**СМЕРНИЦЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА МАЛИХ И СРЕДЊИХ ПРЕДУЗЕЋА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**



Београд, 2016. година

**СМЕРНИЦЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА МАЛИХ И СРЕДЊИХ ПРЕДУЗЕЋА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ**

**1. Увод**

Микро, мала и средња предузећа (у даљем тексту: ММСП) имају веома важну улогу у развоју економије сваке земље. Зато је неопходно подстицати и омогућавати њихово учешће у поступцима јавних набавки. Узимајући у обзир чињеницу да се набавке укрупњавају на свим нивоима (републичком, покрајинском и локалном нивоу), нарочиту пажњу би требало обратити да ММСП буду укључена и у те поступке. У Директиви 2014/24/ЕУ наведено је да јавне набавке играју кључну улогу у стратегији „Европа 2020, стратегија за паметан, одржив и инклузивни раст” („Стратегија Европа 2020 за паметан, одржив и инклузивни раст”), као један од тржишних инструмената који се користе за постизање паметног, одрживог и инклузивног раста уз истовремено обезбеђивање најефикаснијег коришћења јавних средстава. У ту сврху, правила о јавним набавкама, донета у складу са Директивом 2004/17/ЕЗ Европског парламента и Савета и Директивом 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета, треба ревидирати и осавременити како би се повећала ефикасност јавне потрошње, олакшавајући посебно учешће малих и средњих предузећа (ММСП) у јавним набавкама, и како би се омогућило добављачима да боље користе јавне набавке за подршку заједничким друштвеним циљевима[[1]](#footnote-1).

У Републици Србији укупан број ММСП износи 317.162 што представља 99,8% од укупног броја привредних субјеката. ММСП сектор учествује са 65% запослених од укупно радно способног становништва. Овај сектор учествује у БДП Републике Србије са око 34%, у извозу око 50%. У структури сектора ММПП најбројнија су микро предузећа (305.321), те мала и средња привредна друштва (11.841). Сектори у којима најчешће послују ММСП су: прерађивачка индустрија, иновационе и техничке делатности, трговина на велико и мало, стручне и научне делатности [[2]](#footnote-2).

Према Закону о рачуноводству („Службени гласник РС“ број 62/2013) **микро правна лица** су она правна лица која не прелазе два од следећих критеријума:

1) просечан број запослених 10;

2) пословни приход 700.000 ЕУР у динарској противвредности;

3) просечна вредност пословне имовине (израчуната као аритметичка средина вредности на почетку и на крају пословне године) 350.000 ЕУР у динарској противвредности.

**Мала правна лица** су она правна лица која прелазе два од напред наведених критеријума, али не прелазе два од следећих критеријума:

1) просечан број запослених 50;

2) пословни приход 8.800.000 ЕУР у динарској противвредности;

3) просечна вредност пословне имовине (израчуната као аритметичка средина вредности на почетку и на крају пословне године) 4.400.000 ЕУР у динарској противвредности.

 У **средња правна лица** разврставају се она правна лица која прелазе два од наведених критеријума за мала правна лица, али не прелазе два од следећих критеријума:

1) просечан број запослених 250;

2) пословни приход 35.000.000 ЕУР у динарској противвредности;

3) просечна вредност пословне имовине (израчуната као аритметичка средина вредности на почетку и на крају пословне године) 17.500.000 ЕУР у динарској противвредности.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Правна лица | Просечан број запослених | Пословни приход (у динарској противвредности) | Просечна вредност пословне имовине (у динарској противвредности) |
| Микро правна лица | ˂ 10 | ˂ 700.000 ЕУР | ˂ 350.000 ЕУР |
| Мала правна лица | 10 ˂ Зп ˂ 50 | 700.000 ЕУР ˂ Пп ˂ 8.800.000 ЕУР | 350.000 ЕУР ˂ Пи ˂ 4.400.000 ЕУР |
| Средња правна лица  | 50 ˂ Зп ˂ 250 | 8.800.000 ЕУР ˂ Пп ˂ 35.000.000 ЕУР | 4.400.000 ЕУР ˂ Пи ˂ 17.500.000 ЕУР |

У земљама ЕУ другачија је дефиниција ММСП. У микро предузећа се сврставају она правна лица која имају мање од 10 запослених, те мање од два милиона евра годишњег промета и/или укупног биланса стања који је мањи од два милиона евра. Мала правна лица су она која имају мање од 50 запослених, годишњег промета мањег од 10 милиона евра и /или укупан биланс стања мањи од 10 милиона евра. Средња правна лица имају мање од 250 запослених, мање од 50 милиона евра промета и/или укупног биланса стања мањег од 43 милиона евра.

| Правна лица | Број запослених | Пословни приход | или | Укупна вредност имовине |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Микро правна лица | <10 | < € 2 million | < €2 million |
| Мала правна лица | <50 | < €10 million | < €10 million |
| Средња правна лица  | <250 | < €50 million | < €43 million[[3]](#footnote-3) |

Имајући у виду важност пословања ММСП Европска комисија је још 2008. године донела „Акт о малим предузећима“ („Small Business Act[[4]](#footnote-4)) којим је предвиђен сет мера (принципа) које могу помоћи ММСП у превазилажењу потенцијалних препрека у пословању. У питању су следећи принципи:

1. Стварање окружења у којем предузетници и породичне фирме могу да се развијају, а предузетништво може да се награђује;

2. Обезбеђивање поштеним привредним субјектима који су се суочили са стечајем да брзо добију другу шансу;

3. Израда правила у складу са принципом „Мислимо најпре на мале”;

4. Реаговање државне управе на потребе малих и средњих предузећа;

5. Прилагођавање средстава јавне политике потребама малих и средњих предузећа - олакшавање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавне набавке и боље коришћење државне помоћи;

6. Омогућавање малим и средњим предузећима лакши приступ финансијама и стварање правног и пословног окружења које подржава благовремено плаћање у пословним трансакцијама;

7. Помоћ малим и средњим предузећима у коришћењу могућности које пружа јединствено тржиште;

8. Подстицање стручног усавршавања и свих облика иновација;

9. Омогућавање малим и средњим предузећима искоришћавања промена у заштити животне средине;

10. Подстицање и подржавање малих и средњих предузећа да користе раст тржишта.

У оквиру петог принципа као један од битних стубова предвиђено је да државе чланице омогуће лакше учествовање ММСП у јавним набавкама на тај начин што ће:

- успоставити електронске портале у циљу објављивања информација о јавним набавкама;

- охрабривати наручиоце да предмет набавке деле по партијама кад год је то могуће и учинити видљивијим могућности учествовања у заједничким понудама и понудама са подизвођачима;

- указивати наручиоцима на обавезу избегавања непропорционалног одређивања капацитета (пословног, финансијског, техничког и кадровског);

- охрабривати дијалог и узајмно разумевање између ММСП и великих купаца (наручилаца) кроз активности као што су: информисање, обуке, надзор и размена добре праксе.

У Стратегији развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015-2020. године[[5]](#footnote-5) коју је Влада Републике Србије усвојила утврђује се оквир, циљеви, приоритети и мере за унапређење развоја микро, малих и средњих предузећа и предузетништва у наредном средњорочном периоду. Принципи Акта о малим предузећима, који представљају оквир политике развоја малих предузећа у ЕУ су, у великој мери, обухваћени Стратегијом. У наведеној Стратегији, у оквиру 1. Стуба - Унапређење пословног окружења, Димензије 2 - Унапређење ефикасности спровођења административних поступака као једна од приоритетних мера предвиђено је побољшање услова за учешће ММПП у јавним набавкама. У наведеној димензији је наведено да је потребно омогућити бољи приступ ММСП јавним набавкама, побољшати њихову информисаност о различитим аспектима учешћа у поступцима јавних набавки и смањити административне препреке за учешће ММСП на тендерима, поред осталог, и већим коришћењем могућности електронских јавних набавки. У Акционом плану који је саставни део Стратегије предвиђене су следеће активности које се односе на јавне набавке и учешће ММСП у поступцима, а у којима је као носилац активности одређена Управа за јавне набавке:

- унапређење Портала јавних набавки у смислу омогућавања објављивања планова набавки наручилаца, објављивање набавки које се спроводе по међународним процедурама, унапређење претраге одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, постављања регистра јавних уговора;

- спровођење обука и промовисање електронских јавних набавки;

- спровођење обука о унапређењу међусобне информисаности наручилаца и понуђача;

- израда смерница за повећање учешћа ММСП у поступцима јавних набавки.

**2. Најчешћи проблеми и препреке за учествовање ММСП у поступцима јавних набавки**

Поступци јавних набавки су врло комплексни, те се због тога могу појавити потешкоће за ММСП у разумевању самих процедура прописаних Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“ бр. 124/12, 14/15 и 68/15, у даљем тексту: ЗЈН). Такође, и неки други проблеми могу представљати велике препреке ММСП за учествовање у поступцима. Најчешће могући проблеми су:

*- уговори велике вредности и немогућност испуњења додатних услова који се односе на неопходне капацитете (финансијски, пословни, технички и кадровски),* *привремено затварање тржишта кроз „оквирне споразуме“;*

*- недостатак информација и недовољно комуникације са наручиоцима;*

*- кратак рок за припрему понуде код нарочито сложених набавки;*

*- недостатак потребног знања о процедурама и искуства у учествовању у поступцима јавне набавке*

*- давање предности најниже понуђеној цени у односу на критеријум економски најповољнија понуда;*

*- непотребна админисистративна оптерећења;*

*- кашњење у плаћању или неплаћање за извршени посао.*

**2.1. Уговори велике вредности и немогућност испуњења додатних услова, привремено затварање тржишта кроз „оквирне споразуме“**

Централизација јавних набавки с једне стране може наручиоцима донети значајне уштеде, али може негативно утицати на пословање ММСП. Обједињавање набавки потенцијално представља опасност да ММСП буду искључена из поступка јавне набавке јер нису у стању да одговоре захтевима наручилаца. Управо је то један од највећих изазова сваке државе, омогућити ММСП приступ и овим поступцима који су по правилу предвиђени само за велике понуђаче. Веома је битно наћи начин да ММСП добију део тако великог посла.

ЗЈН је узео у обзир потешкоће на које би наилазила ММСП, те је предвидео да тело за централизоване јавне набавке мора набавку обликовати по партијама, увек кад је то могуће на начин да омогући учешће ММСП[[6]](#footnote-6). Управа за заједничке послове као тело за централизоване набавке је у обавези да набавке обликује по партијама увек када је то могуће[[7]](#footnote-7). Директива 24/2014/ЕУ предвидела је да државе чланице могу националним законом прописати као правило да сви наручиоци поступке јавних набавки обликују по партијама, а уколико то не ураде морају у документацији за набавку или у појединачном извештају да наведу разлоге за такво поступање[[8]](#footnote-8). Подела предмета по партијама би требало да се врши и у квантитативном и у квалитативном смислу. У квантитативном смислу потребно је да се партије одређују тако што ће се узети у обзир величина и број партија како би биле у складу са производним капацитетима понуђача, док у квалитативном смислу треба узети у обзир садржину партија како би се прилагодила специјализованим секторима ММСП. Обликовање предмета набавке по партијама се може размотрити и приликом спровођења оквирних споразума. Да би се ММСП омогућило учешће у оквирним споразумима, наручиоци могу узети у обзир могућност закључења оквирних споразума са више понуђача, а не само са једним. У поређењу са традиционалним поступцима јавних набавки у којима наручиоци бирају једног понуђача и са њим закључују уговор (који је најчешће велико правно лице), у оквирном споразуму који је закључен са више понуђача, а притом је подељен по партијама даје се шанса већем броју мањих понуђача да добију део који би могли да испуне. Наведено је нарочито значајно јер се закључивањем оквирних споразума на дужи временски период на неки начин привремено затвара тржиште.

У појединим земљама ЕУ донети су водичи за спровођење оквирних споразума у којима се дају смернице наручиоцима да приликом спровођења поступка ради закључења оквирног споразума као минимални ниво способности понуђача вежу за “највећи уговор“ а не за укупну вредност свих уговора који ће бити закључени путем оквирног споразума.

Поред квалитативно и квантитативно великих уговора, наручиоци могу искључити ММСП одређивањем капацитета као додатних услова за учествовање који су непропорционални предмету набавке. На тај начин се дискриминишу понуђачи који би могли да изврше такву набавку, када би ти услови били реално одређени.

 Примера ради, одређивање финансијског капацитета који је неоправдано превисоко одређен може дестимулисати ММСП да учествују у том поступку. ЗЈН предвиђа колики је оптималан финансијски капацитет који наручиоци могу предвидети у конкурсној документацији, односно минималан приход који се тражи од понуђача не сме бити већи од двоструке процењене вредности јавне набавке, осим у нарочито оправданим случајевима[[9]](#footnote-9). Постоји и обавеза да додатни услови (капацитети који се уобичајено траже) морају бити у логичкој вези с предметом јавне набавке и не смеју дискриминисати понуђаче[[10]](#footnote-10). Такође, Директива 24/2014/ЕУ јасно прописује да наручилац приликом одређивања финансијског капацитета, може тражити годишњи промет не већи од двоструке вредности процењене вредности набавке. Само изузетно, у нарочито оправданим случајевима повезаним са одређеним ризицима који се односе на саму природу добара, услуга или радова, наручилац може тражити финансијски капацитет који је већи од двоструке вредности процењене вредности уговора[[11]](#footnote-11). Ограничивање учешћа ММСП одређивањем капацитета који су нереално одређени или са циљем да се смањи конкуренција у поступцима у државама чланицама ЕУ довели су управо до јасног дефинисања у новој директиви.

**2.2. Недостатак информација и недовољно комуникације са наручиоцима**

Велики проблем за ММСП може представљати недостатак потребних информација у вези са поступцима јавних набавки (где могу наћи огласе о јавним набавкама, како да преузимају конкурсну документацију, шта је неопходно за припрему понуде, како да ступе у контакт са наручиоцима). ЗЈН је баш због тога предвидео објављивање свих огласа и конкурсних документација на Порталу јавних набавки ([www.ujn.gov.rs](http://www.ujn.gov.rs)) и интернет страницама наручилаца. Преузимање докумената је бесплатно, а што је најважније све информације и сва документација у вези конкретне набавке су лако доступне и ММСП. Поред тога што се објављују набавке велике вредности, наручиоци су у обавези и да објаве поступке јавне набавке мале вредности. То су врло често поступци за које су управо ММСП и заинтересована. Приступ Порталу јавних набавки је једноставан и није потребна претходна регистрација понуђача.



На Порталу јавних набавки могу се претраживати:

- сви огласи о јавним набавкама;

- све конкурсне документације, као и измене и допуне конкурсних документација;

- мишљења Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка;

- одлуке које наручиоци доносе у поступку јавне набавке;

- планови јавних набавки;

- јавни уговори;

- одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки;

- извештаји о уговореним јавним набавкама (уз претрагу и преглед уговорених јавних набавки велике и мале вредности, разлога за обуставу поступка, исхода спроведених јавних набавки, изузетих јавних набавки).

Постоји и корисничко упутство које је од значаја за претрагу Портала. На Порталу је знатно унапређена претрага јавних набавки. Крајем септембра 2015. године, стављене су у функцију нове опције: објављивање планова и измена планова набавки наручилаца, унапређена је претрага Портала новом опцијом "брза претрага", урађена је верзија Портала на енглеском језику, постављен је регистар јавних уговора, унапређен је интерни систем за извештавање са Портала, а што је предвиђено Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године и Акционим планом за 2015. годину[[12]](#footnote-12).

Такође, ММСП имају могућност да за одређене нејасноће у вези са применом ЗЈН добију одговоре од Управе за јавне набавке на једноставан и брз начин путем телефона, e-maila или писаним захтевом[[13]](#footnote-13). Слична решења постоје и у земљама ЕУ. У Бугарској је предвиђено да експерти из Агенције за јавне набавке дају савете путем телефона, док је у Италији у оквиру њиховог тела за централизоване набавке (CONSIP), предвиђен пројекат који се односи на стварање help-desk-а који ће помагати компанијама, а нарочито ММСП како би се повећало њихово учешће у поступцима јавних набавки[[14]](#footnote-14). У Летонији такође постоји јединствени WEB Портал на којем се објављују процедуре, који је бесплатан и нуди информације на дневном нивоу[[15]](#footnote-15).

Будуће активности у делу електронских набавки највећим делом биће усмерене ка развоју система за електронско подношење понуда, и то кроз следеће фазе:

- анализу потребних измена законодавног оквира везаног за примену електронских набавки;

- анализу постојећег институционалног оквира у Републици Србији;

- анализу техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ;

- одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела прикладног за примену у Републици Србији;

- припрему техничких решења, у складу са одабраним оптималним моделом;

- развој и пуштање у рад нове платформе електронских јавних набавки.

Крајњи циљ биће успостављање и функционисање јединствене, свеобухватне платформе електронских јавних набавки која би садржала све наведене кључне функционалности (е-оглашавање, е-комуникацију и подношење понуда, е-каталог, е-аукцију и е-систем динамичне набавке). Приликом увођења електронских набавки морају се користити искључиво такви информациони системи и технологије који су широко доступни свим заинтересованим лицима, и да при томе не сме постојати ограничење конкуренције, односно било који вид дискриминације учесника. Неке од наведених активности су урађене у трећем кварталу 2015. године (анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији и анализа техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ у области е-набавки, (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози)). Унапређење call-центра за пружање стручне помоћи корисницима Портала јавних набавки и обука корисника Портала јавних набавки предвиђено је да се спроводи континуирано. Унапређење Портала и спровођење обука и промовисање електронских јавних набавки је предвиђено и Стратегијом развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период 2015-2020. године[[16]](#footnote-16).

Приликом припремања понуде понуђачима, а тако и ММСП је битно да знају шта треба да понуде, да карактеристике предмета набавке буду јасно и недвосмислено описане. Такође, наручиоци би требало да размотре решења која постоје на тржишту, те да техничку спецификацију припреме на тај начин да иста заиста буде у складу са њиховим објективним потребама. Нејасне техничке спецификације најчешће могу одвратити ММСП од учествовања у конкретном поступку јер нису сигурни шта наручилац тачно купује. У појединим земљама ЕУ се због тога практикује дијалог између наручилаца и понуђача како би се утврдило шта на тржишту може да се купи, да ли постоје нека алтернативна решења и на који начин довољно и правилно описати предмет набавке. Врло често ни сами наручиоци немају потребна знања у вези са предметом набавке, а то може довести до тога, да у поступку добију све неодговарајуће понуде или уопште не добију понуду. Када се води дијалог између наручилаца и понуђача требало би имати у виду да се поступа у складу са начелом једнакости и да се на тај начин техничке спецификације не прилагођавају поједином понуђачу. Поред тога, уколико је поступак већ започет, али није истекао рок за подношење понуда, понуђачи могу тражити додатна појашњења у вези са припремањем понуде. Овакав вид комуникације је дозвољен и потребан. Врло често се на тај начин дају значајна појашњења и пружа помоћ понуђачима у циљу припреме прихватљиве понуде. У складу са тим, ЗЈН је предвидео да заинтересовано лице може, у писаном облику тражити од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, при чему може да укаже наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у конкурсној документацији, најкасније пет дана пре истека рока за подношење понуда[[17]](#footnote-17), док је наручилац дужан да у року од три дана од дана пријема захтева пошаље одговор писаним путем те да истовремено ту информацију објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници[[18]](#footnote-18). У току разматрања и стручне оцене понуда наручилац, са друге стране, може тражити од понуђача одређена појашњења која ће му помоћи да правилно оцени понуду[[19]](#footnote-19). После завршеног поступка наручилац може да организује извештавање понуђача, односно са сваким понуђачем може одржати појединачан састанак на којем ће објаснити начин спровођења поступка, дефинисања услова за учешће, одређивања техничких спецификација, елемената критеријума и методологије за доделу пондера, разлоге за одбијање понуда, рангирање понуда итд[[20]](#footnote-20). Ако је у поступку јавне набавке чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 за радове, наручилац је дужан да организује извештавање понуђача ако је већина понуда одбијена (не сматра се да је већина понуда одбијена ако су поднете две понуде, па једна буде одбијена)[[21]](#footnote-21). Управа за јавне набавке је на свом сајту објавила текст, под називом „Дијалог у јавним набавкама и истраживање тржишта“, о начину вођења дијалога између наручилаца и понуђача, тако да се не повреде начела једнакости понуђача и транспарентости [[22]](#footnote-22).

**2.3. Кратак рок за припрему понуде**

Једна од потешкоћа за ММСП може представљати кратак рок за припремање понуда. ЗЈН је предвидео различите рокове за подношење понуда у поступцима јавне набавке. То су минимални рокови одређени законом, што не значи да наручиоци не могу да одреде и дужи рок, нарочито ако је предмет набавке сложен и компликован, те подразумева озбиљнију припрему понуђача. За ММСП је неопходно адекватно време за припрему понуда јер најчешће немају довољан и неопходан стручни кадар за припрему документације за учествовање. Код поступака велике вредности и сложених поступака ММСП је потребно и време да пронађу неког понуђача како би учествовали у заједничкој понуди или понуди са подизвођачем.

|  |  |
| --- | --- |
| Врста поступка јавне набавке | Рок за подношење понуде/пријаве |
| Отворени, прва фаза рестриктивног и квалификационог поступка и конкурентни дијалог | 35/30/20/15 |
| Друга фаза рестриктивног поступка  | 20 |
| Друга фаза квалификационог поступка и поступка јавне набавке мале вредности | 8 |
| Конкурентни дијалогподношење коначних понуда | 20 |
| Преговарачки поступак са објављивањем позива  | 25/примерен рок[[23]](#footnote-23) |
| Систем динамичне набавкеподношење коначних понуда | 15 |
| Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | примерен рок |

Директива ЕУ 2014/24/ЕУ предвиђа могућност објављивања претходног информативног обавештења како би се понуђачи, а и ММСП правовремено упознали да ће се ускоро спровести поступак јавне набавке[[24]](#footnote-24). Претходно информативно обавештење би требало да буде довољно детаљно и да садржи неопходне информације за припремање понуде. ЗЈН је пре измена у августу 2015. године предвиђао обавезу објављивања претходног обавештења када је процењена вредност набавке сродних добара или сродних услуга на годишњем нивоу преко 45.000.000 динара, односно сродних радова преко 60.000.000 динара. Након измена ЗЈН из 2015. године, објављивање претходног обавештења се не везује са одређене вредности набавки, тако да наручиоци могу да објаве претходно обавештење за било које набавке, без обзира колика је процењена вредност истих.

**2.4. Недостатак потребног знања о процедурама и искуства у поступцима јавне набавке**

Недовољно познавање процедура јавних набавки од стране наручилаца и ММСП може бити један од узрока мањег учешћа ММСП у поступцима јавних набавки. У појединим земљама урађени су приручници за наручиоце и за понуђаче са нагласком на потребе ММСП. Као пример добре праксе којим се дају смернице наручиоцима како да олакшају учешће ММСП је брошура „Small supplier better value“[[25]](#footnote-25) која је имала за циљ да подигне свест наручилаца о могућностима остварења „вредности за новац“ које ММСП могу да понуде. У том смислу наведена брошура укратко описује с којим проблемима се могу сусрести ММСП и на који начин би се ти проблеми могли превазићи. У Холандији је Министарство привреде основало агенцију „PianoO“[[26]](#footnote-26) која помаже наручиоцима да буду професионалнији у својим набавкама. На свом сајту „PianoO“ објављује информације у вези са легислативом у области јавних набавки, те примерима добре праксе. „PianoO“ такође, подстиче дијалоге између јавног и приватног сектора и у својој мрежи ради са око 3.500 професионалаца у јавним набавкама. Усавршавање у области јавних набавки је потребно и понуђачима, нарочито ММСП јер најчешће немају довољног административног капацитета које се искључиво бави јавним набавкама и у свему разуме „језик“ јавних набавки. Зато је неопходно организовати радионице и тренинге намењене искључиво ММСП, те припремити и водиче који ће им бити од помоћи у поступцима јавних набавки. У Француској је урађен детаљан водич за ММСП „Guide pratique pour la réponse des PME à la commande Publique“[[27]](#footnote-27). Наведени водич даје ММСП упутства како да дођу до информација о набавкама, како да разумеју потребе наручилаца на основу објављене документације, како да процене да ли располажу капацитетима за конкретну набавку итд... Велика Британија је отишла и корак напред, те је развила и ММСП тренинг програм. Циљ овог програма је да обезбеди потребна знања за учествовање у поступцима јавних набавки и подигне свест наручилаца о проблемима са којима се суочавају ММСП. Пратећи успех овог програма, Велика Британија је организовала и online курс за ММСП назван „Winning the Contract“ који обезбеђује практичне савете са проналажење могућих послова. Европска комисија је посебну пажњу посветила ММСП и формирала Портал намењен искључиво ММСП – „European Small Business Portal“ који обезбеђује значајне информације ММСП (нпр: кредитирање, гаранције, правила пословања у ЕУ, истраживање, развој и иновације, пословање изван ЕУ итд.)[[28]](#footnote-28). У Стратегији развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године, односно у Акционом плану за 2016. годину предвиђена је даља, континуирана обука ММСП. У 2015. години су у сарадњи са Привредном комором Србије одржане две радионице намењене искључиво ММСП.

**2.5. Давање предности најниже понуђеној цени у односу на критеријум економски најповољнија понуда**

 Један од кључних проблема за учешће ММСП у поступцима је немогућност да буду конкурентни великим понуђачима уколико се избор најповољније понуде сведе искључиво на критеријум најниже понуђене цене. Зато је препорука да се више користи могућност које пружа критеријум економски најповољнија понуда, који кроз различите елементе критеријума обезбеђује да се поред цене набавке узму у обзир и остали битни елементи који се односе и који су у вези са предметом набавке као што су: квалитет, текући трошкови, трошковна економичност, техничке и технолошке предности, пост-продајно сервисирање и техничка помоћ итд. На овај начин наручиоци имају могућност да врше евалуацију не само цене конкретног предмета набавке већ да узму у обзир и трошкове животног циклуса који обухватају трошкове као што су:

- трошкови у вези са прибављањем,

- трошкови употребе, као што је потрошња енергије и других ресурса,

- трошкови одржавања,

- трошкови на крају животног циклуса, као што су трошкови сакупљања и рециклирања;

- трошкови приписани спољашњим еколошким факторима повезаним са производом, услугом или радовима током њиховог животног циклуса, под условом да се њихова новчана вредност може одредити и проверити. Поменути трошкови могу обухватати трошкове емисија гасова са ефектом стаклене баште и емисија других загађивача и друге трошкове ублажавања климатских промена.

 Критеријум најнижа цена се иначе користи као критеријум за избор најповољније понуде само изузетно, када су предмет набавке нека стандардизована добра, услуге или радови. У земљама ЕУ се ређе примењује него што је то случај код нас. Директива 2014/24/ЕУ је предвидела да наручиоци заснивају доделу уговора о јавној набавци на економски најповољнијој понуди[[29]](#footnote-29), најнижа понуђена цена као посебан критеријум више не постоји.  {0>Member States may provide that contracting authorities may not use price only or cost only as the sole award criterion or restrict their use to certain categories of contracting authorities or certain types of contracts.<}85{>Државе чланице могу прописати да наручиоци не могу користити само цену или само трошкове као једини елемент критеријума за доделу уговора или могу ограничити њихову примену на одређене категорије наручилаца или одређене врсте уговора[[30]](#footnote-30).<0} Међутим, то не значи да наручиоци не могу да одреде само цену као елемент критеријума. ЗЈН прописује као критеријуме за избор најповољније понуда (за доделу уговора) најнижу понуђену цену и економски најповољнију понуду[[31]](#footnote-31). У нашем систему више се користи критеријум најниже понуђена цена - 81%, док се критеријум економски најповољнија понуда користио у 19% случајева[[32]](#footnote-32).

**2.6. Непотребна административна оптерећења**

Поред наведеног, одређена административна оптерећења могу негативно утицати на ММСП. Додуше, ЗЈН је у том смислу предвидео значајна олакшања. Наручиоци могу предвидети да се сви или одређени услови доказују изјавом датом под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, осим услова из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН (да понуђач има дозволу надлежног органа за обављање делатности)[[33]](#footnote-33). Ако је понуђач доставио наведену изјаву наручилац је пре доношења одлуке о додели уговора дужан да од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија затражи да достави копију захтеваних доказа о испуњености услова, а може и да затражи на увид оригинал или оверену копију свих или појединих доказа. Наручилац доказе може да затражи и од осталих понуђача. Наручилац није дужан да од понуђача затражи достављање свих или појединих доказа уколико за истог понуђача поседује одговарајуће доказе из других поступака јавних набавки код тог наручиоца[[34]](#footnote-34). Наручилац није дужан да поступи на напред наведени начин у случају поступка јавне набавке мале вредности и преговарачког поступка из члана 36. став 1. тач. 2) и 3) ЗЈН чија је процењена вредност мања од 5.000.000 динара[[35]](#footnote-35). Поред тога, ЗЈН је у циљу олакшања и мањег оптерећења понуђача предвидео успостављање Регистра понуђача који води Агенција за привредне регистре[[36]](#footnote-36). Регистар понуђача је доступан на интернет страници Агенције за привредне регистре[[37]](#footnote-37). Они понуђачи који су регистровани у Регистру понуђача не морају да достављају доказе прописане чланом 77. став 1. тач. 1) до 4) ЗЈН, довољно је само да наведу да су регистровани у Регистру, односно да наведу интернет страницу на којој су подаци јавно доступни. У Регистар понуђача могу се регистровати сва лица која се иначе региструју код Агенције за привредне регистре подношењем докумената којима се доказује испуњеност обавезних услова прописаних 77. став 1. тач. 1) до 4) ЗЈН (осим услова из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН - да понуђач има дозволу надлежног органа за обављање делатности). Када се понуђачи региструју у Регистар, не морају више за сваки поступак у којем учествују да сакупљају потребне потврде да би доказали да испуњавају обавезне услове за учествовање. На тај начин се заиста максимално олакшало учешће понуђача, те самим тим и ММСП. О свим променама које настану у вези са статусом понуђача, организације и органи који су надлежни за изрицање санкција и мера које спречавају учешће лица у поступку јавне набавке обавештавају Агенцију за привредне регистре, односно аутоматски се врши ажурирање тих података. Регистар понуђача је показао да су се административне потешкоће које су понуђачи, те и ММСП имали приликом прикупљања доказа свеле на минимум, те се сада на једноставнији и јефтинији начин може учествовати у поступцима. У државама чланицама ЕУ, многи привредни субјекти, пре свега ММСП, налазе да највећу препреку њиховом учешћу у јавним набавкама представљају административна оптерећења која произилазе из потребе да се достави знатан број потврда или других докумената који се односе на учествовање у поступку. Зато је Директива 2014/24/ЕУ предвидела ограничавање таквих захтева, путем употребе Јединственог европског документа за набавку (European Single Procurement Document - ESPD) који се састоји од ажуриране изјаве, те се на тај начин значајно поједностављује процедура у корист и наручилаца и привредних субјеката. Понуђачи могу у сваком поступку јавне набавке доставити ту изјаву као прелиминарни доказ, односно не морају прилагати потврде и друге релевантне доказе[[38]](#footnote-38). Наручиоци имају право да у сваком тренутку захтевају достављање целокупне документације или њеног дела уколико сматрају да је то неопходно за правилно спровођење поступка. Документација се тражи само од понуђача којем ће бити додељен уговор. Такође, Директива предвиђа да наручиоци нису у обавези да захтевају још увек важеће документе које већ имају из претходних поступака набавке. Поред тога, Европска Комисија омогућава и администрира електронски систем e-Certis. У питању је информациони систем који омогућава проналажење разних потврда и уверења који су често потребни у поступцима јавне набавке у 28 држава чланица ЕУ, Турској, Исланду, Лихтенштајну и Норвешкој. У питању је систем који омогућава наручиоцима и понуђачима да лакше сазнају које потврде и уверења су обично потребни у поступцима јавне набавке у појединим државама чланицама (и у Турској, Исланду, Лихтенштајну и Норвешкој). Довољно је унети опис траженог документа или претражити базу података користећи e-Certis критеријуме претраге, укључујући претраживање кључних речи. Информације у бази података пружају национална тела и редовно се ажурирају.

**2.7. Кашњење у плаћању или неплаћање за извршени посао**

Неплаћање за извршени посао или само постојање сумње да до плаћања неће доћи, може такође утицати да ММСП не учествују у поступку јавне набавке. Уколико нису плаћени на време или уопште не буду плаћени за уговерену испоруку добара, пружену услугу или изведене радове, може доћи до стечаја ММСП или губитка радних места. Зато је Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Сл. гласник РС“ бр. 119/2012 и 68/2015) предвиђено да се уговором између јавног сектора и привредних субјеката не може предвидети рок за измирење обавеза дужи од 45 дана, у случају када је у том уговорном односу јавни сектор дужник[[39]](#footnote-39). Уговором између јавног сектора и привредних субјеката може се предвидети рок за измирење новчаних обавеза до 90 дана, у случају када је дужник Републички фонд за здравствено осигурање, односно корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање у смислу закона којим се уређује буџетски систем[[40]](#footnote-40). Накнада за кашњење у испуњавању новчаних обавеза износи 20.000 динара, ако новчана обавеза није измирена у року[[41]](#footnote-41). На неизмирене новчане обавезе плаћа се камата у висини утврђеној законом којим се уређује затезна камата[[42]](#footnote-42).Право на камату има поверилац под условом да је испунио све уговорене обавезе[[43]](#footnote-43). Уколико је дужник делимично измирио новчане обавезе у року, камата се обрачунава и плаћа само на неизмирени део новчаних обавеза[[44]](#footnote-44). Наведеним законом су предвиђене и прекршајне санкције, односно прописано је да ће се новчаном казном од 100.000 до 2.000.000 динара казнити за прекршај правно лице, односно привредни субјект или субјект јавног сектора, који не измири новчане обавезе у роковима утврђеним законом[[45]](#footnote-45). Новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у јавном сектору, уколико субјект јавног сектора којим руководи не измири новчане обавезе у роковима утврђеним законом[[46]](#footnote-46). Надзор над применом овог закона између јавног сектора и привредних субјеката, у комерцијалним трансакцијама у којима су субјекти јавног сектора дужници, врши Министарство финансија-Одељење за буџетску инспекцију. Управа за трезор, трезор аутономне покрајине и трезори јединица локалне самоуправе, прикупљају податке о преузетим обавезама од субјеката јавног сектора и достављају извештаје са подацима о неизимиреним обавезама корисника јавних средстава Одељењу буџетске инспекције.

Да би заштитила пословање, а нарочито мала и средња предузећа ЕУ је 2011. донела нову Директиву[[47]](#footnote-47) у циљу спречавања кашњења у плаћању која је предвидела стриктније мере него претходна Директива 2000/35/ЕЦ. Она је и саставни део „Small Business Act“-a. Директивом 2011/7/ЕУ као рок плаћања јавног сектора према привредним субјектима износи 30 дана, а само изузетно тај рок може бити 60 дана. ЕУ је кренула у кампању против кашњења у плаћању[[48]](#footnote-48) како би се заштитала радна места, промовисао раст и спречио стечај ММСП. Утврђено је да кашњење у плаћању или неплаћање уопште представља главну препреку слободног кретања робе и услуга на јединственом европском тржишту и може значајно утицати на конкуренцију.

|  |  |
| --- | --- |
| Тешкоће и проблеми | Могућност превазилажења |
| Уговори велике вредности, немогућност испуњења додатних услова, привремено затварање тржишта кроз „оквирне споразуме“ | * подела предмета набавке по партијама у квантитативном и квалитативном смислу
* одређивање додатних услова у сразмери са предметом набавке, нарочито ограничавајући финансијски капацитет на највише двоструку вредност процењене вредности уговора
* учествовање ММСП у заједничкој понудаи и понуди са подизвођачима
* закључивање оквирних споразума са више понуђача, подела предмета набавке по партијама и у оквирним споразумима
 |
| Недостатак информација и недовољно комуникације са наручиоцима | * објављивање планова набавки наручилаца и измена планова
* објављивање набавки које се спроводе по посебним поступцима међународних организација и финансијских институција
* увођење јединственог система регистрације понуђача за одређене шифре из општег речника набавки и њихово аутоматско обавештавање о предметима набавки за које су заинтересовани
* унапређење претраге Портала
* унапређење call-центра за пружање помоћи приликом коришћења Портала
* унапређење обука свих корисника Портала
* унапређење дијалога између наручилаца и ММСП
* јасне техничке спецификације
 |
| Кратак рок за припрему понуде | * одређивање дужих рокова за подношење понуда нарочито у сложеним набавкама
* објављивање претходног обавештења
 |
| Недостатак потребног знања о процедурама и искуства у поступцима јавне набавке | * одржавање специјализованих обука и радионице за ММСП
* израда приручника за наручиоце, понуђаче и ММСП
 |
| Давање предности најниже понуђеној цени у односу на економски најповољнију понуду | * коришћење критеријума економски најповољнија понуда који може обухватити и друге елементе критеријума осим цене, с нагласком на трошкове животног циклуса производа
 |
| Непотребна административна оптерећења | * омогућити достављање изјаве о испуњености обавезних услова за учествовање у свим поступцима јавне набавке
* омогућити достављање електронских понуда
 |
| Кашњење у плаћању или неплаћање за извршени посао | * поступати у роковима за плаћање прописаним законом
 |

1. Директива 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx?id=20> [↑](#footnote-ref-2)
3. A Partial and Fragile Recovery, Annual Report on European SMEs 2013/2014, Final Report

<http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/files/supporting-documents/2014/annual-report-smes-2014_en.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN> [↑](#footnote-ref-4)
5. Стратегија развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015-2020. године <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678> [↑](#footnote-ref-5)
6. Члан 48. став 2. ЗЈН [↑](#footnote-ref-6)
7. Члан 49. став 3. ЗЈН [↑](#footnote-ref-7)
8. Члан 46. Директиве 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-8)
9. Члан 77. став 2. тачка 1) ЗЈН [↑](#footnote-ref-9)
10. Члан 76. став 6. ЗЈН [↑](#footnote-ref-10)
11. Члан 58. Директиве 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-11)
12. Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678> [↑](#footnote-ref-12)
13. Адреса на којој је могу наћи контак подаци Управе за јавне набавке и Информатор о раду Управе <http://www.ujn.gov.rs/ci/contact.html> и <http://www.ujn.gov.rs/ci/about/info_rad> [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_en.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. Стратегија развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015-2020. године <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678> [↑](#footnote-ref-16)
17. Члан 63. став 2. ЗЈН [↑](#footnote-ref-17)
18. Члан 63. став 3. ЗЈН [↑](#footnote-ref-18)
19. Члан 93. став 1. ЗЈН [↑](#footnote-ref-19)
20. Члан 111. став 1. ЗЈН [↑](#footnote-ref-20)
21. Члан 111. став 2. ЗЈН [↑](#footnote-ref-21)
22. <http://www.ujn.gov.rs/ci.html> [↑](#footnote-ref-22)
23. Члан 97. ЗЈН [↑](#footnote-ref-23)
24. Члан 48. Директиве 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-24)
25. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http:/www.ogc.gov.uk/documents/CP0083\_Small\_supplier\_better\_value.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110822131357/http%3A/www.ogc.gov.uk/documents/CP0083_Small_supplier_better_value.pdf) [↑](#footnote-ref-25)
26. <https://www.pianoo.nl/about-pianoo> [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://www.secteurpublic.asso.fr/Club-Secteur-Public/Les-travaux/Guide-pratique-pour-la-reponse-des-PME-a-la-commande-publique> [↑](#footnote-ref-27)
28. <http://ec.europa.eu/small-business/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-28)
29. Члан 67. Директиве 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-29)
30. Члан 67. Директиве 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-30)
31. Члан 85. ЗЈН [↑](#footnote-ref-31)
32. Подаци из Извештаја Управе за јавне набавке за 2015. годину

http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji\_ujn [↑](#footnote-ref-32)
33. Члан 77. став 4. ЗЈН [↑](#footnote-ref-33)
34. Члан 79. став 2. ЗЈН [↑](#footnote-ref-34)
35. Члан 79. став 3. ЗЈН [↑](#footnote-ref-35)
36. Члан 78. ЗЈН [↑](#footnote-ref-36)
37. <http://www.apr.gov.rs/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8/%D0%9F%D0%BE%D0%BD%D1%83%D1%92%D0%B0%D1%87%D0%B8.aspx> [↑](#footnote-ref-37)
38. Члан 59. Директиве 2014/24/ЕУ [↑](#footnote-ref-38)
39. Члан 4. став 1. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-39)
40. Члан 4. став 2. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-40)
41. Члан 5. став 1. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-41)
42. Члан 7. став 1. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-42)
43. Члан 7. став 2. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-43)
44. Члан 7. став 3. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-44)
45. Члан 12. став 1. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-45)
46. Члан 12. став 4. Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама [↑](#footnote-ref-46)
47. Директива 2011/7/ЕУ [↑](#footnote-ref-47)
48. <http://ec.europa.eu/growth/smes/support/late-payment/campaign/index_en.htm> [↑](#footnote-ref-48)