



Javne nabavke

Ugovori ispod finansijskih pragova

SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Informacije o domaćim pravilima, politikama i procedurama javnih nabavki](#)
- [Uticaj načela Ugovora na javne nabavke ispod pragova](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Uvod

U ovom Informativnom dokumentu bavimo se javnim nabavkama za ugovore čije su vrijednosti niže od propisanih finansijskih pragova. U ovom kontekstu, ugovori „ispod pragova“ se zaključuju za nabavke radova, dobara i usluga koje vrše javni naručioc i koje su ispod finansijskih pragova EU. Finansijski pragovi EU za period od 1. januara 2016. do 31. decembra 2017. iznose 5.225.000 EUR za ugovore o radovima, 209.000 EUR (ugovori koje zaključuju lokalne vlasti), odnosno 135.000 EUR (ugovori koje zaključuju organi državne uprave) za dobra i usluge i 750.000 EUR za ugovore o uslugama na koje se primjenjuje „pojednostavljeni režim“. Više informacija, zajedno s objašnjenjem različitih pragova za dobra i usluge, može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 5, *Finansijski pragovi EU*.

Ugovori ispod pragova čine ogromnu većinu ugovora koje dodjeljuju javni naručioc i stoga su od izuzetnog značaja za sve države članice. Na njih odlaze značajni rashodi javnih naručilaca, a oni istovremeno predstavljaju i bitne poslovne prilike za dobavljače, naročito za mala i srednja preduzeća (MSP).

Ugovori ispod pragova nisu obuhvaćeni procesnim odredbama Direktive o javnom sektoru („Direktiva“).¹ Većina ugovora koje dodjeljuju javni naručioc se, stoga, dodjeljuje u skladu s domaćim pravilima, politikama i procedurama. Međutim, i u tim slučajevima važno je imati nekoliko činilaca na umu.

Postupci javnih nabavki za dodjelu ugovora ispod pragova trebali bi da:

- **Budu djelotvorni i efikasni**, uz primjenu postupaka, rokova i dokumenata koji odražavaju potrebe i ishode konkretnog postupka nabavke.
- **Budu srazmjerni i bez nepotrebne birokratije** kako bi se izbjeglo da se javnom naručiocu nameću suviše složena ili nesrazmjerna birokratska ili administrativna opterećenja ili troškovi u odnosu na veličinu, vrijednost i složenost predmetnog ugovora.
- **Osiguraju odgovarajuću konkurenciju**, pošto otvorena i pravična konkurencija pomaže da se privuče šira lepeza potencijalnih ponuđača, uključujući i MSP i novoosnovana preduzeća (tzv. „startup“), koje naročito mogu privući ugovori manje vrijednosti.
- **Budu transparentni**, jer se transparentnošću postupka podstiče otvorena i pravična konkurencija i pomaže u zaštiti od korupcije i pogodovanja pojedinim ponuđačima.
- **Budu usklađeni s pravilima i načelima Ugovora**² i, tamo gdje je to relevantno za konkretan ugovor, usklađeni i s osnovnim standardima koje je uspostavio Sud pravde Evropske unije (SPEU).
- **Predstavljaju najefikasniji vid potrošnje javnih sredstava** kojim se osigurava optimalna raspodjela sredstava u cilju ostvarenja željenih ishoda.

Na osnovu svojih ekonomskih, socijalnih i administrativnih razlika, države članice mogu uspostaviti ravnotežu između naprijed navedenih i drugih pitanja pri odlučivanju o tome kako najbolje da uredi dodjelu ugovora ispod pragova.

U ovom informativnom dokumentu pruža se skraćeni pregled pristupa koje su države članice primijenile pri izradi svojih domaćih pravila, politika i procedura javnih nabavki. Ove

¹ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

² Ugovor o funkcioniranju Evropske unije – prečišćeni tekst Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, „Službeni list Evropske unije“ („SLEU“), C 326, 26. oktobar 2012. U ovom informativnom dokumentu za Ugovor se koristi skraćenica „UFEU“ ili riječ „Ugovor“.

informacije su preuzete iz Izvještaja SIGMA br. 45,³ u kojem se analiziraju informacije primljene od 22 države članice.

U zaključku ovog Informativnog dokumenta navode se dodatne informacije o mogućem uticaju pravila i načela Ugovora, osnovnih standarda i pojedinih odredbi Direktive na dodjelu ugovora ispod pragova. Taj uticaj se najčešće u određenoj mjeri odražava i u pravilima, politikama i procedurama javnih nabavki u pojedinačnim državama, primjera radi kroz navođenje potrebe za poštovanjem načela jednakog postupanja, odsustva diskriminacije i transparentnosti.

Informacije o domaćim pravilima, politikama i procedurama javnih nabavki

(Detaljnije informacije se mogu naći u Izvještaju SIGMA br. 45.)

Informacije u ovom informativnom dokumentu preuzete su iz Izvještaja SIGMA br. 45, u kojem se analiziraju informacije primljene od 22 države članice. Te informacije su bile važeće u trenutku objavljivanja tog izvještaja (2010. godine).

Uređenje ugovora ispod pragova: Države članice često prave razliku između ugovora ispod i iznad pragova i tretiraju ih drugačije u pogledu procedura javnih nabavki koje se primjenjuju. Većina država članica zakonom ili podzakonskim aktom uređuje nabavke ispod pragova u klasičnom sektoru i propisuje obavezu dodjele ugovora na osnovu otvorenih, pravičnih i konkurentnih postupaka. Samo veoma mali broj država članica ugovore ispod pragova uređuje dobrovoljnim smjernicama. Države članice često istim zakonom ili propisom uređuju ugovore kako ispod tako i iznad pragova, iako se konkretna pravila koja se primjenjuju mogu razlikovati.

Nacionalni pragovi i zajednički postupci javnih nabavki: Na ugovore ispod pragova se najčešće primjenjuju pojednostavljene procedure i pravila koja su manje stroga od „punog“ režima EU. Također se često dešava da su dvije ili tri dodatne kategorije vrijednosti ugovora ispod praga, te se u tom slučaju na ugovore različitih kategorija primjenjuju različiti procesni uslovi i rokovi. Svrha pragova i s njima povezanih procedura dobro je opisana u odgovoru Slovenije na upitnik kojim su prikupljane informacije za Izvještaj SIGMA br. 45: „da se postupci dodjele ugovora primjere predmetu ugovora, a naročito procijenjenoj vrijednosti ugovora u skladu s načelom srazmjernosti“.

Neposredna nabavka, odnosno nabavka od dobavljača bez obaveze objavljivanja obavještenja o nadmetanju ili provođenja konkurentnog postupka često je dopuštena za ugovore veoma male vrijednosti. Definicija ugovora veoma male vrijednosti zavisi od zemlje do zemlje, ali se maksimalna vrijednost nabavki za koje važi ovaj postupak najčešće kreće od 5.000 do 15.000 EUR. U pojedinim zemljama može biti adekvatniji niži prag vrijednosti.

Među drugim primjerima pojednostavljenih procedura su: (1) obaveza javnih naručilaca da zahtijevaju finansijske ponude ili ponude u pismenom obliku od ponuđača bez prethodnog oglašavanja, čime se osigurava određeni nivo konkurencije, i (2) prikupljanje dvije ponude objavljivanjem oglasa na nacionalnom portalu, ali uz primjenu pojednostavljene procedure, čime se osiguravaju transparentnost i konkurencija – a istovremeno primjenjuje postupak srazmjernan prirodi i vrijednosti ugovora – i izbjegava prekomjerno birokratski pristup.

Način primjene kategorija po vrijednosti i procedura za ugovore ispod praga najbolje se mogu objasniti na ovom primjeru iz Rumunije:

³ SIGMA (2010), *Public Procurement in EU Member States – The Regulation of Contracts Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives* [Javne nabavke u državama članicama EU – Uređenje ugovora ispod pragova EU i ugovora u oblastima koje nisu obuhvaćene detaljnim pravilima propisanim direktivama EU], SIGMA Paper No. 45, OECD Publishing, Paris.

- Radovi, dobra i usluge u vrijednosti od najviše 15.000 EUR mogu se nabaviti neposrednom kupovinom.
- Dobra i usluge u vrijednosti od najviše 125.000 EUR i radovi u vrijednosti od najviše 4.845.000 EUR mogu se nabaviti uz primjenu pojednostavljenog postupka (zahtjeva za podnošenje ponuda), što, primjera radi, podrazumijeva sljedeće:
 - Obavještenje o nadmetanju mora se objaviti na centralnom portalu (platformi za elektronsko oglašavanje), ali u pojednostavljenom obliku.
 - Rok za podnošenje ponuda je 10 dana, ali može biti skraćen na 6 dana ako se ponuda podnosi elektronskim putem (ovi rokovi su mnogo kraći nego za javne nabavke iznad pragova).
 - Rok mirovanja je 6 dana umjesto 11 dana, koliko iznosi za javne nabavke iznad pragova.
- Dobra i usluge u vrijednosti od preko 125.000 EUR moraju se nabavljati uz primjenu procedura EU, ali za te postupke važe kraći rokovi. Primjera radi, rok za otvoreni postupak je 20 dana (15 dana za elektronsko podnošenje ponude) umjesto roka EU od 52 dana (47 dana za elektronsko podnošenje ponuda).

Pravila za upućivanje poziva za podnošenje ponuda i oglašavanje: Objavljivanje obavještenja o nadmetanju ili oglasa o mogućnostima za dodjelu ugovora, bez obzira na vrijednost ugovora, može da podstakne konkurenciju, pomogne da javni naručilac ostvari najbolju vrijednost za uloženi novac i doprinese transparentnosti čitavog postupka. Objavljivanje obavještenja o nadmetanju ili oglasa za ugovore ispod pragova često je propisano domaćim pravilima, politikama i procedurama. Bitno je postarati se da su ti uslovi srazmjerni prirodi i vrijednosti ugovora, ali i da ova obavještenja dopiju do svoje ciljane publike.

U pojedinim državama članicama obavezno je oglašavanje putem standardnih nacionalnih portala na internetu i/ili u elektronskom formatu, i ti oglasi se koriste za ugovore svih vrijednosti. U drugim zemljama se od javnih naručilaca zahtijeva da oglase objave na svojim internet stranicama, ili im se daje više slobode u pogledu toga gdje će se oglašavati. Objavljivanje oglasa u novinama s lokalnim ili nacionalnim tiražem također može biti relevantno, ali bi trebalo pažljivo razmisliti da li su takvi uslovi adekvatni i srazmjerni u smislu administrativnog opterećenja i troškova i da li se njima prekomjerno birokratizira postupak.

Više informacija o oglašavanju i upućivanju poziva za podnošenje ponuda primjenom metoda i mehanizama elektronskih javnih nabavki može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 17, *Elektronske javne nabavke*.

Rokovi: Brojne države članice opredijelile su se da naprave razliku između nabavki ispod i iznad pragova. Takav pristup nerijetko podrazumijeva propisivanje različitih rokova za ugovore različitih vrijednosti koje su ispod pragova. Često se skraćuje rok za dostavljanje prijave i podnošenje ponuda. Kada se, kako je uobičajeno, propiše najkraći rok, on najčešće iznosi od 10 do 15 dana za dostavljanje prijave i od 10 do 25 dana za podnošenje ponuda. Ovi rokovi se često mogu skratiti ako se prijave i ponude podnose elektronskim putem.

Kvalitativni odabir: U više država članica primjenjuju se suštinski isti propisi za kvalitativni odabir kako ugovora iznad pragova tako i onih ispod njih. Osnovna razlika u odnosu na odredbe režima koji važi za ugovore iznad pragova odnosi se na dostavljanje dokaza o ispunjenosti uslova za kvalifikaciju, što odražava potrebu da se postupak učini srazmjernim i ne prekomjerno birokratiziranim. Primjera radi, u pojedinim državama članicama dobavljači mogu da dokažu ispunjenost uslova za kvalifikovanje davanjem izjave umjesto dostavljanja propisanih dokumenata. U drugim državama, u cilju smanjenja birokratije, dobavljači nisu dužni da dostavljaju dokaze o podacima koje državni organi već posjeduju, već je na samim državnim organima da pribave te podatke. Više informacija o uslovima koji važe za kvalitativni

odabir u skladu s Direktivom može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 7, *Odabir dobavljača*.

Tehničke specifikacije: U skoro svim državama obuhvaćenim Izvještajem SIGMA br. 45 (vidjeti fusnotu 3) za ugovore iznad pragova važe ista pravila o tehničkim specifikacijama kao i za one ispod pragova. Pravila o tehničkim specifikacijama koja važe za ugovore iznad pragova navedena su u Direktivi i cilj im je da se osigura da su specifikacije transparentne i nediskriminatorne.

Kriteriji za dodjelu ugovora i ocjena ponuda: Kriteriji za dodjelu ugovora propisani Direktivom zasnivaju se ili na najnižoj cijeni ili na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. Većina analiziranih država članica ovaj izbor dopušta i kada je riječ o ugovorima ispod pragova. Više informacija o tome kako su ova pitanja uređena za ugovore iznad pragova može se naći u Informativnim dokumentima SIGMA o javnim nabavkama br. 8, *Utvrđivanje kriterija za dodjelu ugovora*, i br. 9, *Ocjena ponuda i dodjela ugovora*.

Pravni lijekovi: Prema stavu Evropske komisije, kod ugovora ispod pragova i drugih ugovora na koje se odredbe Direktive ne primjenjuju u potpunosti ili djelimično, pravni lijekovi ne smiju biti manje djelotvorni od onih koji se primjenjuju na slične zahtjeve u skladu s domaćim pravom, i tim pravnim lijekovima se ne smije onemogućiti ili značajno otežati dobijanje sudske zaštite. U praksi, u većini razmatranih zemalja isti pristup pravnim lijekovima primjenjuje se za ugovore ispod i iznad pragova. Više informacija se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 12, *Pravni lijekovi*.

Uticaj načela Ugovora i drugih pravnih načela na javne nabavke ispod pragova

Napomena: U sljedećem odjeljku navodimo veoma kratak rezime Interpretativnog saopštenja (IS) Evropske komisije o pravu Zajednice primjenjivom na ugovore na koje se u potpunosti ili djelimično ne primjenjuju odredbe Direktiva o javnim nabavkama (2006/C 179/02). Više informacija može se naći u samom Interpretativnom saopštenju.

Načela i pravila Ugovora: Javni naručioc mora poštovati pravila i načela Ugovora kada god zaključuju ugovore koji spadaju u polje primjene Ugovora. U kontekstu javnih nabavki, među tim pravilima i načelima su:

- sloboda kretanja dobara
- pravo poslovnog nastana
- sloboda pružanja usluga
- odsustvo diskriminacije i jednako postupanje
- transparentnost
- srazmjernost
- uzajamno priznavanje.

Obaveza transparentnosti: Sud pravde Evropske unije je stao na stanovište da primjena načela odsustva diskriminacije na osnovu državljanstva i jednakog postupanja podrazumijeva obavezu transparentnosti.

Osnovni standardi: Sud pravde Evropske unije je izradio skup osnovnih standarda za dodjelu javnih ugovora koji su neposredno izvedeni iz pravila i načela Ugovora. U skladu sa sudskom praksom SPEU, obaveza transparentnosti „sastoji se od osiguravanja, u korist bilo kojeg mogućeg ponuđača, stepena oglašavanja dovoljnog da se tržište usluga otvori za konkurenciju i da se nepristrasnost postupka provjeri.“

U IS se naglašava da osnovni standardi važe samo za ugovore od značaja za unutrašnje tržište koji stoga mogu biti od interesa dobavljačima iz drugih država članica. Vidjeti napomenu u okviru u daljem tekstu.

Ako javni naručilac zaključi da je predmetni ugovor od značaja za unutrašnje tržište, nije dužan da postupi u skladu s Direktivom, ali jeste dužan da ugovor dodijeli u skladu s osnovnim standardima.

Značaj za unutrašnje tržište EU

Evropska komisija je stala na stanovište da je svaki javni naručilac odgovoran za donošenje odluke o tome da li ugovor koji namjerava dodijeliti potencijalno može biti od interesa dobavljačima iz drugih država članica, a ta odluka se mora zasnivati na pojedinačnim okolnostima svakog slučaja. Evropska komisija daje primjere činilaca koje treba uzeti u obzir, među kojima mogu biti predmet ugovora, njegova procijenjena vrijednost, veličina i struktura konkretnog tržišta, poslovni običaji i geografska lokacija mjesta na kojem se izvršava ugovor.

Postupanje u skladu s osnovnim standardima: Evropska komisija u svom IS navodi osnovne standarde pod tri naslova: „oglašavanje“, „dodjela ugovora“ (odnosno nepristrasnost postupka dodjele ugovora) i „sudska zaštita“. Komisija također iznosi i svoje mišljenje o tome šta „postupanje u skladu s osnovnim standardima“ podrazumijeva u praksi, i to na sljedeći način:

- Obaveza adekvatnog oglašavanja: Prema ovoj obavezi, oglašavanje mora biti dovoljno da se omogući otvaranje tržišta za konkurenciju i da se osigura da privredni subjekt sa sjedištem u drugoj državi članici dobije odgovarajuće informacije o ugovoru prije njegove dodjele, tako da bude u stanju da izrazi svoju zainteresovanost za dobijanje tog ugovora. Primjeri adekvatnih i uobičajenih sredstava oglašavanja navode se u Interpretativnom saopštenju.
- Načela koja važe za dodjelu ugovora: Ugovor o javnoj nabavci bi trebao biti dodijeljen u skladu s pravilima i načelima Ugovora kako bi se svim dobavljačima zainteresovanim za dobijanje ugovora garantovala poštena tržišna utakmica i kako bi se osigurala nepristrasnost postupka dodjele ugovora. Među tim načelima su:
 - odsustvo diskriminacije u opisu predmeta ugovora
 - podjednak pristup za sve dobavljače iz svih država članica
 - uzajamno priznavanje diploma, potvrda i drugih dokaza o ispunjenosti formalnih kvalifikacija
 - određivanje odgovarajućih rokova
 - primjena transparentnog i objektivnog pristupa.
- Sudska zaštita: Poštovanjem ovog uslova osigurava se dostupnost nepristrasnih i djelotvornih mehanizama za reviziju postupka.

Komentar

Pravila, politike i procedure država članica o dodjeli ugovora ispod pragova najčešće održavaju načela Ugovora. Treba napomenuti da brojne države članice u praksi primjenjuju pravila kojima se ugovori veoma niske vrijednosti ispod pragova zapravo izuzimaju iz obaveze oglašavanja i provođenja konkurentnog postupka punog obima. Ovo pragmatično rješenje predstavlja priznanje toga da većina ugovora veoma male vrijednosti najverovatnije nije od značaja za unutrašnje tržište i da postoji potreba da se osigura srazmjernost postupka dodjele ugovora s

konkretnim ugovorom koji se dodjeljuje.

Napomena o objedinjavanju

Uticaj pravila o objedinjavanju na ugovore ispod pragova: U pogledu ugovora ispod pragova naročitu opasnost predstavlja zanemarivanje pravila o objedinjavanju. Prema ovim pravilima, navedenim u Direktivi, od javnih naručilaca se, primjera radi, zahtijeva da objedine vrijednosti posebnih partija ugovora za radove ili usluge koji se dodjeljuju istovremeno za određeni projekt. Vrijednost svakog pojedinačnog ugovora može biti manja od relevantnog finansijskog praga EU, ali kada se svi oni saberu, ukupna vrijednost tih ugovora ispod praga može premašiti finansijski prag EU. U tim slučajevima se Direktiva najčešće primjenjuje na dodjelu svakog od tih ugovora ispod pragova.

Slično tome, kada javni naručilac istovremeno dodjeljuje više partija jednog ugovora za isporuku slične robe, mora se objediniti ukupna vrijednost čitave nabavke da bi se utvrdilo da li je vrijednost robe iznad finansijskog praga EU.

Kada javni naručilac ima uzastopne ili slične zahtjeve, centralizirane javne nabavke i/ili okvirni sporazumi predstavljaju praktičan način da se osigura poštovanje Direktive, a istovremeno i na najmanju mjeru svede administrativno opterećenje postupkom javne nabavke. Više informacija se može naći u Informativnim dokumentima SIGMA br. 19, *Okvirni sporazumi*, i br. 20, *Tijela za centralizirane javne nabavke*.

Više informacija o pragovima i pravilima za objedinjavanje može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 5, *Finansijski pragovi EU*, SIGMA (2011).

Dodatne informacije

Publikacije

SIGMA (2010), *Public Procurement in EU Member States – The Regulation of Contracts Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives* [Javne nabavke u državama članicama EU – Uređenje ugovora ispod pragova EU i ugovora u oblastima koje nisu obuhvaćene detaljnim pravilima propisanim direktivama EU], SIGMA Paper No. 45, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-in-eu-member-states_5km91p7s1mxv-en

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Central Purchasing Bodies* [Tijela za centralizirane javne nabavke], Brief 20, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *E-Procurement* [Elektronske javne nabavke], Brief 17, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Framework Agreements* [Okvirni sporazumi], Brief 19, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Remedies* [Pravni lijekovi], Brief 12, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Setting the Award Criteria* [Utvrđivanje kriterija za dodjelu ugovora], Brief 8, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Tender Evaluation and Contract Award* [Ocjenjivanje ponuda i dodjela ugovora], Brief 9, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Understanding the EU Financial Thresholds* [Finansijski pragovi EU], Brief 5, OECD Publishing, Paris

Drugi izvori

Evropska komisija (2006), Interpretativno saopštenje o pravu Zajednice primjenjivom na ugovore na koje se u potpunosti ili djelimično ne primjenjuju odredbe Direktiva o javnim nabavkama (2006/C 179/02), Brisel, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398246549340&uri=CELEX:52006XC0801%2801%29>