



Septembar 2016.

Informativni dokument br. 33

Javne nabavke

Mala i srednja preduzeća (MSP) u postupcima javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Opće mjere za pojednostavljenje pristupa MSP-a javnim nabavkama](#)
- [Posebne mjere](#)
 - [Smanjenje administrativnog opterećenja](#)
 - [Podjela ugovora na partije](#)
 - [Određivanje srazmjernih kriterija za odabir](#)
 - [Grupe dobavljača i korištenje kapaciteta drugih subjekata](#)
 - [Utvrđivanje tehničkih specifikacija u pogledu funkcionalnih ili zahtjeva za ostvarenje određenih rezultata](#)
 - [Mogućnosti za podugovaranje i neposredna isplata podugovaračima](#)
 - [Elektronske javne nabavke](#)
- [Komunalne djelatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Uvod

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

Pojednostavljen pristup tržištima javnih nabavki može pomoći MSP-u da otključaju taj svoj potencijal i da pritom ostvare pozitivan uticaj na privredu u cjelini. Pored toga, značajno učešće MSP-a u javnim nabavkama omogućava javnim naručiocima da značajno prošire svoju potencijalnu bazu dobavljača i time osiguraju pozitivan uticaj intenzivnije konkurencije za javne ugovore kao protutežu 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-a ugovorima o javnim nabavkama“². U Kodeksu se utvrđuje i razrađuje više praksi unutar pravnog okvira EU kojima se tenderi optimiziraju za učešće MSP-a i osigurava jednakost mogućnosti za učestvovanje. Također se opisuju najbolje prakse i pružaju smjernice državama članicama EU i njihovim javnim naručiocima u cilju što potpunijeg iskorištenja 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 koji je 2012. inicirala EK, približno 1.000 MSP-a i poslovnih udruženja navelo je režim javnih nabavki kao jedan od deset pravnih akata EU s najvećim opterećenjem.³

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

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

U tom kontekstu, ovim informativnim dokumentom opisuju se mjere na nivou EU preduzete kako bi se osiguralo da javni naručioci mogu u postupcima javnih nabavki u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti potencijal MSP-a.

¹ Mala i srednja preduzeća su samostalna preduzeća ili grupe preduzeća s 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)].

Opće mjere za pojednostavljenje pristupa MSP-a javnim nabavkama

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

Značaj MSP-a 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 mjesta, 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 trebale bi da doprinesu većem stepenu uspjeha, što podrazumijeva udio malih i srednjih preduzeća u ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora. Nije prikladno nametnuti obavezujuće stepene uspjeha, međutim nacionalne inicijative usmjerene na podsticanje učešća malih i srednjih preduzeća trebalo bi pomno pratiti s obzirom na njihovu važnost.“

Mjere za podsticanje učešća MSP-a u postupcima javne nabavke predviđene Direktivom mogu se rezimirati na sljedeći način:

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

Ove mjere su detaljnije opisane u daljem tekstu.

Primjeri inicijativa na nivou pojedinačnih država

Velika Britanija

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

Vlada je uvela izmjene kako bi pomogla MSP-u da se nadmeću za javne ugovore. Među tim izmjenama

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 donesenih 18. aprila 2016]

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

su:

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

Svako ministarstvo i posebna služba Državna komercijalna služba⁸ ([Crown Commercial Service](#)) morat će se postarati da Vlada ostvaruje ovako zacrtane vrijednosti utvrđivanjem pojedinačnih planova i ciljeva u pogledu udjela MSP-a u postupcima javnih nabavki u toku narednih pet godina.

Više informacija možete naći na sljedećoj 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 s Ministarstvom za zapošljavanje, privredu i inovacije (*Department of Jobs, Enterprise and Innovation*), formirala Radnu grupu na najvišem nivou za pristup MSP-a 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-a, od unapređenja vještina pripremanja ponuda do prilika za „upoznavanje s kupcima“.

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

Radna grupa je od svog osnivanja izradila više prijedloga s ciljem pružanja podrške i pomoći malim i srednjim preduzećima u poslovanju s javnim sektorom. Ključni korak u tom pravcu bilo je objavljivanje instrukcije upućene javnim naručiocima pod nazivom *Initiatives to Assist SMEs in Public Procurement* (*Inicijativa za podršku MSP-u u javnim nabavkama*) (instrukcija br. 10/14). Ovom instrukcijom, kojom su ažurirane prethodne smjernice, 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-u olakša nadmetanje za ugovore u javnom sektoru. Pored toga, pokrenut je i pilot-projekt Savjetodavne 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 sljedećim 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 mjere

Smanjenje administrativnog opterećenja

Dobavljači, a naročito MSP, smatraju da značajnu prepreku njihovom učešću u postupcima javnih nabavki predstavlja administrativno opterećenje koje nastaje uslijed obaveze pribavljanja velikog broja potvrda ili drugih dokumenata u vezi s uslovima za isključenje i kriterijima za odabir.

Smanjenje obimnosti dokumentacije potrebne za učestvovanje u postupcima javnih nabavki stoga je jedna od ključnih izmjena 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). Riječ je o standardiziranom obrascu izjave koju dobavljač popunjava i dostavlja javnom naručiocu. Dobavljač može iskoristiti ESPD da potvrdi da ispunjava sljedeće uslove:

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

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

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

Javni naručilac je u trenutku dostavljanja zahtjeva za učestvovanje ili ponuda kandidata ili ponuđača dužan da prihvati ESPD. Javni naručilac može, međutim, u svakom trenutku u toku postupka zahtijevati da ponuđač ili kandidat dostavi svu prateću dokumentaciju ili njen dio. Javni naručilac to može učiniti u slučaju da su ti dokumenti neophodni za pravilno vođenje postupka. Nadalje, prije dodjele ugovora javni naručilac može obavezati ponuđača kome je odlučio da dodijeli ugovor da dostavi ažuriranu 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 internetski portal namijenjen pružanju pomoći javnim naručiocima, dobavljačima i drugim licima za popunjavanje ESPD elektronskim putem.

Ovom portalu se može pristupiti na sljedećoj adresi:

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

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

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

Korištenje ovog portala – i to naročito kada dostigne svoj pun potencijal kroz integraciju s drugim

relevantnim nacionalnim rješenjima 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 naročitog značaja za MSP. Administrativni zahtjevi 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 zahtijevaju na kraju postupka i to samo od najuspješnijeg ponuđača. Ta promjena je imala neposredan uticaj na resurse (vrijeme 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 osigurava i kojim upravlja EK.⁹ Njime se pruža vodič za rad s 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 koje dokumente i potvrde moraju da podnesu kada podnose ponudu u postupku javne nabavke u nekoj od država članica;
- javnim naručiocima u državama članicama da utvrde koje dokumente treba da zatraže a koje mogu da prihvate od dobavljača.

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

Informacije o e-Certisu

E-Certis je dostupan na 23 zvanična jezika EU.

Sisteme-Certis omogućava brzu pretragu po više kriterija, uključujući i pretragu na izvornom jeziku traženog dokumenta.

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

Svaki nacionalni skup podataka pod svakim zaglavlјem sadrži informacije dodatno podijeljene na više standardnih polja. U ovoj bazi se dosljedno i detaljno, s 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 dosljedna struktura omogućava krajnje obimnu analizu različitih vrsta dokumenata. Pretrage po ključnim riječima, 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 s ranijim pravilima države članice nisu bile dužne da ažuriraju informacije u e-Certisu i one su stoga često bile zastarjele. 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 trebale bi da pomognu kako etabliranim malim i srednjim preduzećima tako i početnicima na tržištu u postupku pripreme ponuda. Ove

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

informacije su od naročito značaja za njihovo učešće u postupcima javnih nabavki u državama članicama u kojima MSP nema sjedište, jer e-Certis može pomoći malim i srednjim preduzećima da razumiju koje se informacije zahtijevaju od njih.

Podjela ugovora na partije

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

Ugovor se može podijeliti na partije na kvantitativnoj osnovi, pri čemu je veličina pojedinačnog ugovora bolje usklađena s kapacitetom MSP-a. Ugovor se može podijeliti i na kvalitativnoj osnovi, gdje će se svaka pojedinačna partija uskladiti tako da se njome odražavaju specijalizirani sektori malih i srednjih preduzeća. Može se razmotriti i podjela ugovora na partije prema fazama projekta kako bi se malim i srednjim preduzećima pomoglo da upravljaju obimom posla koji preuzmu.

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

Direktivom se javni naručiocci ne obavezuju da podijele ugovore na partije. Međutim, od njih se traži da *razmotre* podjelu određenog ugovora na partije. U pojedinim slučajevima možda neće biti praktično ili prikladno podijeliti ugovor na partije, na primjer u slučaju da podjela na više dobavljača može da dovede do nastanka neprihvatljivog operativnog rizika. U slučaju da javni naručilac odluči da ne podijeli ugovor na partije, dužan je da obrazloži tu odluku (član 46, stav 1).

Državama članicama je omogućeno da propišu obavezu dodjele 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, primjera radi Francuska,¹⁰ još su ranije propisale ovu obavezu podjele na partije u skladu s prethodnim pravilima o javnoj nabavci.

Kada se ugovori dijele na partije, postoji više načina da javni naručiocci upravljaju tim partijama. Javnim naručiocima je dopušteno da ograniče broj partija za koje jedan dobavljač može da podnese ponude. Naručiocci također mogu da ograniče broj partija koje se mogu dodijeliti istom dobavljaču i tako zaštite slobodu konkurencije ili osiguraju pouzdanost snabdijevanja, a pritom podstaknu učešće MSP-a. Javni naručiocci 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 kriteriji za nagradu u pogledu tih partija zadovoljiti u cjelini bolje nego ponudama za svaku od tih partija pojedinačno.

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

Određivanje srazmjernih kriterija za odabir

Određivanje isuviše zahtjevnih kriterija za odabir veoma često predstavlja neopravdanu prepreku za učešće MSP-a u postupku javne nabavke. Za MSP je, dakle, od presudnog značaja zadržati srazmjernost kriterija za odabir.

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

Srazmjernost

Prema načelu srazmjernosti, svaka preduzeta mjera mora biti kako *neophodna* tako i *prikladna* u svjetlu ciljeva koji se žele ostvariti. Primijenjeni kriteriji za odabir naročito moraju biti srazmjerni veličini, prirodi i složenosti ugovora. Pored toga, moraju se zahtijevati samo dokazi koji su strogo neophodni da se utvrdi da li su ispunjeni kriteriji za odabir.

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

- prikladnost za obavljanje stručne djelatnosti;
- ekonomsko i finansijsko stanje;
- tehničku i stručnu sposobnost.

Različita sredstva se mogu koristiti za dokazivanje ispunjenosti ovih kriterija.

Direktivom je izričito navedeno da svi uslovi u vezi s kriterijima 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 u vezi s predmetom ugovora i srazmjerni njemu (član 58, stav 1).

Direktivom su uvedena ograničenja u pogledu zahtjeva o finansijskom stanju kako bi se izbjeglo postavljanje neopravdanih prepreka. Javnim naručiocima naročito nije dozvoljeno da od dobavljača zahtijevaju da imaju minimalni promet nesrazmjernan predmetu ugovora. Zahtijevani minimalni promet, u normalnim okolnostima, ne bi trebao biti više od dva puta veći od procijenjene vrijednosti ugovora osim u naročito opravdanim slučajevima (član 58, stav 3). Čak i u slučaju da se traži veći iznos minimalnog prometa, on mora biti u vezi s predmetom ugovora i srazmjernan njemu. Posebna pravila o zahtjevima minimalnog prometa odnose se na dodjelu više partija istom dobavljaču, kao i na okvirne sporazume i sisteme dinamične nabavke.¹¹ Uslov minimalnog prometa bi, općenito govoreći, trebao da bude takav da se njime podstakne učešće MSP-a u postupcima javnih nabavki.

Što se tiče tehničke i/ili stručne sposobnosti, javni naručiocu mogu da utvrđuju kriterije kojima se osigurava da dobavljači posjeduju neophodne ljudske i tehničke resurse i iskustvo za izvršenje ugovora u skladu s odgovarajućim standardom tokom čitavog perioda trajanja ugovora. Svi ti zahtjevi moraju biti u vezi s predmetom ugovora i srazmjerni njemu. Ova odredba može biti od koristi, primjera radi, malim i srednjim preduzećima koja zapošljavaju radnike s naročitim vještinama ili tehničkom stručnošću u određenoj oblasti.

Grupe dobavljača i pouzdanje u kapacitete drugih subjekata

Mala i srednja preduzeća rijetko imaju finansijske ili tehničke kapacitete koji im omogućavaju da obimne i složene ugovore izvrše kao pojedinačni ponuđači. Korištenje mogućnosti opisanih u daljem tekstu može biti od pomoći malim i srednjim preduzećima da zadovolje visoke kriterije 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 smiju zahtijevati od grupa dobavljača da imaju određenu pravnu formu da bi podnijeli ponude ili zahtjeve za učestvovanje. Određena pravna forma se može, međutim, zahtijevati od njih ako im se dodijeli ugovor u slučaju da je promjena 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.

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

Pouzdanje u kapacitete drugih subjekata: Direktivom se također dobavljačima omogućava da se pouzdaju u kapacitete drugih subjekata kako bi zadovoljili kriterije u vezi s ekonomskom i finansijskom situacijom i tehničkom i stručnom sposobnosti (član 63). Grupa dobavljača se također može pouzdati u kapacitete svojih članova ili drugih subjekata. Stoga, u slučaju da je dobavljač član grupe dobavljača, dovoljno je da utvrđene uslove u pogledu sposobnosti ispunjava grupa dobavljača u cjelini a ne svaki pojedinačni njen član. Ovom mogućnošću se podstiče učestvovanje MSP-a u postupcima javnih nabavki.

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

Javni naručioci mogu da utvrde konkretne uslove, na primjer da su kod zahtjeva vezanog za ekonomsko i finansijsko stanje dobavljač i drugi subjekti o kojima je riječ solidarno odgovorni za izvršenje ugovora.

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

Mala i srednja preduzeća imaju značajan potencijal, i to ne samo za stvaranje radnih mjesta 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 rješenja dostupnih na tržištu i promoviraju inovativna rješenja. Time bi trebalo da se poveća stepen učestvovanja MSP-a, što bi opet za posljedicu trebalo da ima rješenja koja predstavljaju veću vrijednost za uloženi novac.

U članu 42 Direktive navodi se da se tehničke specifikacije formuliraju u smislu zahtjeva vezanih za ostvarenje rezultata ili funkcionalnih zahtjeva, ili upućivanjem na standarde i tehničke specifikacije, ili kombinacijom obje ove metode. Općenito govoreći, tehničke specifikacije treba da se izrade tako da se izbjegne vještačko 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 vrijednost, ali se njima istovremeno ne opisuje način ostvarenja tog nivoa odnosno vrijednosti. Umjesto opisivanja zahtjeva navođenjem ulaznih vrijednosti ili detaljnih osobina dobara, usluga ili radova koji se nabavljaju, zahtjev se opisuje navođenjem izlaznih rezultata. Utvrđivanje tehničkih specifikacija uz navođenje rezultata koji treba da se ostvare ili funkcionalnih zahtjeva, općenito govoreći, omogućava da se utvrđeni cilj ostvari na najbolji mogući način, jer se tako dobavljačima pruža fleksibilnost u predlaganju rješenja.

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

Specifikacijama vezanim za rezultate ili funkcionalnost podstiče se učešće MSP-a, jer se njima prednost daje inovativnosti u javnim nabavkama. Što javni naručioci više definiraju svoje potrebe u smislu neophodnih rezultata – primjenom 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 unaprijed 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 cijeli ugovor, ili čak da podnese zajedničku ponudu s drugim dobavljačima uslijed 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 pospješiti pristup MSP-a tržištu javnih nabavki.

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

Učešće podugovarača u izvršenju ugovora ne utiče na odgovornost glavnog ugovarača za izvršenje cijelog ugovora. Međutim, domaćim pravom država članica može biti predviđen i mehanizam za podjelu 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, mjera usmjerena na MSP: to su neposredne isplate podizvođačima (član 71, stav 3). Države članice mogu, na zahtjev podugovarača i u slučaju da priroda ugovora to omogućava, propisati da javni naručilac prenese dospjela plaćanja neposredno na podugovarača za usluge, robu ili radove koje izvodi za dobavljača kome je dodijeljen javni ugovor (glavni ugovarač). Te mjere 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 primjer propisujući neposrednu isplatu podugovaračima bez njihovog zahtjeva za takvom neposrednom isplatom.

Pojedine države članice, poput Hrvatske i Slovenije, već su uvele i provele nacionalna pravila o neposrednim isplatama čak i prije 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 zamjena procedura komunikacije i obrade informacija u postupcima javnih nabavki u kojima se koristi papir procedurama zasnovanim na informacijskim tehnologijama. Potpuno (tzv. *end-to-end*) elektronske javne nabavke podrazumijevaju korištenje elektronske tehnologije i procesa u različitim fazama postupka javne nabavke, počevši od objavljivanja obavještenja o nadmetanju, preko dostavljanja tenderske dokumentacije, podnošenja ponuda i zahtjeva za učestvovanje, ocjene ponuda, obavještenja o dodjeli ugovora, naručivanja i fakturisanja pa sve do plaćanja.

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

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

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

U skladu s Direktivom, javni naručiocu nisu dužni da elektronski ili automatizirano obrađuju ili ocjenjuju ponude, ali ta mogućnost im je na raspolaganju. Slično tome, ni elementi postupka javne nabavke nakon dodjele ugovora ni interne komunikacije unutar javnog naručioca nisu obuhvaćeni obavezom korištenja 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 naručiocu primaju i obrađuju elektronske fakture koje odgovaraju evropskom standardu o elektronskom fakturisanju.

Iako su e-obavještenja i e-dokumentacija već uvedeni, prelazak na e-nabavke u punom obimu bit će 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 promoviranje učešća MSP-a i konkurencije, uključujući i preko državnih granica. E-nabavke bi trebale da dovedu do smanjenja administrativnog opterećenja i administrativnih troškova i povećanja transparentnosti, što bi trebalo da pogoduje malim i srednjim preduzećima. Ona bi trebala biti u stanju da lakše utvrde relevantne informacije o poslovnim prilikama i odgovore na prilike za učestvovanje u tenderima elektronskim putem, umjesto da posluju u tradicionalnom okruženju kojim dominira papir. E-nabavkama se smanjuju prepreke troškova 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 primjenjuju postupci zasnovani na papirnim dokumentima.

Sve veći obim javnih nabavki se sada može pružiti iz drugih zemalja – primjera 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 mogu smanjiti cijena i složenost dostavljanja računa. Nadalje, automatizacijom se mogu ograničiti mogućnosti za greške, što pojednostavljuje reviziju i naplatu poreza. Ovim posljednjim činiocem se, zatim, smanjuje administrativno opterećenje privrednih subjekata, koje nesrazmjerno više utiče na MSP.

Većina malih i srednjih preduzeća su opremljena za potpuno elektronske javne nabavke, što im omogućava da iskoriste njihove prednosti. Međutim, izuzetno je bitno osigurati da način na koji je osmišljen sistem za e-nabavke nikako ne omete puno učešće MSP-a na tržištu javnih nabavki. Poseban cilj bi trebao biti i staranje o tome da faza e-podnošenja bude što jednostavnije dostupna. Prepreke zbog kojih „početnici“ na tržištu često oklijevaju da se upuste u mukotrpne postupke registracije ili autentifikacije koje zahtijevaju određene platforme – i koje u pojedinim slučajevima zahtijevaju korištenje 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 s proizvodima informacijskih i komunikacijskih tehnologija u općoj upotrebi. Njima se ne smije ograničavati pristup dobavljača postupku javne nabavke.

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

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

Komunalne djelatnosti

Direktiva o komunalnim djelatnostima¹³ sadrži odredbe koje su praktično identične odredbama Direktive koje se odnose na učešće MSP-a u postupcima javnih nabavki. Čitaocima upućujemo na sljedeće članove:

- 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 djelatnostima odnosi se na podjelu ugovora na partije. Za razliku od Direktive, ovdje ne postoji obaveza javnog naručioca ni da razmotri da li da podijeli ugovor na partije niti da dokumentuje razloge zbog kojih je donio takvu odluku.

Članovima 78 i 80 pruža se više fleksibilnosti nego Direktivom u pogledu izbora kriterija za odabir koji se mogu primijeniti i dokaza koji se mogu zahtijevati od dobavljača. Opće pravilo je da javni naručilac mora da primijeni objektivna pravila i kriterije pri odabiru i isključenju dobavljača. Kada se dobavljači opredijele za korištenje pravila i kriterija definiranih Direktivom, te kriterije bi trebao primjenjivati u skladu sa zahtjevima iz Direktive, poput kriterija vezanog za uslove u pogledu minimalnog prometa, korištenja ESPD i e-Certisa.

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.

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 malih i srednjih preduzeća 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