduzećima pomoglo da upravljaju obimom posla koji preuzmu.

Nije lako doneti odluku o podeli ugovora na partije. Uštede koje se mogu ostvariti usled ekonomija obima mogu dovesti do donošenja odluke da se potpiše jedan ugovor, ali različitost koju donosi veći broj partija može podstaći konkurenciju, povećati efikasnost i omogućiti veće učešće MSP.

Direktivom se javni naručioci ne obavezuju da podele ugovore na partije. Međutim, od njih se traži da *razmotre* podelu određenog ugovora na partije. U pojedinim slučajevima možda neće biti praktično ili prikladno podeliti ugovor na partije, na primer u slučaju da podela na više dobavljača može da dovede do nastanka neprihvatljivog operativnog rizika. U slučaju da javni naručilac odluči da ne podeli ugovor na partije dužan je da obrazloži tu odluku (član 46, stav 1).

Državama članicama je omogućeno da propišu obavezu dodele ugovora „u obliku odvojenih partija pod uslovima koje treba odrediti u skladu s njihovim nacionalnim pravom te uzimajući u obzir pravo Unije“ (član 46, stav 4). Pojedine države članice, primera radi Francuska,¹⁰ još su ranije propisale ovu obavezu podele na partije u skladu sa prethodnim pravilima o javnoj nabavci.

Kada se ugovori dele na partije, postoji više načina da javni naručioci upravljaju tim partijama. Javnim naručiocima je dopušteno da ograniče broj partija za koje jedan dobavljač može da podnese ponude. Naručioci takođe mogu da ograniče broj partija koje se mogu dodeliti istom dobavljaču, i tako zaštite slobodu konkurencije ili obezbede pouzdanost snabdevanja a pritom podstaknu učešće MSP. Javni naručioci mogu i da dopuste podnošenje ponuda za kombinacije partija. Time se javnim naručiocima omogućava da utvrde da li će se ponudom koju određeni dobavljač podnese za konkretnu kombinaciju partija kriterijumi za nagradu u pogledu tih partija zadovoljiti, u celini, bolje nego ponudama za svaku od tih partija pojedinačno.

Više informacija o podeli ugovora na partije može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 2, *Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki* i Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 36, *Podela ugovora na partije*.

Određivanje srazmernih kriterijuma za odabir

Određivanje isuviše zahtevnih kriterijuma za odabir veoma često predstavlja neopravdanu prepreku za učešće MSP u postupku javne nabavke. Za MSP je, dakle, od presudnog značaja zadržati srazmernost kriterijuma za odabir.

Srazmernost

Prema načelu srazmernosti, svaka preduzeta mera mora biti kako *neophodna* tako i *prikladna* u svetlu ciljeva koji se žele ostvariti. Primenjeni kriterijumi za odabir naročito moraju biti srazmerni veličini, prirodi i složenosti ugovora. Pored toga, moraju se zahtevati samo dokazi

¹⁰ U skladu sa francuskim Zakonom o javnim nabavkama (*Code de marchés publics*) iz 2006. godine, podela ugovora na partije je obavezna.

koji su strogo neophodni da se utvrdi da li su ispunjeni kriterijumi za odabir.

Javni naručiocu mogu da propišu tri moguća kriterijuma za odabir kao uslove za učestvovanje dobavljača u postupku:

- prikladnost za obavljanje stručne delatnosti
- ekonomsko i finansijsko stanje
- tehnička i stručna sposobnost.

Različita sredstva se mogu koristiti za dokazivanje ispunjenosti ovih kriterijuma.

Direktivom je izričito navedeno da svi uslovi vezani za kriterijume za odabir moraju biti ograničeni na one koji su prikladni da se osigura da kandidat ili ponuđač ima pravni i finansijski kapacitet i tehničku i stručnu sposobnost da izvrši ugovor. Nadalje, svi ti uslovi moraju biti vezani za predmet ugovora i srazmerni njemu (član 58, stav 1).

Direktivom su uvedena ograničenja u pogledu zahteva o finansijskom stanju, kako bi se izbeglo postavljanje neopravdanih prepreka. Javnim naručiocima naročito nije dozvoljeno da od dobavljača zahtevaju da imaju minimalni promet nesrazmeran predmetu ugovora. Zahtevani minimalni promet, u normalnim okolnostima, ne bi trebalo da bude više od dva puta veći od procenjene vrednosti ugovora osim u naročito opravdanim slučajevima (član 58, stav 3). Čak i u slučaju da se traži veći iznos minimalnog prometa, on mora biti vezan za predmet ugovora i srazmeran njemu. Posebna pravila o zahtevima minimalnog prometa odnose se na dodelu više partija istom dobavljaču, kao i na okvirne sporazume i sisteme dinamične nabavke.¹¹ Uslov minimalnog prometa bi, uopšteno govoreći, trebalo da bude takav da se njime podstakne učešće MSP u postupcima javnih nabavki.

Što se tiče tehničke i/ili stručne sposobnosti, javni naručiocu mogu da utvrđuju kriterijume kojima se obezbeđuje da dobavljači poseduju neophodne ljudske i tehničke resurse i iskustvo za izvršenje ugovora u skladu sa odgovarajućim standardom tokom čitavog perioda trajanja ugovora. Svi ti zahtevi moraju biti vezani za predmet ugovora i srazmerni njemu. Ova odredba može biti od koristi, primera radi, malim i srednjim preduzećima koja zapošljavaju radnike sa naročitim veštinama ili tehničkom stručnošću u određenoj oblasti.

Grupe dobavljača i pouzdanje u kapacitete drugih subjekata

Mala i srednja preduzeća retko imaju finansijske ili tehničke kapacitete koji im omogućavaju da obimne i složene ugovore izvrše kao pojedinačni ponuđači. Korišćenje mogućnosti opisanih u daljem tekstu može biti od pomoći malim i srednjim preduzećima da zadovolje visoke kriterijume u pogledu kvalifikacija i finansijske situacije.

Grupisanje: Bitno je naglasiti da Direktiva, kao i njena prethodnica, omogućava dobavljačima grupisanje u cilju učestvovanja u postupcima javnih nabavki u svojstvu kandidata ili ponuđača (član 19, stav 2). Javni naručiocu ne smeju da zahtevaju od grupa dobavljača da imaju određenu pravnu formu da bi podneli ponude ili zahteve za učestvovanje. Određena pravna forma se može, međutim, zahtevati od njih ako im se dodeli ugovor u slučaju da je promena pravne forme neophodna za zadovoljavajuće izvršenje tog ugovora.

Opcija formiranja grupe dobavljača omogućava malim i srednjim preduzećima da se zajednički nadmeću za velike i složene ugovore čije izvršenje nadilazi njihove pojedinačne sposobnosti.

Pouzdanje u kapacitete drugih subjekata: Direktivom se takođe dobavljačima omogućava da se pouzdaju u kapacitete drugih subjekata kako bi zadovoljili kriterijume vezane za ekonomsku i finansijsku situaciju i tehničku i stručnu sposobnost (član 63). Grupa dobavljača se takođe može pouzdati u kapacitete svojih članova ili drugih subjekata. Stoga, u slučaju da je dobavljač

¹¹ Više informacija se može naći u *Priručnik iz oblasti javnih nabavki SIGMA*. Na kraju ovog Informativnog dokumenta navedena je puna referenca i link za ovu publikaciju.

član grupe dobavljača, dovoljno je da utvrđene uslove u pogledu sposobnosti ispunjava grupa dobavljača u celini a ne svaki pojedinačni njen član. Ovom mogućnošću se podstiče učestvovanje MSP u postupcima javnih nabavki.

U slučaju da dobavljač namerava da se pouzda u kapacitete drugih subjekata, mora dokazati javnom naručiocu da će imati neophodna sredstva, na primer tako što će dostaviti obavezu, u pismenom obliku, tih subjekata u tom smislu.

Javni naručioci mogu da utvrde konkretne uslove, na primer da su kod zahteva vezanog za ekonomsko i finansijsko stanje dobavljača i drugi subjekti o kojima je reč solidarno odgovorni za izvršenje ugovora.

Utvrđivanje tehničkih specifikacija u pogledu funkcionalnih ili zahteva za ostvarenje određenih rezultata

Mala i srednja preduzeća imaju značajan potencijal, i to ne samo za stvaranje radnih mesta već i za inovacije. Stoga je veoma bitno da javni naručioci nastoje da svoje tehničke specifikacije sročte tako da se njima istovremeno odražava raznolikost tehničkih rešenja dostupnih na tržištu i promovišu inovativna rešenja. Time bi trebalo da se poveća stepen učestvovanja MSP, što bi opet za posledicu trebalo da ima rešenja koja predstavljaju veću vrednost za uloženi novac.

U članu 42 Direktive navodi se da se tehničke specifikacije formulišu u smislu zahteva vezanih za ostvarenje rezultata ili funkcionalnih zahteva, ili upućivanjem na standarde i tehničke specifikacije ili kombinacijom oba ova metoda. Uopšteno govoreći, tehničke specifikacije treba da se izrade tako da se izbegne veštačko ograničavanje konkurencije utvrđivanjem uslova kojima se pogoduje jednom konkretnom dobavljaču.

Specifikacijama vezanim za ostvarenje određenih rezultata ili funkcionalnim specifikacijama opisuje se željeni nivo ili ciljana vrednost, ali se njima istovremeno ne opisuje način ostvarenja tog nivoa odnosno vrednosti. Umesto opisivanja zahteva navođenjem ulaznih vrednosti ili detaljnih osobina dobara, usluga ili radova koji se nabavljaju, zahtev se opisuje navođenjem izlaznih rezultata. Utvrđivanje tehničkih specifikacija uz navođenje rezultata koji treba da se ostvare ili funkcionalnih zahteva, uopšteno govoreći, omogućava da se utvrđeni cilj ostvari na najbolji mogući način, jer se tako dobavljačima pruža fleksibilnost u predlaganju rešenja.

Postoji tanka linija između staranja o tome da je tržište u potpunosti svesno zahteva javnog naručioca i ostavljanja prostora za predlaganje različitih i novih načina za zadovoljenje tih zahteva. Na primer, mada dobavljači moraju biti upoznati sa ekološkim standardima koje mora da ispunjava određeni proizvod ili usluga, možda je moguće formulisati zahtev u smislu rezultata koji se moraju ostvariti, ili koristiti specifikacije zasnovane na izlaznim rezultatima, na primer navođenjem maksimalnih emisija CO₂ ili potrošnje energije ili vode, a ne propisivanjem detaljnog spiska ulaznih vrednosti.

Specifikacijama vezanim za rezultate ili funkcionalnost podstiče se učešće MSP, jer se njima prednost daje inovativnošću u javnim nabavkama. Što javni naručioci više definišu svoje potrebe u smislu neophodnih rezultata – primenom specifikacija vezanih za rezultate ili funkcionalnost – to će veći biti prostor koji se privatnom sektoru prepušta da iskoristi svoju stručnost i uvede inovacije. Kada privatni sektor nije ograničen na unapred utvrđene proizvode, metode proizvodnje i detaljne procese, u stanju je da stvara inovacije i bude kreativan u svojim procesima.

Mogućnosti za podugovaranje i neposredna isplata podugovaračima

Kod velikih ugovora jedno malo MSP možda neće biti u stanju da bude glavni ugovarač koji izvršava ceo ugovor, ili čak da podnese zajedničku ponudu sa drugim dobavljačima usled svoje veličine, specijalizacije i ograničenih resursa. Podugovaranje bi, međutim, moglo biti od koristi za MSP, jer bi ona mogla biti savršeno u stanju da izvrše određene usluge ili radove obuhvaćene u projektu. Podugovaranje može da pospeši pristup MSP tržištu javnih nabavki.

Direktiva je u većoj meri usredsređena na podugovaranje, a odgovarajuće odredbe člana 71 su mnogo detaljnije nego što je to bio slučaj sa ranije važećim pravilima. Uopšteno govoreći, javni naručiocu mogu od ponuđača da zahtevaju da dostave konkretne informacije o predloženom podugovaranju i podugovaračima. Javni naručilac naročito može da zahteva od ponuđača da u ponudi navedu deo ugovora za koji nameravaju da zaključe podugovor sa trećim licima i predložene podugovarače. Mogu postojati i odredbe domaćih zakona kojima se od javnih naručilaca zahteva da ove informacije traže od ponuđača.

Učešće podugovarača u izvršenju ugovora ne utiče na odgovornost glavnog ugovarača za izvršenje celog ugovora. Međutim, domaćim pravom država članica može biti predviđen i mehanizam za podelu odgovornosti između podugovarača i glavnog ugovarača.

Više informacija o podugovaranju može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 37, *Podugovaranje*.

Direktivom je uvedena i jedna konkretna, mada opcionalna, mera usmerena na MSP: to su neposredne isplate podizvođačima (član 71, stav 3). Države članice mogu, na zahtev podugovarača i u slučaju da priroda ugovora to omogućava, propisati da javni naručilac prenese dospela plaćanja neposredno na podugovarača za usluge, robu ili radove koje izvodi za dobavljača kome je dodeljen javni ugovor (glavni ugovarač). Te mere mogu uključivati odgovarajuće mehanizme koji glavnom ugovaraču omogućuju ulaganje prigovora na neosnovana plaćanja. Aranžmani koji se odnose na način plaćanja navode se u dokumentaciji o nabavci. Direktiva državama članicama omogućava da u ovom pogledu odu i dalje, na primer propisujući neposrednu isplatu podugovaračima bez njihovog zahteva za takvom neposrednom isplatom.

Pojedine države članice, poput Hrvatske i Slovenije, već su uvele i sprovele nacionalna pravila o neposrednim isplatama čak i pre nego što je ta mogućnost dozvoljena na nivou EU.

Elektronske javne nabavke

U svom najjednostavnijem obliku, „elektronske javne nabavke“ je krovni izraz kojim se opisuje zamena procedura komunikacije i obrade informacija u postupcima javnih nabavki u kojima se koristi papir procedurama zasnovanim na informacionim tehnologijama. Potpuno (tzv. *end-to-end*) elektronske javne nabavke podrazumevaju korišćenje elektronske tehnologije i procesa u različitim fazama postupka javne nabavke, počevši od objavljivanja obaveštenja o nadmetanju, preko dostavljanja tenderske dokumentacije, podnošenja ponuda i zahteva za učestvovanje, ocene ponuda, obaveštenja o dodeli ugovora, naručivanja i fakturisanja pa sve do plaćanja.

Elektronske javne nabavke („e-nabavke“) mogu postupak da učine efikasnijim, delotvornijim i dostupnijim za MSP. Njima se značajno može pojednostaviti sprovođenje javnih nabavki, smanjiti rasipanje resursa i omogućiti bolji ishodi postupka javnih nabavki (niža cena, bolji kvalitet) podsticanjem konkurencije na nivou čitave EU.

Mada je ranijim pravilima samo preporučeno korišćenje elektronskih sredstava u postupcima javnih nabavki, Direktivom su elektronska sredstva propisana kao standard za komunikaciju i razmenu informacija u postupcima javnih nabavki. Elementi postupka javne nabavke u kojima je korišćenje elektronskih sredstava komunikacije obavezno su sledeći:

- dostavljanje obaveštenja u elektronskom obliku („e-obaveštenja“);
- dostupnost tenderske dokumentacije u elektronskom obliku („e-dokumentacija“);
- podnošenje zahteva za učestvovanje i ponuda elektronskim putem („e-podnošenje“).

U skladu sa Direktivom, javni naručiocu nisu dužni da elektronski ili automatizovano obrađuju ili ocenjuju ponude, ali ta mogućnost im je na raspolaganju. Slično tome, ni elementi postupka javne nabavke nakon dodele ugovora ni interne komunikacije unutar javnog naručioca nisu obuhvaćeni obavezom korišćenja elektronskih sredstava komunikacije.

Iako Direktiva ne sadrži obaveze u pogledu elektronskog fakturisanja, Direktiva o e-fakturisanju¹² obavezuje države članice da se staraju o tome da javni i ostali naručioci primaju i obrađuju elektronske fakture koje odgovaraju evropskom standardu o elektronskom fakturisanju.

Iako su e-obaveštenja i e-dokumentacija već uvedeni, prelazak na e-nabavke u punom obimu biće dovršen do:

- oktobra 2018, kada će e-podnošenje postati obavezno za sve javne naručioce;
- novembra 2020, kada će e-fakturisanje postati obavezno za sve javne naručioce.

E-nabavke mogu biti snažno sredstvo za promovisanje učešća MSP i konkurencije, uključujući i preko državnih granica. E-nabavke bi trebalo da dovedu do smanjenja administrativnog opterećenja i administrativnih troškova i povećanja transparentnosti, što bi trebalo da pogoduje malim i srednjim preduzećima. Ona bi trebalo da budu u stanju da lakše utvrde relevantne informacije o poslovnim prilikama i odgovore na prilike za učestvovanje u tenderima elektronskim putem, umesto da posluju u tradicionalnom okruženju kojim dominira papir. E-nabavkama se smanjuju prepreke troškovi učestvovanja koje stvara geografska udaljenost, kao i jazovi u informacijama koji mogu da ometu ili obeshrabre moguće učesnike u postupcima u drugim zemljama kada se primenjuju postupci zasnovani na papirnim dokumentima.

Sve veći obim javnih nabavki se sada može pružiti iz drugih zemalja – primera radi, pružanje usluga vezanih za softver, konkursi za dizajn i servisni pozivni centri – a e-nabavke su naročito pogodne za omogućavanje ovakvih poslovnih prilika, naročito za MSP. Pored toga, e-fakturisanjem se može smanjiti cena i složenost dostavljanja računa. Nadalje, automatizacijom se mogu ograničiti mogućnosti za greške, što pojednostavljuje reviziju i naplatu poreza. Ovim poslednjim činiocem se, zatim, smanjuje administrativno opterećenje privrednih subjekata, koje nesrazmerno više utiče na MSP.

Većina MSP su opremljena za potpuno elektronske javne nabavke, što im omogućava da iskoriste njihove prednosti. Međutim, izuzetno je bitno obezbediti da način na koji je osmišljen sistem za e-nabavke ni na koji način ne omete puno učešće MSP na tržištu javnih nabavki. Poseban cilj bi trebalo da bude i staranje o tome da faza e-podnošenja bude što jednostavnije dostupna. Prepreke zbog kojih „početnici“ na tržištu često oklevaju da se upuste u mukotrpne postupke registracije ili autentifikacije koje zahtevaju određene platforme – i koje u pojedinim slučajevima zahtevaju korišćenje alata i sredstava dostupnih samo u zemlji u kojoj se postupak vodi – moraju biti uklonjene. U tom smislu, Direktivom je propisano da instrumenti i uređaji koji se koriste za e-komunikacije, kao i njihove tehničke osobine, moraju biti nediskriminatorni, lako dostupni i interoperabilni sa proizvodima informacionih i komunikacionih tehnologija u opštoj upotrebi. Njima se ne sme ograničavati pristup dobavljača postupku javne nabavke.

Više informacija možete naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 17, *Elektronske javne nabavke*.

Komunalne delatnosti

Direktiva o komunalnim delatnostima¹³ sadrži odredbe koje su praktično identične odredbama Direktive koje se odnose na učešće MSP u postupcima javnih nabavki. Čitaocima upućujemo na sledeće članove:

¹² Direktiva 2014/55/EU o elektronskom fakturisanju u postupcima javnih nabavki od 16. aprila 2014.

¹³ 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.

- član 37 – Grupe dobavljača
- član 79 – Pouzdanje u kapacitete drugih subjekata
- član 60 – Tehničke specifikacije
- član 88 – Podugovaranje
- član 40 – Elektronske javne nabavke

Član 65 Direktive o komunalnim delatnostima odnosi se na podelu ugovora na partije. Za razliku od Direktive, ovde ne postoji obaveza javnog naručioca ni da razmotri da li da podeli ugovor na partije niti da dokumentuje razloge iz kojih je doneo takvu odluku.

Članovima 78 i 80 pruža se više fleksibilnosti nego Direktivom u pogledu izbora kriterijuma za odabir koji se mogu primeniti i dokaza koji se mogu zahtevati od dobavljača. Opšte pravilo je da javni naručilac mora da primeni objektivna pravila i kriterijume pri odabiru i isključenju dobavljača. Kada se dobavljači opredele za korišćenje pravila i kriterijuma definisanih Direktivom, te kriterijume bi trebalo da primenjuju u skladu sa zahtevima iz Direktive, poput kriterijuma vezanog za uslove u pogledu minimalnog prometa, korišćenja ESPD i e-Certisa.

Dodatne informacije

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Economic Issues in Public Procurement* [Ekonomska pitanja u postupcima javnih nabavki], Brief 2, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Selecting Economic Operators* [Odabir dobavljača], Brief 7, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Division of Contracts into Lots* [Podjela ugovora na partije], Brief 36, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Subcontracting* [Podugovaranje], Brief 37, OECD Publishing, Paris

Drugi izvori

European Commission (2008), *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*, Staff Working Document SEC(2008) 2193.

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf

European Commission (2014), *SMEs' Access to Public Procurement Markets and Aggregation of Demand in the EU* [Pristup MSP tržištima javnih nabavki i agregacija tražnje u EU].

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf

European Commission (2016), *EU Public Procurement Reform: Less Bureaucracy, Higher Efficiency – Overview of the new EU procurement and concession rules introduced on 18 April 2016*.

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm