



---

**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](#)

## Uvod

U ovom Informativnom dokumentu bavimo se javnim nabavkama za ugovore čije su vrednosti 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 primenjuje „pojednostavljeni režim“. Više informacija, zajedno sa 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 dodeljuju javni naručioc i stoga su od izuzetnog značaja za sve države članice. Na njih odlaze značajni rashodi javnih naručioca, a oni istovremeno predstavljaju i bitne poslovne prilike za dobavljače, a naročito za mala i srednja preduzeća (MSP).

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

Postupci javnih nabavki za dodelu ugovora ispod pragova trebalo bi da:

- **Budu delotvorni i efikasni**, uz primenu postupaka, rokova i dokumenata koji odražavaju potrebe i ishode konkretnog postupka nabavke.
- **Budu srazmerni i bez nepotrebne birokratije** kako bi se izbeglo da se javnom naručiocu nameću suviše složena ili nesrazmerna birokratska ili administrativna opterećenja ili troškovi u odnosu na veličinu, vrednost i složenost predmetnog ugovora.
- **Obezbede odgovarajuću konkurenciju**, pošto otvorena i pravična konkurencija pomaže da se privuče šira lepeza potencijalnih ponuđača, uključujući i MSP i novoosnovana preduzeća (tzv. „startape“), koje naročito mogu privući ugovori manje vrednosti.
- **Budu transparentni**, jer se transparentnošću postupka podstiče otvorena i pravična konkurencija i pomaže u zaštiti od korupcije i pogodovanja pojedinim ponuđačima.
- **Budu usklađeni sa pravilima i načelima Ugovora**<sup>2</sup> i, tamo gde je to relevantno za konkretan ugovor, usklađeni i sa osnovnim standardima koje je uspostavio Sud pravde Evropske unije (SPEU).
- **Predstavljaju najefikasniji vid potrošnje javnih sredstava** kojim se obezbeđuje optimalna raspodela sredstava u cilju ostvarenja željenih ishoda.

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

U ovom Informativnom dokumentu pruža se skraćeni pregled pristupa koje su Države članice primenile pri izradi svojih domaćih pravila, politika i procedura javnih nabavki. Ove informacije

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

<sup>2</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije – prečišćeni tekst Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, „Službeni glasnik Evropske unije“ („SGEU“), C 326, 26. oktobar 2012. U ovom Informativnom dokumentu za Ugovor se koristi skraćenica „UFEU“ ili reč „Ugovor“.

su preuzete iz Izveštaja SIGMA br. 45,<sup>3</sup> u kome 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 dodelu ugovora ispod pragova. Taj uticaj se najčešće u određenoj meri odražava i u pravilima, politikama i procedurama javnih nabavki u pojedinačnim državama, primera 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 Izveštaju SIGMA br. 45)

Informacije u ovom informativnom dokumentu preuzete su iz Izveštaja SIGMA br. 45, u kome se analiziraju informacije primljene od 22 države članice. Te informacije su bile važeće u trenutku objavljivanja tog Izveštaja (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 primenjuju. Velika većina država članica zakonom ili podzakonskim aktom uređuje nabavke ispod pragova u klasičnom sektoru i propisuje obavezu dodele ugovora na osnovu otvorenih, pravičnih i konkurentnih postupaka. Samo veoma mali broj država članica ugovore ispod pragova uređuje dobrovoljnim smernicama. Države članice često istim zakonom ili propisom uređuju ugovore kako ispod tako i iznad pragova, iako se konkretna pravila koja se primenjuju mogu razlikovati.

**Nacionalni pragovi i zajednički postupci javnih nabavki:** Na ugovore ispod pragova se najčešće primenjuju pojednostavljene procedure i pravila koja su manje stroga od „punog“ režima EU. Takođe se često dešava da su dve ili tri dodatne kategorije vrednosti ugovora ispod praga, te se u tom slučaju na ugovore različitih kategorija primenjuju različiti procesni uslovi i rokovi. Svrha pragova i sa njima povezanih procedura dobro je opisana u odgovoru Slovenije na upitnik kojim su prikupljane informacije za Izveštaj SIGMA br. 45: „da se postupci dodele ugovora primere predmetu ugovora, a naročito procenjenoj vrednosti ugovora u skladu sa načelom srazmernosti.“

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

Među drugim primerima pojednostavljenih procedura su: (1) obaveza javnih naručilaca da zahteva finansijske ponude ili ponude u pismenom obliku od ponuđača bez prethodnog oglašavanja, čime se obezbeđuje određeni nivo konkurencije; i (2) prikupljanje dve ponude objavljivanjem oglasa na nacionalnom portalu ali uz primenu pojednostavljene procedure, čime se obezbeđuju transparentnost i konkurencija – a istovremeno primenjuje postupak srazmeran prirodi i vrednosti ugovora – i izbegava prekomerno birokratski pristup.

Način primene kategorija po vrednosti i procedura za ugovore ispod praga najbolje se može objasniti na ovom primeru iz Rumunije:

---

<sup>3</sup> 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 vrednosti od najviše 15.000 EUR mogu se nabaviti neposrednom kupovinom.
- Dobra i usluge u vrednosti od najviše 125.000 EUR i radovi u vrednosti od najviše 4.845.000 EUR mogu se nabaviti uz primenu pojednostavljenog postupka (zahteva za podnošenje ponuda), što, primera radi, podrazumeva sledeće:
  - Obaveštenje 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 umesto 11 dana koliko iznosi za javne nabavke iznad pragova.
- Dobra i usluge u vrednosti od preko 125.000 EUR moraju se nabavljati uz primenu procedura EU, ali za te postupke važe kraći rokovi. Primera radi, rok za otvoreni postupak je 20 dana (15 dana za elektronsko podnošenje ponude) umesto roka EU od 52 dana (47 dana za elektronsko podnošenje ponuda).

**Pravila za upućivanje poziva za podnošenje ponuda i oglašavanje:** Objavljivanje obaveštenja o nadmetanju ili oglasa o mogućnostima za dodelu ugovora, bez obzira na vrednost ugovora, može da podstakne konkurenciju, pomogne da javni naručilac ostvari najbolju vrednost za uloženi novac i doprinose transparentnosti čitavog postupka. Objavljivanje obaveštenja o nadmetanju ili oglasa za ugovore ispod pragova često je propisano domaćim pravilima, politikama i procedurama. Bitno je postarati se da su ti uslovi srazmerni prirodi i vrednosti ugovora, ali i da ova obaveštenja dospeju 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 vrednosti. U drugim zemljama se od javnih naručilaca zahteva da oglase objave na svojim internet stranicama, ili im se daje više slobode u pogledu toga gde će se oglašavati. Objavljivanje oglasa u novinama sa lokalnim ili nacionalnim tiražem takođe može biti relevantno, ali bi trebalo pažljivo razmisliti da li su takvi uslovi adekvatni i srazmerni u smislu administrativnog opterećenja i troškova i da li se njima prekomerno birokratizuje postupak.

Više informacija o oglašavanju i upućivanju poziva za podnošenje ponuda primenom 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 opredelile su se da naprave razliku između nabavki ispod i iznad pragova. Takav pristup neretko podrazumeva propisivanje različitih rokova za ugovore različitih vrednosti koje su ispod pragova. Često se skraćuje rok za dostavljanje prijave i podnošenje ponuda. Kada se, kako je uobičajeno, propiše najkraći rok, od 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 ukoliko se prijave i ponude podnose elektronskim putem.

**Kvalitativni odabir:** U više država članica primenjuju 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 srazmernim i ne prekomerno birokratizovanim. Primera radi, u pojedinim državama članicama dobavljači mogu da dokažu ispunjenost uslova za kvalifikovanje davanjem izjave umesto dostavljanja propisanih dokumenata. U drugim državama, u cilju smanjenja birokratije, dobavljači nisu dužni da dostavljaju dokaze o podacima koje državni organi već poseduju, već je na samim državnim organima da pribave te podatke. Više informacija o uslovima koji važe za kvalitativni odabir u

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

**Tehničke specifikacije:** U skoro svim državama obuhvaćenim Izveštajem SIGMA br. 45 (videti 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 obezbedi da su specifikacije transparentne i nediskriminatorne.

**Kriterijumi za dodelu ugovora i ocena ponuda:** Kriterijumi za dodelu ugovora propisani Direktivom zasnivaju se ili na najnižoj ceni ili na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. Većina analiziranih država članica ovaj izbor dopušta i kada je reč 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 kriterijuma za dodelu ugovora*, i br. 9, *Ocena ponuda i dodela ugovora*.

**Pravni lekovi:** Prema stavu Evropske komisije, kod ugovora ispod pragova i drugih ugovora na koje se odredbe Direktive ne primenjuju u potpunosti ili delimično, pravni lekovi ne smeju biti manje delotvorni od onih koji se primenjuju na slične zahteve u skladu sa domaćim pravom, i tim pravnim lekovima se ne sme onemogućiti ili značajno otežati dobijanje sudske zaštite. U praksi, u većini razmatranih zemalja isti pristup pravnim lekovima primenjuje se za ugovore ispod i iznad pragova. Više informacija se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 12, *Pravni lekovi*.

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

**Napomena:** U sledećem odeljku navodimo veoma kratak rezime Interpretativnog saopštenja (IS) Evropske komisije o pravu Zajednice primenjivom na ugovore na koje se u potpunosti ili delimično ne primenjuju odredbe Direktiva o javnim nabavkama (2006/C 179/02). Više informacija može se naći u samom Interpretativnom saopštenju.

**Načela i pravila Ugovora:** Javni naručioci moraju da poštuju pravila i načela Ugovora kada god zaključuju ugovore koji spadaju u polje primene 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
- srazmernost
- uzajamno priznavanje.

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

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

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. Videti 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 sa Direktivom, ali jeste dužan da ugovor dodeli u skladu sa 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 namerava da dodeli potencijalno može biti od interesa dobavljačima iz drugih država članica, a ta odluka se mora zasnivati na pojedinačnim okolnostima svakog slučaja. Evropska komisija daje primere činilaca koje treba uzeti u obzir, među kojima mogu biti predmet ugovora, njegova procenjena vrednost, veličina i struktura konkretnog tržišta, poslovni običaji i geografska lokacija mesta na kome se izvršava ugovor.

Postupanje u skladu sa osnovnim standardima: Evropska komisija u svom IS navodi osnovne standardne pod tri naslova: „oglašavanje“, „dodela ugovora“ (odnosno nepristrasnost postupka dodele ugovora) i „sudska zaštita“. Komisija takođe iznosi i svoje mišljenje o tome šta „postupanje u skladu sa osnovnim standardima“ podrazumeva u praksi, i to na sledeći način:

- Obaveza adekvatnog oglašavanja: Prema ovoj obavezi, oglašavanje mora biti dovoljno da se omogući otvaranje tržišta za konkurenciju i da se obezbedi da privredni subjekt sa sedištem u drugoj državi članici dobije odgovarajuće informacije o ugovoru pre njegove dodele tako da bude u stanju da izrazi svoju zainteresovanost za dobijanje tog ugovora. Primeri adekvatnih i uobičajenih sredstava oglašavanja navode se u Interpretativnom saopštenju.
- Načela koja važe za dodelu ugovora: Ugovor o javnoj nabavci bi trebalo da bude dodeljen u skladu sa pravilima i načelima Ugovora kako bi se svim dobavljačima zainteresovanim za dobijanje ugovora garantovala poštena tržišna utakmica i kako bi se obezbedila nepristrasnost postupka dodele 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
  - primena transparentnog i objektivnog pristupa
- Sudska zaštita: Poštovanjem ovog uslova osigurava se dostupnost nepristrasnih i delotvornih mehanizama za reviziju postupka.

### Komentar

Pravila, politike i procedure država članica o dodeli ugovora ispod pragova najčešće održavaju načela Ugovora. Treba napomenuti da brojne države članice u praksi primenjuju pravila kojima se ugovori veoma niske vrednosti ispod pragova zapravo izuzimaju iz obaveze oglašavanja i sprovođenja konkurentnog postupka punog obima. Ovo pragmatično rešenje predstavlja priznanje toga da većina ugovora veoma male vrednosti najverovatnije nije od značaja za

unutrašnje tržište i da postoji potreba da se obezbedi srazmernost postupka dodele ugovora sa konkretnim ugovorom koji se dodeljuje.

### **Napomena o objedinjavanju**

**Uticao 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, primera radi, zahteva da objedine vrednosti posebnih partija ugovora za radove ili usluge koji se dodeljuju istovremeno za određeni projekat. Vrednost svakog pojedinačnog ugovora može biti manja od relevantnog finansijskog praga EU, ali, kada se svi oni saberu, ukupna vrednost tih ugovora ispod praga može premašiti finansijski prag EU. U tim slučajevima se Direktiva najčešće primenjuje na dodelu svakog od tih ugovora ispod pragova.

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

Kada javni naručilac ima uzastopne ili slične zahteve, centralizovane javne nabavke i/ili okvirni sporazumi predstavljaju praktičan način da se obezbedi poštovanje Direktive a istovremeno i na najmanju meru svede administrativno opterećenje postupkom javne nabavke. Više informacija se može naći u Informativnim dokumentima SIGMA br. 19, *Okvirni sporazumi*, i br. 20, *Tela za centralizovane 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](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* [Tela za centralizovane 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 lekovi], Brief 12, OECD Publishing, Paris

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

SIGMA (2016), *Tender Evaluation and Contract Award* [Ocenjivanje ponuda i dodela 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 primenjivom na ugovore na koje se u potpunosti ili delimično ne primenjuju 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>