

ПОДРШКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПОБОЉШАЊУ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА

*Студија о учешћу микро, малих
и средњих предузећа (ммсп) у поступцима јавних набавки.*





*Ова публикација је настала уз финансијску
подршку Европске уније. Њен садржај је
искључива одговорност конзорцијума пројекта
Подршка Европске уније побољшању
пословног окружења, коју предводи Нирас
и не одражава нужно ставове Европске уније.*



ПРЕГЛЕД КОРИШЋЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

ММСП – Микро, мала и средња предузећа

ЕУ – Европска унија

ОЕЦД - Европска организација за сарадњу и развој

САД – Сједињене Америчке Државе

БДП – Бруто домаћи производ

Закон - Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015)

САДРЖАЈ

1. УВОД	3
1.1. Структура и циљ студије	4
2. ЗНАЧАЈ ММСП	5
2.1. Значај ММСП за привреду државе	5
2.2. Значај учешћа ММСП у јавним набавкама	6
3. СИТУАЦИЈА У ЕУ	7
3.1. ММСП у ЕУ и јавне набавке	7
3.2. Идентификоване препреке за учешће ММСП у јавним набавкама у ЕУ, са препорукама за превазилажење препрека	9
3.3. Кораци у превазилажењу проблема у ЕУ - решења у новој Директиви	16
3.4. Поједине добре праксе у државама ОЕЦД-а	16
4. СИТУАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	18
4.1. Појам ММСП	18
4.2. Тренутна ситуација и стратешки кораци за побољшање положаја ММСП	19
4.3. Предлог новог Закона о јавним набавкама и ММСП	21
5. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА ММСП У ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	24
5.1. Подела јавне набавке по партијама	24
5.2. Електронске јавне набавке	25
5.4. Обука наручилаца и ММСП у вези са јавним набавкама	26
5.5. Стални контакт за ММСП у вези са питањима јавних набавки	27
5.6. Праћење учинка у вези са учешћем ММСП у јавним набавкама	27
5.7. Централизоване јавне набавке и ММСП	28
6. ПРЕГЛЕД ПРЕПОРУКА ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА ММСП У ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	29



1. УВОД

Јавни сектор у свакој држави троши значајан износ јавних средстава кроз процедуре јавних набавки. У државама чланицама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) наручиоци на набавке троше између 15 и 20% бруто домаћег производа¹ (у даљем тексту: БДП), док је у Републици Србији овај проценат још увек значајно мањи, што је карактеристика и у другим државама у развоју. Ипак, вредност уговора о јавним набавкама у Републици Србији износи више од 3 милијарде евра², те је неопходно посветити посебну пажњу и начину на који микро, мала и средња предузећа (у даљем тексту: ММСП) могу узети веће учешће у поступцима јавних набавки.

Наиме, ММСП у Републици Србији (као и у ЕУ) учествују са преко 99% од укупног броја привредних субјеката (преко 320.000 ММСП је регистровано у Републици Србији) и запошљавају преко 700.000 људи, а у БДП-у земље учествују са преко 30%.

Повећање учешћа ММСП у јавним набавкама ће, пре свега, допринети значајно већој конкуренцији у поступцима јавних набавки, те допринети испуњењу овог једног од основних циљева развоја јавних набавки, који је предуслов за остварење начела економичности јавних набавки. Ово је нарочито значајно када се има у виду да је ниво конкуренције у јавним набавкама у Републици Србији и даље значајно испод оног на нивоу ЕУ, те је према подацима Управе за јавне набавке у 2018. години просечан број понуда по поступку јавне набавке износио свега 2,5, што је најнижи ниво у протеклих пет година.

С друге стране, треба указати да је значај израде ове студије утолико већи када се има у виду да свака држава спровођењем јавних набавки остварује и друге политике од значаја за друштво. Неке од тих политика су свакако политика запошљавања, подстицање иновација и др, где је од великог значаја подстицај ММСП да узму веће учешће у јавним набавкама.

Нове директиве ЕУ у области јавних набавки из 2014. године, а првенствено Директива 2014/24/ЕУ³ за један од циљева имају и подстицај ММСП да учествују у поступцима јавних набавки, и то кроз различите механизме који су усклађени са правилима

¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_fi, 6. јул 2019. године

² У складу са Извештајем о јавним набавкама у Републици Србији за период 01.01.2018-31.12.2018. године, регистрована вредност јавних набавки износила је 403,9 милијарди динара (Управа за јавне набавке, <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>, 6. јул 2019. године).

³ Директива 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама, која замењује Директиву 2004/18/ЕЗ, тзв. „Класична директива“ (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>, 6. јул 2019. године).



и начелима ЕУ. На нивоу ЕУ најзначајнији и „полазни“ документ јесте Акт о малом предузетништву, о коме ће бити речи у тексту ове студије.

Треба истаћи да Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. година⁴ у делу 3. Унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки, 3.2. Одрживост, садржи посебни одељак који се односи на ММСП у јавним набавкама (3.2.3. Мала и средња предузећа), у којем се наводи да приликом увођења централизације јавних набавки на свим нивоима посебно треба водити рачуна о могућим последицама на учешће ММСП. У Стратегији се наводи да ће се у наредном периоду омогућити бољи приступ ММСП, и то кроз обликовање јавних набавки по партијама, смањивање административних ограничења (нарочито у поступцима јавних набавки мале вредности), предвиђање лакших финансијских услова за учествовање и подстицање заједничког учествовања у поступцима јавних набавки.

Такође, у Стратегији за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године⁵, наводи се 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. Као једна од приоритетних мера предвиђено је и побољшање учешћа ММСП у јавним набавкама.

1.1. Структура и циљ студије

Циљ ове студије јесте да пружи подршку одговорним телима у привлачењу ММСП да учествују у поступцима јавних набавки у Републици Србији, а нарочито у погледу микро предузећа, и то како кроз представљање препрека за учешће ММСП у јавним набавкама, тако и нарочито кроз давање препорука за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама.

Ова студија узела је у обзир Смернице за повећање учешћа малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, које је израдила Управа за јавне набавке, добру праксу у државама чланицама ЕУ и значајне инпуте који су добијени од учесника на фокус

⁴ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. година („Службени гласник РС“, бр. 122/2014), <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2014/122/1/reg>, 6. јул 2019. године

⁵ Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 122/2014), <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/35/1/reg>, 6. јул 2019. године



групама које су одржане у мају 2019. године⁶, те је покушала да понуди препоруке у циљу омогућавања и подстицања ММСП да узму веће учешће у поступцима јавних набавки у Републици Србији.

Студија је структурирана тако да обухвати:

1. Опис значаја ММСП, уопште и у вези са јавним набавкама;
2. Положај ММСП у ЕУ у вези са јавним набавкама, те механизме које ЕУ предвиђа за повећање њиховог учешћа у јавним набавкама;
3. Ситуацију у Републици Србији, у оквиру које су анализирани предлози дати у Предлогу новог Закона о јавним набавкама⁷;
4. Препоруке за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама.

2. ЗНАЧАЈ ММСП

2.1. Значај ММСП за привреду државе

Како је наведено у уводу ове студије, ММСП у Републици Србији (као и у ЕУ) учествују са преко 99% од укупног броја привредних субјеката (преко 320.000 ММСП је регистровано у Републици Србији) и запошљавају преко 700.000 људи, а у БДП-у земље учествују са преко 30%. Већ ови подаци сами по себи говоре о значају постојања и деловања ММСП у Републици Србији.

ММСП генеришу велики број запослених у друштву, а нарочито је значајно што утичу на запошљавање теже запошљивих категорија незапослених, као што су жене, старије особе и др. С тим у вези су и активности државе у правцу подстицања запошљавања ових категорија незапослених, где се значајна пажња усмерава управо ка ММСП. С друге стране, значај у погледу запошљавања од стране ММСП јесте њихова разуђеност на територији целе Републике, те се запошљавање од стране ММСП врши и у мање развијеним и девастираним подручјима.

Значај ММСП се огледа и у њиховој већој флексибилности у односу на већа предузећа, те склоности ризичнијим подухватима и иновацијама, што значајно може утицати на

⁶ Одржане су две фокус групе – на једној су учествовали представници понуђача из категорије ММСП, а на другој представници наручилаца. На првој је било присутно 8 учесника, а на другој 9. Представници понуђача су били из Београда, Крагујевца и Руме, а представници наручилаца из Београда, Обреновца и Суботице

⁷ <http://www.ujn.gov.rs/vesti/nacrt-zakona-o-javnim-nabavkama-nakon-sprovedene-javne-rasprave/>, 6. јул 2019. године



укупни развој друштва. Један од разлога за претходну тврдњу треба пронаћи и у томе што су ММСП ближа купцима, те лакше могу да разумеју њихове потребе и њима се прилагоде.

Ипак, слабост ММСП састоји се пре свега у томе што је продуктивност рада испод просека и она нису у могућности да искористе принцип економије обима у циљу повећања ефикасности и економичности, док имају и мање могућности за финансирање, што су разлози да држава пружи подршку овом сектору.

2.2. Значај учешћа ММСП у јавним набавкама

Значај учешћа ММСП у поступцима јавних набавки је изузетно велики за њихово пословање и развој. Пре свега, учешће ММСП у јавним набавкама доприноси значајно већој конкуренцији у поступцима јавних набавки. У условима и даље ниског нивоа конкуренције у јавним набавкама у Републици Србији, повећање учешћа ММСП у јавним набавкама долази до изражаја, јер је према подацима Управе за јавне набавке у 2018. години просечан број понуда по поступку јавне набавке износио свега 2,5, што је најнижи ниво у протеклих пет година.

Дакле, очекивано је да повећање учешћа ММСП у поступцима јавних набавки допринесе вишем нивоу конкуренције, а тиме очекивано нижим ценама и бољем квалитету испоручених добара, услуга и радова. Иако ММСП не могу да искористе у доброј мери економију обима, они имају значајно мање административне и организационе трошкове у њиховом пословању, те очекивано у великом броју случајева могу понудити ниже цене од великих понуђача.

С друге стране, треба указати да је значај учешћа ММСП у јавним набавкама далеко већи. Наиме, како је претходно наведено, ММСП су ближа купцима и могу боље да разумеју њихове потребе и њима се прилагоде, те пракса спровођења јавних набавки и у развијеним земљама показује да су ММСП основни покретачи иновација и прилагођавања решења потребама купаца⁸, што је од изузетног значаја за јавне набавке, кроз које држава подстиче развој иновативних производа и услуга.

⁸ Видети OECD/SIGMA, Public Procurement Brief 33, Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) in Public Procurement, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-33-200117.pdf>, 6. јул 2019. године



3. СИТУАЦИЈА У ЕУ

3.1. ММСП у ЕУ и јавне набавке

ММСП у ЕУ чине више од 99% свих предузећа у ЕУ. Ова предузећа запошљавају више од 90 милиона људи и кључни су мотор развоја и иновација (више од великих предузећа). Ова предузећа су нарочито значајна за „националне“ јавне набавке, јер ММСП мање учествују у прекограничним јавним набавкама.

У државама чланицама ЕУ⁹ у микро предузећа се сврставају они привредни субјекти 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.

Европска комисија је 2008. године донела комуникацију „Акт о малом предузетништву“¹⁰. У овом акту се наводи да у условима глобализације и сталних структуралних промена и притисака конкуренције, улога ММСП за друштво добија на све већем значају у погледу запошљавања и за добробит локалних и регионалних заједница, те да ће ММСП учинити Европу снажнијом да издржи неизвесности на глобалном нивоу. Даље се наводи да упркос досадашњем процесу у вези са оснаживањем ММСП, ЕУ мора да учини значајне кораке како би ослободио пун потенцијал ММСП, имајући у виду да ЕУ ММСП и даље имају нижи ниво продуктивности и раста у односу на оне у САД. Акт о малом предузетништву истиче 10 принципа политике у вези са ММСП, и то:

1. Створити окружење у којем предузетници и породичне фирме могу да просперирају и у којем се предузетништво награђује;
2. Обезбедити да поштени предузетници који су банкротирали брзо добију нову прилику;
3. Конципирати правила у складу са принципом „Прво мисли на мале“;
4. Постићи да државна управа буде у стању да одговори на потребе ММСП;

⁹ Препорука Европске комисије о дефиницији микро, малих и средњих предузећа, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>, 6. јул 2019. године

¹⁰ У периоду када су на снази биле директиве о јавним набавкама из 2004. године.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, “Think Small First”, A “Small Business Act” for Europe, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0394>, 6. јул 2019. године



5. Прилагодити инструменте јавне политике потребама ММСП – подстаћи учешће ММСП у јавним набавкама и бољу употребу државне помоћи за ММСП;
6. Олакшати приступ ММСП финансијама и успостављање правног и законодавног окружења наклоњеног благовременом плаћању у комерцијалним пословима;
7. Помоћи ММСП да боље искористе могућности које нуди јединствено тржиште;
8. Промовисати унапређење вештина у ММСП и све облике иновација;
9. Омогућити ММСП да еколошке изазове претворе у прилике и
10. Охрабрити и подржати ММСП да искористе раст тржишта.

Дакле, како произилази из принципа под бројем 5, пажња ЕУ је усмерена и ка њиховом већем укључивању у поступке јавних набавки. У оквиру овог принципа наводи се да би државе чланице ЕУ требале да употребе Акт о добрим праксама¹¹, који даје смернице наручиоцима како да примене законодавство о јавним набавкама на начин да подстакну учешће ММСП у поступцима јавних набавки. Наиме, напомиње се да ММСП нису свесне прилика за добијање уговора о јавним набавкама, те да су обесхрабрене процедурама јавних набавки, док је наручиоцима често „угодније“ да уговоре доделе већим привредним субјектима са искуством у односу на младе иновативне компаније. Државе чланице би у пракси требале да успоставе електронске портале у циљу давања информација о јавним набавкама, да подстакну наручиоце да јавне набавке деле по партијама и да утичу на наручиоце да услове за учешће у поступцима одређују у складу са принципом пропорционалности¹².

Треба указати и да је Европска комисија 2013. године објавила списак 10 прописа који у највећој мери представљају оптерећење за ММСП, међу којима се наводе и правила о јавним набавкама. Комисија с тим у вези наводи да је 2011. године предложила нове директиве о јавним набавкама, које ће подстаћи учешће ММСП у јавним набавкама, и то кроз поједностављење процедура, увођење изјаве о испуњености услова за учешће у поступцима јавних набавки и подстицање поделе јавних набавки по партијама¹³.

¹¹ Радни документ Европске комисије, Акт о добрим праксама које подстичу учешће ММСП у уговорима о јавним набавкама.

¹² Начело пропорционалности, у складу са европским законодавством, значи да сви елементи у јавној набавци који се постављају као захтеви наручиоца, морају бити сразмерни предмету конкретне јавне набавке и потребама наручиоца.

¹³ Нове директиве о јавним набавкама усвојене су 2014. године, са роком за имплементацију за државе чланице до 2016. године, и то су:

Директива 2014/23/ЕУ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014L0023>

Директива 2014/24/ЕУ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>

Директива 2014/25/ЕУ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025>, 26. јул 2019. године.



3.2. Идентификоване препреке за учешће ММСП у јавним набавкама у ЕУ, са препорукама за превазилажење препрека

Препреке за учешће ММСП у јавним набавкама у државама чланицама ЕУ идентификоване су у Акту о добрим праксама ЕУ из 2008¹⁴. године за подстицање учешћа ММСП у јавним набавкама, који нуди и предлоге решења за превазилажење идентификованих препрека.

Наиме, након консултација са релевантним учесницима у систему идентификоване су најважније препреке, које указују на то да за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама није најважније извршити промене у законодавству, већ пре свега променити „културу набавки“ код наручилаца. Овај акт је на основу података прикупљених од ММСП, указао државама чланицама и њиховим наручиоцима на главне препреке са којима се суочавају ММСП у поступцима јавних набавки, те дао препоруке за њихово превазилажење по следећим областима:

1. Превазилажење потешкоћа у вези са величином уговора;
2. Обезбеђивање приступа релевантним информацијама;
3. Побољшање квалитета и разумевања пружених информација;
4. Постављање пропорционалних услова за учешће у поступцима јавних набавки;
5. Смањивање административних оптерећења;
6. Стављање нагласка на принцип „вредности за новац“ уместо на цену;
7. Остављање довољног времена за припрему понуда;
8. Обезбеђивање благовременог плаћања.

У акту се наглашава да су релевантни учесници пријавили препреке које се односе на: прикупљање информација; недостатак знања о јавним набавкама; превелика административна оптерећења у поступцима јавних набавки; велике уговоре; сувише мало времена за припрему понуда; трошкове припреме понуда; непропорционално одређене услове за учешће у поступцима јавних набавки; трошкове за средства финансијског обезбеђења; дискриминацију страних понуђача; кашњења у плаћању.

Како је претходно наведено, акт је понудио и препоруке за превазилажење идентификованих препрека за учешће ММСП у поступцима јавних набавки, који се састоје у следећем:

1. *Превазилажење потешкоћа у вези са величином уговора*

¹⁴ EUROPEAN CODE OF BEST PRACTICES FACILITATING ACCESS BY SMES TO PUBLIC PROCUREMENT CONTRACTS, <https://www.ecec.net/fileadmin/pdf/law/2/sme-code-of-best-practices-en1.pdf>, 6. јул 2019. године



1.1. Подела уговора по партијама

Наглашено је да директиве ЕУ о јавним набавкама дозвољавају поделу јавних набавки по партијама, те је неопходно искористити ову могућност, што би значајно утицало на повећање учешћа ММСП у јавним набавкама. Подела по партијама је могућа како по квантитету (величина уговора значајно утиче на учешће ММСП) тако и по специфичности предмета уговора за поједине партије, које могу одговарати специјализацији ММСП.

Као пример добре праксе треба истаћи поделу јавне набавке по партијама по деловима територије, као што на пример то ради централно тело за јавне набавке у Италији, на начин да је основ поделе по партијама додела уговора по регионима, како би понуђачи (најчешће ММСП) из тог региона могли да учествују у „трци“ за доделу уговора у том региону, имајући у виду да најчешће нису у могућности да се надмећу за доделу уговора у другим регионима у земљи. Наведени пример добре праксе можемо срести и у Србији, где на наведени начин поделу набавке за одржавање возила врши, на пример, Министарство унутрашњих послова.

На примеру одржавања возила се може навести и пример добре праксе у погледу поделе по партијама по специфичности предмета уговора, када се подела по партијама врши по врсти возила (путничка возила, камиони, аутобуси и сл.) и/или по произвођачу возила чије се одржавање захтева. Такође, код услуга одржавања возила, подела би могла да буде извршена и по врстама услуга: редован сервис, ванредне поправке, услуге шлеп службе, вулканизерске услуге итд. Још један пример поделе по специфичности предмета уговора био би код одржавања хигијене, када се у посебну партију издваја одржавање хигијене на висини (чишћење фасада пословних зграда), имајући у виду да постоје ММСП који се баве радовима на висини.

1.2. Искоришћавање предности у вези са могућношћу сарадње између привредних субјеката и ослањања на заједничке капацитете

Наиме, директиве ЕУ о јавним набавкама омогућавају привредним субјектима да се удружују у групе понуђача ради заједничког подношења понуда, као што омогућавају и да се понуђачи ослањају на капацитете других привредних субјеката без обзира на правну природу њиховог удруживања, што значајно повећава шансе ММСП да испуне постављене услове наручиоца и узму учешће у јавним набавкама.

Наведено је значајно за ММСП имајући у виду да на тај начин више ММСП могу да удруже своје капацитете и тако заједнички испуне услове који се јавном набавком захтевају (капацитети понуђача се „збрајају“ и услови се заједнички испуњавају). Тако, на пример, ако наручилац захтева да понуђач има четири грађевинске машине за извршење радова, сваки од два ММСП може у понуду укључити по две машине које поседује.



Директиве ЕУ и Предлог новог Закона о јавним набавкама познају и могућност ослањања на капацитете других привредних субјеката. На овај начин се понуђачи могу „удруживати“ и без подношења заједничке понуде (онај на чије се капацитете ослања није члан групе понуђача, нити учествује у понуди као подизвођач), њихови се капацитети „збрајају“ као и код групе понуђача, док привредни субјект чији су капацитети коришћени учествује у реализацији одговарајућег дела уговора о јавној набавци у вези с тим капацитетима. Оваква могућност је значајна за ММСП, имајући у виду да омогућава да се веће компаније ослањају на њихове капацитете, те да учествују у реализацији уговора о јавној набавци, док не морају да подносе понуду у поступку јавне набавке.

1.3. Искоришћавање могућности да се закључују оквирни споразуми са више понуђача

Ради се о још једној могућности из директива ЕУ о јавним набавкама, коју је потребно подстицати код наручилаца. На наведени начин би се на основу оквирних споразума спроводили мини тендери за закључивање појединачних (мањих) уговора, што значајно погодује учешћу ММСП у поступцима јавних набавки.

На овом месту као погодност за учешће ММСП треба истаћи закључивање оквирних споразума са више понуђача, са накнадном организацијом мини тендера за појединачне уговоре. Наиме, код предмета за којима наручилац има повремену (чешћу или ређу) потребу, ММСП могу бити страна потписница оквирног споразума и у складу са својим могућностима учествовати у надметању за доделу конкретних уговора. На пример, код извођења повремених радова на одржавању објеката, ММСП може у зависности од тренутне оптерећености пословима одлучити о учешћу на надметању за доделу појединачног уговора.

1.4. Обезбедити већу видљивост у вези са могућношћу ангажовања подизвођача и обезбеђивање једнаких услова за подизвођаче

Наведено је у вези са тачком 1.2. Ипак, треба нагласити да се овде више ради о могућности сарадње већих компанија са ММСП, те је потребно омогућити и једнаке шансе за ММСП као подизвођаче.

Већим компанијама треба обезбедити већу видљивост могућности ММСП у одређеним сегментима пословања, како би их ове компаније ангажовале у складу са својим потребама на већим пројектима. Наиме, као што је наведено, ММСП су често уско специјализоване за вршење одређених услуга и радова и имају у том сегменту развијена иновативна решења. Тако би код изградње одређеног већег постројења, велике компаније биле у могућности да ММСП ангажују за извршење дела услуга, као што су то услуге постављања електро инсталација и др.



Такође, видљивост треба подстаћи и у обрнутом смеру – на начин да се ММСП учине видљивијим шансе за учешће у извршењу уговора, и то кроз обезбеђивање једнаких шанси за ММСП као подизвођаче. Тако Закон о јавним набавкама у Немачкој прописује да носилац посла не може у реализацији уговора подизвођачима дати лошије услове од оних који су уговорени између њега и наручиоца, а пре свега у погледу плаћања.

2. Обезбеђивање приступа релевантним информацијама

Обезбеђивање једноставног и лаког приступа информацијама о јавним набавкама и приликама за закључење уговора је препознато као једна од основних претпоставки за веће учешће ММСП у јавним набавкама.

2.1. Побољшања која нуде електронске набавке

Електронске набавке повећавају конкуренцију, с обзиром да омогућавају лакши приступ могућностима за закључивање уговора о јавним набавкама. Наведено је од нарочитог значаја за ММСП, имајући у виду да се ради о брзој и јефтиној комуникацији (на пример, преузимање конкурсних документација електронским путем).

Административни трошкови у припреми понуда за јавне набавке су значајни и најефикаснији препознати начин за смањивање ових трошкова јесу електронске јавне набавке. ММСП на овај начин прилике за доделу уговора могу сазнати увидом у централни електронски портал, као што и понуде могу припремити у електронском облику без трошкова доставе понуда, присуствовања отварању понуда и др. Пример добре праксе налазимо већ у суседним државама чланицама ЕУ, попут Хрватске, где је уведена обавеза коришћења електронских набавки, од објаве документације о набавци до подношења понуда електронским путем, па и подношења захтева за заштиту права (жалби у поступцима) електронским путем.

2.2. Информациони центри

Обезбеђивањем помоћи ММСП кроз информационе центре значајно се може допринети помоћи ММСП, кроз пружање релевантних информација и превазилажење „дневних“ проблема на које ММСП наилазе у поступцима јавних набавки.

3. Побољшање квалитета и разумевања пружених информација

3.1. Тренинзи и упутства за наручиоце

Кроз обуке и израду упутстава наручиоцима, који би се односили управо на потребе ММСП, наручиоци би били обучени да спроводе процедуре на начин који ће омогућити да



ММСП имају једнаке шансе за добијање уговора о јавним набавкама, у поређењу са већим компанијама.

3.2. Тренинзи и упутства за ММСП у вези са сачињавањем понуда

ММСП имају мање капацитета од већих компанија у вези са сагледавањем свих елемената који су релевантни за сачињавање квалитетних понуда. Иако је уочено да већина држава организује семинаре и конференције у вези са јавним набавкама, закључак је да би требало промовисати одржавање обука које се односе специјално на ММСП.

4. Постављање пропорционалних услова за учешће у поступцима јавних набавки

4.1. Додатни услови за учешће у поступцима јавних набавки требају да буду пропорционални

Правила Директиве ЕУ о јавним набавкама прописују да се додатни услови морају одређивати на начин да буду пропорционални предмету уговора о јавној набавци. Наведено је од изузетног значаја за учешће ММСП, имајући у виду да наручиоци често постављају високе захтеве у погледу одређивања додатних услова што онемогућава ММСП да узму учешће у поступцима јавних набавки. Пракса спровођења јавних набавки у вези са овим питањем и одлуке по жалбама понуђача довеле су до одредбе Директиве из 2014. године, која прописује да захтевани услови морају бити како пропорционални тако и у вези са предметом уговора и морају бити минимални потребни узимајући у обзир потребу за обезбеђењем истинске конкуренције. С обзиром на праксу, Директива посебно уређује максимални финансијски капацитет који се може користити (што је посебно значајно за ММСП) – захтевани промет не може бити већи од двоструке процењене вредности јавне набавке.

Као пример добре праксе може се навести Велика Британија, у којој надлежни орган саветује наручиоцима да захтевају финансијске капацитете који се односе на последње две године (и краће, где је могуће) у циљу омогућавања учешћа у поступцима јавних набавки тзв. *start-up* компанијама.

4.2. Искоришћавање могућности за привредне субјекте и групе понуђача да заједнички доказују испуњеност услова за учешће у поступку јавне набавке (о чему је претходно било речи)

4.3. Захтевање пропорционалних средстава финансијског обезбеђења

Захтевање непропорционалних средстава финансијског обезбеђења од стране наручилаца, као и дужина њиховог важења, стварају значајну препреку за учешће ММСП у јавним набавкама, те би их требало избегавати. Наиме, препорука је да наручиоци



приликом одређивања средстава финансијског обезбеђења узму у обзир стварне ризике у вези са јавном набавком. Наведено се односи како на врсту средства обезбеђења које се захтева, тако и на захтевану дужину његовог трајања. ММСП највише потешкоћа за учешће у поступцима јавних набавки имају када наручиоци захтевају достављање банкарских гаранција, имајући у виду њихову цену, али и недовољну могућност да депонују средства код банака у циљу добијања банкарске гаранције, која при томе оптерећује и њихове кредитне потенцијале. С обзиром на то, поједине државе попут Бугарске ограничавају вредност банкарске гаранције за озбиљност понуде на 1% вредности уговора, док поједине државе чланице као што је то случај са Малтом забрањују захтевање банкарских гаранција када је вредност јавне набавке мања од одређеног лимита. С тим у вези, требало би подстицати коришћење средстава обезбеђења попут меница у свим случајевима у којима није целисходно захтевати банкарске гаранције – на пример, када вредност јавне набавке није велика или када се ради о једнократној испоруци добара када се плаћање врши тек по извршеној испоруци. Наиме, менице као средство обезбеђења су широко доступне свим заинтересованим лицима, а не оптерећују ММСП додатним задуживањима и трошковима.

Још један пример добре праксе представља и омогућавање да се банкарска гаранција, у случају обезбеђивања обавезе понуђача која дуго траје (гаранција за отклањање грешака у гарантном року), да се гаранција не доставља у трајању од више година, већ да се доставља више гаранција са краћим роком важења.

5. Смањивање административних оптерећења

Дуготрајно прикупљање и припрема папирологије је једна од најзначајнијих препрека за ММСП. С обзиром на мањак капацитета који ММСП имају на располагању, као кључни приоритет препознат је захтев за што мање административних захтева у јавним набавкама.

Закон у Србији познаје механизме за смањење административних оптерећења за понуђаче, попут доказивања испуњености услова достављањем изјаве понуђача или уписом у Регистар понуђача, што представља добру праксу. Ипак, доказивање изјавом понуђача у већини случајева не представља обавезу за понуђача, већ само могућност, те је препорука да се новим законом у Србији предвиди обавеза доказивања испуњености услова путем изјаве, док би само изабрани понуђач био у обавези да достави копије потребних доказа.

6. Стављање нагласка на принцип „вредности за новац“ уместо на цену

6.1. Давање веће пажње квалитативним решењима, захваљујући могућности коришћења критеријума економски најповољније понуде



Као што је раније већ наведено, ово је од нарочитог значаја за ММСП, која су значајан извор иновативних производа.

Тако добра пракса може бити укључивање као елемента критеријума - рок одзива за решавање проблема у реализацији уговора, с обзиром да су ММСП посвећеније решавању проблема конкретнoг наручиоца или узимање у обзир квалитета пружених услуга (попут бодовања додатних услуга које се нуде наручиоцима или услуга бољег квалитета). Као пример давања предности квалитету, могу се навести услуге социјалне заштите, где се може додатно бодовати пружање услуга превозним средствима која не загађују околину или бодовање додатног времена (поред минимално одређеног) које ће пружалац услуга провести са корисницима на пример услуге помоћи у кући.

6.2. Давање веће пажње иновативним решењима кроз могућност одређивања техничких спецификација одређивањем функционалних захтева (а не кроз одређивање детаљних карактеристика добара, услуга и радова)

Као пример добре праксе и области у којој се овај циљ може остварити, треба истаћи ИТ индустрију. Наиме, у ЕУ и у Србији послује велики број ИТ компанија које спадају у ММСП, те се приликом описа предмета набавке треба концентрисати на резултате који се требају постићи и оставити тржишту да иновативним решењима понуде најбоље решење проблема (уместо описивања, на пример, карактеристика софтвера који су познати на тржишту).

7. Остављање довољног времена за припрему понуда

ММСП, како је већ наглашено, имају много мање капацитета у вези са припремом понуда, те наручиоци морају бити свесни тога приликом одређивања рокова за подношење понуда.

Наиме, треба имати у виду да директиве ЕУ у области јавних набавки, као и Закон у Србији, прописују само минималне рокове за припрему понуда, док наручиоци морају пажљиво сагледати конкретан предмет јавне набавке и рок одредити на начин да буде пропорционалан времену за припрему понуда у том поступку јавне набавке. Овде дакле не постоји универзално решење, већ се у сваком поступку јавне набавке о томе мора водити рачуна. Пропорционалан, односно примерени рок за подношење понуда је рок који је оставља понуђачима довољно времена за прикупљање тражених доказа, договоре са потенцијалним партнерима, ангажовање потребних стручних кадрова, прикупљање понуда за опрему коју ће уградити итд.

Такође, добра пракса је објављивање претходних обавештења у вези са јавном набавком која ће у будућности бити спроведена, како би ММСП имали довољно времена да



пронађу партнере са којима би се могли удружити у вези са сачињавањем понуде и реализацијом уговора.

8. Обезбеђивање благовременог плаћања

Неблаговремено плаћање по уговорима о јавним набавкама ствара потешкоће за ММСП, који имају значајно мање могућности за финансирање у односу на веће компаније. С обзиром на то, државе чланице морају обезбедити да се плаћања по уговорима о јавним набавкама врше у разумним роковима, као што требају имати у виду и потребу за авансним плаћањима.

3.3. Кораци у превазилажењу проблема у ЕУ - решења у новој Директиви

Нове директиве ЕУ у области јавних набавки из 2014. године, а првенствено Директива 2014/24/ЕУ, за један од циљева имају и подстицај ММСП да учествују у поступцима јавних набавки, и то кроз различите механизме који су усклађени са правилима и начелима ЕУ. Наиме, нове директиве ЕУ нуде поједина решења у складу са препорукама датим у Акту о малом предузетништву.

Ове новине односе се, пре свега, на:

- Правила у вези са поделом јавних набавки по партијама;
- Начин доказивања услова за учешће у поступцима јавних набавки;
- Пропорционално одређивање услова за учешће у поступцима јавних набавки и
- Могућности директног плаћања подизвођачима по закљученим уговорима.

Како су ове новине имплементиране у Предлог новог Закона о јавним набавкама у Републици Србији, чији се почетак примене очекује 1. јануара 2020. године, више о овим правилима ће бити речи у делу 4.3. ове студије.

3.4. Поједине добре праксе у државама ОЕЦД-а

Европска организација за сарадњу и развој (ОЕЦД) је 2018. године објавила документ ММСП у јавним набавкама – праксе и стратегије за заједничку корист¹⁵, у којем су наведене како препреке за учешће ММСП у поступцима јавних набавки у земљама ОЕЦД, тако и добре праксе и препоруке за оснаживање учешћа ММСП у јавним набавкама.

У документу ОЕЦД-а се препознају готово исте препреке као и на нивоу ЕУ, као што су: величина уговора; превелика администрација; одређивање капацитета; употреба

¹⁵ SMEs in Public Procurement, Practices and Strategies for Shared Benefits, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/smes-in-public-procurement_9789264307476-en, 6. јул 2019. године



средстава комуникације. Такође, наводи се да се изазови у погледу учешћа ММСП у јавним набавкама нису променили још од академске студије која је 1980-их година израђена у САД.

На овом месту је потребно указати на **поједине добре праксе које доноси документ ОЕЦД.**

Тако се у погледу поделе јавне набавке **по партијама** указује на добру праксу у Немачкој, у којој је федерална влада развила алат који користи комплексне алгоритме као подршку у доношењу одлуке наручиоца с тим у вези. Наиме, овај алат користи статистичке податке Канцеларије за статистику о броју запослених, продаји и вредности производње из различитих индустрија, те генерише ове податке и даје предлог у вези са начином поделе јавне набавке по партијама.

Овај документ даље наглашава **потребу за изградом стандардизованих докумената** у јавним набавкама, имајући у виду да употреба модела (образаца) значајно смањује административна оптерећења приликом како израде документације од стране наручилаца, тако и припреме понуда од стране понуђача, што је првенствено значајно за ММСП. Тако се даје пример Аустралије, која је израдила сет стандардних докумената који су обавезни за наручиоце за јавне набавке испод одређене вредности.

Даље се наводи пример Мађарске у вези са лимитирањем наручилаца у погледу **одређивања додатних услова за учешће у поступцима јавних набавки**. Тако се у Мађарској, поред обавезе коју уводи Директива ЕУ у вези са финансијским капацитетом, уводи ограничење у погледу захтевања референци, на начин да износ (односно обим) захтеваних референци не може бити већи од 75% процењене вредности уговора, односно захтеваних количина.

У погледу **плаћања подизвођачима**, указује се на ситуацију у Пољској и Чешкој, где се прописима даје могућност директног плаћања подизвођачима. С тим у вези, треба истаћи пример Хрватске, у којој Закон о јавним набавкама по правилу обавезује наручиоце на директно плаћање подизвођачима.

Иако није дозвољено у ЕУ имајући у виду принципе на којима је заснована, треба указати да поједине државе дају **преференцијални третман ММСП** у јавним набавкама. Овакав пример се може пронаћи у САД, где се на пример резервишу уговори који могу бити додељени искључиво ММСП.

Документ ОЕЦД-а значајну пажњу посвећује **потреби повећања капацитета** како наручилаца тако и ММСП у погледу јавних набавки и могућностима за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама. Тако се, на пример, истиче пример Ирске, у којој именовано



тело пружа бројне услуге за потребе ММСП, што је од изузетне помоћи ММСП у погледу подстицаја за учешће у јавним набавкама.

Оно што је потребно посебно истаћи јесте препорука у погледу **потребе за мерењем и евалуацијом учешћа ММСП у јавним набавкама**. Наиме, само континуираним мониторингом успеха ММСП у јавним набавкама и сагледавањем изазова са којима се суочавају, може се даље унапређивати положај ММСП у поступцима јавних набавки.

4. СИТУАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

4.1. Појам ММСП

У Републици Србији појам, односно обухват ММСП није идентичан оном у државама чланицама ЕУ. Наиме, у складу са Законом о рачуноводству¹⁶, 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;

¹⁶ Закон о рачуноводству („Службени гласник РС“, бр. 62/2013 и 30/2018) (члан 6), https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_racunovodstvu.html, 6. јул 2019. године



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.

4.2. Тренутна ситуација и стратешки кораци за побољшање положаја ММСП

Важећи Закон о јавним набавкама у Републици Србији (у даљем тексту: Закон)¹⁷, као и поједини други прописи садрже одредбе које подстичу учешће ММСП у јавним набавкама. Ипак, пракса спровођења јавних набавки показује да су ова правила недовољна да омогуће задовољавајући ниво учешћа ММСП у јавним набавкама. Такође, оно што недостаје (што Републику Србију не разликује од великог броја земаља) јесте мерење учинка ММСП у јавним набавкама¹⁸, имајући у виду да не постоје званични подаци о учешћу и успешности ММСП у поступцима јавних набавки.

Закон о јавним набавкама тако омогућава поделу јавне набавке **по партијама**, али ипак не садржи ближа правила с тим у вези и не подстиче наручиоце да јавне набавке обликују по партијама. Такође, не постоје смернице надлежних органа у вези са начинима поделе јавне набавке по партијама.

Закон даље уводи 2012. године институт **централизованих јавних набавки**, те прописује да је тело за централизоване набавке дужно да поступак јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, на начин да омогући учешће ММСП. Ипак, Закон нити други акти не садрже ближа правила с тим у вези, као што не постоји анализа у вези са поступањем оваквих тела у пракси. С тим у вези, прописи би могли обавезати централна тела да у сваком поступку јавне набавке сачине анализу начина на који су узели у обзир могућност учешћа ММСП у конкретној јавној набавци (подела по партијама, постављање услова за учешће и др).

Закон у погледу одређивања **максималног нивоа финансијског капацитета** прописује да минимални годишњи приход који се тражи од понуђача не сме бити већи од

¹⁷ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015), <http://www.ujn.gov.rs/propisi/zakon/>, 6. јул 2019. године

¹⁸ Добра пракса у вези са мерењем учинка постоји у Аустралији, Канади и Великој Британији. Мере се пре свега проценат учешћа у вредности уговора о јавним набавкама и ефикасност ММСП у јавним набавкама. Такође, могуће је мерити просечан број ММСП који учествују у поступку јавне набавке; области у којима се ММСП чешће јављају као понуђачи; број поступака јавних набавки у којима се врши подела по партијама; број додељених уговора ММСП када је критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда; број додељених уговора у којима су ММСП чланови групе понуђача или подизвођачи.



двоструке процењене вредности јавне набавке, осим у изузетним случајевима када је то неопходно због посебних ризика повезаних са предметом јавне набавке.

У погледу **смањења административних оптерећења** у поступку јавне набавке, Закон прописује посебна правила за јавне набавке мале вредности, као што у погледу доказивања услова за учешће у поступку јавне набавке предвиђа како доказивање изјавом понуђача (при чему у поступцима јавних набавки мале вредности не постоји обавеза за наручиоца да након извршене стручне оцене понуда захтева достављање доказа од понуђача који је поднео најповољнију понуду) тако и могућност уписа у Регистар понуђача, што значајно олакшава учешће ММСП у поступцима јавних набавки.

Закон уређује и питања у вези са **оквирним споразумима**, који су значајан алат за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама, али је уочљива пракса наручилаца да оквирне споразуме закључују са једним, а не више понуђача.

Закон предвиђа могућности за **заједничко подношење понуда**, те подношење понуде **са подизвођачем**, али не садржи ближа правила у вези са једнаким могућностима за подизвођаче, као што не омогућава директно плаћање подизвођачима.

У погледу захтевања **средстава финансијског обезбеђења**, Закон не садржи ближа одређења која би подстакла наручиоце да ова средства захтевају сразмерно величини јавне набавке и ризицима који из ње произилазе.

У погледу **комуникације** у поступку, Закон не предвиђа обавезну комуникацију електронским средствима, али омогућава комуникацију електронским путем. **Портал јавних набавки** који води Управа за јавне набавке је значајан алат за привредне субјекте у погледу информација о приликама за добијање уговора, али је и даље претрага прилика на Порталу недовољно ефикасна, те Портал не омогућава електронско подношење понуда.

У вези са **благовременим плаћањем привредним субјектима**, од значаја је Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама¹⁹, који предвиђа обавезу за јавни сектор да у највећем броју случајева плаћања изврши у року који не може бити дужи од 45 дана. Овај закона предвиђа и „санкције“ за дужнике који плаћање не изврше у прописаним роковима, и то у виду испуњавања новчане обавезе у износу од 20.000 динара (која не искључује право на накнаду трошкова у складу са уговором или прописом) и плаћање камате у висини утврђеној законом којим се уређује затезна камата. Поред наведеног, закон прописује и новчане казне за неизмирење обавеза у роковима утврђеним овим законом. Ипак, приликом израде ове студије нису пронађени подаци о

¹⁹ Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС“, бр. 119/2012, 68/2015 и 113/2017), <https://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=8775>, 6. јул 2019. године



поступању јавног сектора у пракси, док су се представници ММСП изјаснили да се ови рокови не поштују у свим случајевима.

Како је раније у тексту студије наведено, **Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. година**, у делу 3. Унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки, 3.2. Одрживост, садржи посебни одељак који се односи на ММСП у јавним набавкама (3.2.3. Мала и средња предузећа), у којем се наводи да приликом увођења централизације јавних набавки на свим нивоима посебно треба водити рачуна о могућим последицама на учешће ММСП. У Стратегији се наводи да ће се у наредном периоду омогућити бољи приступ ММСП, и то кроз обликовање јавних набавки по партијама, смањивање административних ограничења (нарочито у поступцима јавних набавки мале вредности), предвиђање лакших финансијских услова за учествовање и подстицање заједничког учествовања у поступцима јавних набавки.

У **Стратегији за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године**, наводи се и 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. Као једна од приоритетних мера предвиђено је и побољшање учешћа ММСП у јавним набавкама. У Акционом плану, који је саставни део Стратегије, предвиђене су активности које се односе на јавне набавке и учешће ММСП у поступцима јавних набавки, а које се односе на:

- унапређење Портала јавних набавки, у погледу 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 информисаности наручилаца и понуђача и
- израду смерница за повећање учешћа ММСП у поступцима јавних набавки²⁰.

4.3. Предлог новог Закона о јавним набавкама и ММСП

Предлог новог Закона о јавним набавкама (у даљем тексту: Предлог), чија се примена очекује 1. јануара 2020. године **садржи решења која су усклађена са решењима из Директива ЕУ из 2014. године.**

²⁰ Управа за јавне набавке израдила је Смернице.



Тако Предлог уводи **начело пропорционалности**, у складу са којим критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке. С тим у вези је и одредба у вези са критеријумима за избор у поступку јавне набавке²¹, којом Предлог задржава решење из важећег закона у погледу ограничења које се односи на одређивање финансијског капацитета, али се предвиђа и да критеријуми за избор морају бити сразмерни предмету јавне набавке.

Предлог предвиђа да наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више **партија** на основу објективних критеријума, при чему одређује предмет и обим поједине партије, узимајући у обзир могућност учешћа ММСП у поступку јавне набавке када је то оправдано. Поред тога, а уколико је процењена вредност јавне набавке једнака или већа од износа европских прагова²², приликом одређивања предмета набавке јавни наручилац треба да размотри прикладност обликовања предмета јавне набавке у више партија, а у случају да закључи да подела предмета јавне набавке у партије није прикладна у извештају о поступку јавне набавке наводи главне разлоге тог закључка.

У погледу **комуникације** у поступку јавне набавке, Предлог доноси значајне новине које су од значаја и за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама. Наиме, иако задржава могућност комуникације путем поште, курирске службе и електронским путем - слањем електронске поште, он уводи обавезу електронске комуникације путем Портала јавних набавки која укључује и електронско подношење понуда, када се стекну технички услови за то, а најкасније 1. јула 2020. године.

У вези са критеријумима за избор у поступку јавне набавке, значајна новина је у погледу **начина доказивања испуњености критеријума за избор**. Наиме, у складу са решењем из Директиве ЕУ, Предлог уводи обавезу доказивања достављањем изјаве понуђача о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. При томе, Предлог задржава институт Регистра понуђача.

У погледу **повезивања привредних субјеката и учешћем подизвођача**, што је од изузетног значаја за учешће ММСП, Предлог доноси значајне новине. Наиме, привредни субјекти се могу ослонити на способност других привредних субјеката, односно могу доказивати своје капацитете користећи капацитете чланова групе привредних субјекта или користећи капацитете других субјеката. Такође, у погледу подношења понуде са подизвођачем, Предлог предвиђа да је привредни субјект који намерава да извршење дела

²¹ Нови термин за додатне услове за учешће у поступку јавне набавке.

²² Важећи прагови у ЕУ: добра и услуге 144.000/221.000 евра; радови 5.548.000 евра; добра и услуге за секторске наручиоце 443.000 евра; друштвене услуге 750.000/1 милион евра.



уговора повери подизвођачу, дужан да у понуди наведе да ће наручилац непосредно да плаћа подизвођачу за део уговора који је он извршио, уколико подизвођач захтева да му се доспела потраживања плаћају непосредно, у ком случају је наручилац дужан да непосредно плаћа доспела потраживања подизвођачу за део уговора који је он извршио. Ако није предвиђено непосредно плаћање доспелих потраживања подизвођачу за део уговора који је он извршио, наручилац је дужан да након плаћања привредном субјекту са којим је закључио уговор затражи да му у року од 60 дана достави доказ и изјаву подизвођача да је извршио плаћање подизвођачу његових потраживања²³.

Предлог уводи као једини могући критеријум за доделу уговора **економски најповољнију понуду**, али у складу са Директивом ЕУ дозвољава наручиоцима да као једини елемент овог критеријума користи цену. Наиме, и поред тога што Директива ЕУ брише могућност одређивања критеријума најниже понуђене цене, пре свега у циљу промовисања коришћења критеријума економски најповољније понуде и „бодовања“ квалитета у јавним набавкама, она ипак задржава могућност за наручиоце да у оквиру критеријума економски најповољније понуде у обзир узимају само елементе који се односе на цену (или трошак). Ипак, Директива истовремено дозвољава државама чланицама ЕУ да својим прописима као обавезу за наручиоце предвиде одређивање „праве“ економски најповољније понуде, те се тако може указати да је у Хрватском Закону о јавним набавкама предвиђена обавеза за наручиоце да са најмање 10 пондера у обзир узимају друге елементе критеријума који се не односе на понуђену цену²⁴.

С тим у вези, посебна пажња надлежних органа требала би бити усмерена на промовисање критеријума економски најповољније понуде. Тако би наручиоци код набавке добара требали да буду подстакнути да користе елементе критеријума техничко-технолошких предности (додатне опције код набавке медицинских уређаја и сл.) или да додељују одређени број пондера додатним услугама које понуђачи могу понудити поред обавезно захтеваних, односно доделу пондера понуђеном бољем квалитету услуга од минимално захтеваних.

Такође се код набавке услуга може као елемент критеријума могу користити квалификације и искуство лица која ће учествовати у реализацији уговора (квалификације и искуство особља коме је поверено извршење уговора, како се наводи у Предлогу новог Закона о јавним набавкама). Тако, на пример, код набавке услуга превођења, наручилац

²³ Уколико привредни субјект са којим је закључио уговор у прописаном року не достави доказ и изјаву подизвођача, наручилац је дужан да достави Канцеларији за јавне набавке предлог за покретање прекршајног поступка.

²⁴ У складу са чланом 284. став 4. овог закона, јавни наручилац не сме одредити само цену или само трошак као једини критеријум за одабир понуде те у том случају релативни пондер цене или трошка не сме бити већи од 90%.



може да додели пондере оним понуђачима који наведу да ће у реализацији предметног уговора учествовати преводиоци који имају најмање пет година искуства у превођењу у одређеној области и/или имају сертификате који обезбеђују виши квалитет услуге.

5. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА ММСП У ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

5.1. Подела јавне набавке по партијама

Предлог новог Закона о јавним набавкама предвиђа да наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија, те предвиђа обавезу за наручиоца да у извештају о поступку јавне набавке наведе разлоге због којих набавку није обликовао по партијама уколико је процењена вредност јавне набавке једнака или већа од износа европских прагова.

Ипак, препорука је да Управа за јавне набавке кроз израду смерница наручиоцима, да ближа упутства о добрим праксама, односно ситуацијама у којима је оправдано јавну набавку обликовати по партијама и на који начин²⁵, како би се омогућило ММСП да узму учешће у поступку јавне набавке.

Наиме, општа је „замерка“ ММСП (која је изнета и на одржаним фокус групама у оквиру овог пројектног задатка) да наручиоци у највећем броју случајева јавну набавку не деле по партијама или то чине на начин који не омогућава у довољној мери могућност равноправног учешћа ММСП у поступцима јавних набавки. Управа за јавне набавке би требала да наручиоцима да препоруке о начинима на који могу јавне набавке поделити по партијама, на начин да омогуће највиши могући ниво конкуренције (нпр. подела по територијалном принципу, која би омогућила учешће ММСП из различитих делова Републике Србије, а истовремено би се „задржало право“ на учешће већим привредним субјектима).

С тим у вези, на овом месту се истиче и решење у Литванији, у складу са којим Управа за јавне набавке врши ex-ante анализу конкурсне документације, током које препоручује наручиоцима да размотре поделу јавне набавке по партијама.

Такође, указује се и на праксу у Мађарској и Румунији, у којим државама чланицама постоје одредбе које наглашавају да критеријуми за избор морају бити пропорционални свакој појединачној партији.

²⁵ Примери добре праксе наведени раније у тексту.



5.2. Електронске јавне набавке

У погледу електронских јавних набавки Предлог доноси значајне новине, које су у складу са решењима из Директива ЕУ.

Препорука за Управу за јавне набавке јесте да обезбеди циљане обуке у погледу коришћења новог Портала јавних набавки за потребе ММСП, којима ће подстаћи и охрабрити њихово веће учешће у поступцима јавних набавки.

Наиме, на одржаним фокус групама представници ММСП су указали на разумевање овог алата као значајног у остварењу њихових циљева, али су истакли бојазан у вези са њиховим знањем и вештинама које се односе на коришћење овако напредних алата у јавним набавкама. С обзиром на то, препорука за Управу за јавне набавке је да спроведе практичне обуке за представнике ММСП, на којима би корак по корак појаснила на који начин се на Порталу јавних набавки могу пронаћи прилике за учешће у поступцима јавних набавки, а затим и на који се начин понуда може поднети електронским средствима.

На фокус групама је истакнуто и да постоји потреба за побољшањем претраге на Порталу јавних набавки, у ком погледу се решење очекује са израдом новог Портала јавних набавки, након усвајања новог Закона о јавним набавкама.

Такође, у вези са електронским јавним набавкама, истичемо и решење уведено у Италији, где је развијена платформа МеРА од стране централног тела (CONSIP) која омогућава на једноставан начин приступ приликама за јавне набавке када се ради о уговорима мање вредности, што је од изузетног значаја управо за учешће ММСП. Свакако, ово указивање је са свешћу о ограниченим капацитетима Управе за јавне набавке с тим у вези.

5.3. Стандардни модели конкурсних документација

Управа за јавне набавке израдила је моделе конкурсних документација у складу са важећим Законом о јавним набавкама, те је израдила моделе документација за поједине предмете јавних набавки.

Препорука је да Управа за јавне набавке, након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, ове моделе уподоби решењима из новог закона, те да изради моделе конкурсних документација за оне предмете јавних набавки у којима најчешће понуде подносе ММСП, односно у оним сегментима у којима ММСП послују у највећој мери, при чему би надлежно министарство и/или Привредна комора Србије податке о томе доставили Управи за јавне набавке.



5.4. Обука наручилаца и ММСП у вези са јавним набавкама

Континуирана обука у вези са питањима од значаја за учешће ММСП у јавним набавкама је вероватно кључна за повећање учешћа ММСП у јавним набавкама, имајући у виду и раније наведени закључак да основни проблем није у законодавном оквиру, већ у култури спровођења јавних набавки од стране наручилаца и мањку административних капацитета и знања о јавним набавкама од стране ММСП.

Препорука је да Управа за јавне набавке, у сарадњи са надлежним министарством и Привредном комором Србије организује **континуиране обуке** за:

- **Представнике наручилаца**, на којима би се представио значај учешћа ММСП у јавним набавкама, те препреке са којима се суочавају ММСП у поступцима јавних набавки и
- **ММСП**, на којима би се кроз циљане обуке представила практична решења и могућности у вези са учешћем у поступцима јавних набавки и сачињавањем понуда.

Представници ММСП су на одржаним фокус групама указали на смањену могућност приступа обукама у области јавних набавки. Ово произилази пре свега из чињенице да ММСП често нису у могућности да финансирају учешће на комерцијалним обукама (које често и нису прилагођене потребама ММСП), те је неопходно уложити ресурсе надлежних органа у овакве обуке, које могу вишеструко да „врате“ јавном сектору, кроз већи ниво конкуренције у поступцима јавних набавки.

С тим у вези, треба истаћи и пример Француске, у којој је израђен практични водич за ММСП о начину на који могу боље да искористе могућности за учешће у поступцима јавних набавки, као и пример Велике Британије, у којој је развијен посебан тренинг програм за ММСП, у који је укључено преко 3000 ММСП и преко 800 наручилаца.

Такође, с обзиром да Предлог уводи значајне новине у вези са смањењем административних оптерећења за привредне субјекте, пре свега кроз уређивање начина доказивања критеријума за избор у поступку јавне набавке.

Препорука с тим у вези, као и коришћењем Портала јавних набавки, је да **Управа за јавне набавке спроведе циљану обуку представника ММСП, како би се ММСП упознале са предностима поједностављеног начина доказивања и начином уписа у Регистар понуђача.**

Ова препорука се даје с обзиром да ММСП истичу да су упозната са могућношћу уписа у Регистар понуђача, али указују и на недовољно разумевање процедуре уписа у овај регистар.



У вези са наведеним је и истицање представника ММСП на одржаним фокус групама – да је утисак да само они понуђачи који добро познају процедуре могу да учествују у јавним набавкама, независно од тога да ли нуде квалитетна добра, услуге или радове. Из наведеног се може закључити да је неопходно смањити правила саме процедуре, како би фокус понуђача, па и ММСП, био на сачињавању квалитетних понуда, што ће допринети значајно и економичности поступака јавних набавки.

Ова препорука би обухватила и обуке на којима би се модели конкурсних документација представили ММСП (видети препоруку број 5.4).

5.5. Стални контакт за ММСП у вези са питањима јавних набавки

Као што је наведено, ММСП се суочавају приликом учешћа у поступцима јавних набавки са значајним тешкоћама на „дневном нивоу“.

Препорука је да надлежно министарство у сарадњи са Привредном комором Србије успостави стални контакт (телефонску линију и сл.) путем којег би представници ММСП могли да на дневном нивоу добију одговоре на ситуације са којима се суочавају у пракси.

Представници ММСП као значајан алат који им помаже у превазилажењу свакодневних потешкоћа у пракси виде телефонске консултације које пружа Управа за јавне набавке. Ипак, показује се целисходним да се успостави стални контакт управо за потребе ММСП, који би им свакодневно био на располагању.

С тим у вези, треба истаћи пример Италије, у којој је централно тело (CONSIP) развило пројекат (Sportelli in rete²⁶) у којем је у сарадњи са другим партнерима развијало структуру за помоћ ММСП у циљу повећања њиховог учешћа у поступцима јавних набавки. Наиме, како би се обезбедио лакши приступ ММСП, иницијатива у оквиру постојећих асоцијација омогућује активирање филијала за помоћ ММСП у погледу информација и тренинга за употребу алата (пре свега, електронских) који се користе у јавним набавкама.

5.6. Праћење учинка у вези са учешћем ММСП у јавним набавкама

Раније је у тексту студије указано на потребу мерења учинка ММСП у поступцима јавних набавки (броју додељених уговора, препрекама са којима се суочавају и сл.) а у циљу континуираног унапређења положаја ММСП у јавним набавкама. Исто тако, указано је на недостатак података о учешће ММСП у јавним набавкама у Републици Србији (што је

²⁶ https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/sportelli_in_rete.html#/, 6. јул 2019. године



ситуацијама и у већини другим земаља, па и у државама чланицама ЕУ). Наиме, једини параметар за мерење који срећемо у систему јавних набавки у Србији односи се на број поступака јавних набавки у којима се врши подела по партијама.

С тим у вези, **препорука је да надлежно министарство у сарадњи са Управом за јавне набавке успостави механизме за праћење учинка ММСП у јавним набавкама.** Неки од примера за праћење у раније наведени и обухватају: мерење просечног броја ММСП који учесствују у поступку јавне набавке; области у којима се ММСП чешће јављају као понуђачи; број поступака јавних набавки у којима се врши подела по партијама; број додељених уговора ММСП када је критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда; број додељених уговора у којима су ММСП чланови групе понуђача или подизвођачи.

5.7. Централизоване јавне набавке и ММСП

Пракса централизованих јавних набавки у Републици Србији има растући значај, што поред позитивних ефеката у систему јавних набавки, може имати негативан утицај на могућност учешћа ММСП у овим поступцима јавних набавки.

Препорука је да Управа за јавне набавке у сарадњи са телима за централизоване јавне набавке развије механизме и добру праксу у циљу смањења негативног утицаја централизованих јавних набавки на ММСП.



6. ПРЕГЛЕД ПРЕПОРУКА ЗА ПОВЕЋАЊЕ УЧЕШЋА ММСП У ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Област	Препорука	Имплементација
Подела јавне набавке по партијама	Израда смерница наручиоцима, у циљу давања ближих упутстава о добрим праксама, односно ситуацијама у којима је оправдано јавну набавку обликовати по партијама и на који начин, како би се омогућило ММСП да узму учешће у поступку јавне набавке.	Управа за јавне набавке
Електронске јавне набавке	Спровођење циљане обуке у погледу коришћења новог Портала јавних набавки за потребе ММСП, којима ће подстаћи и охрабрити њихово веће учешће у поступцима јавних набавки.	Управа за јавне набавке
Стандардни модели конкурсних документација	Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, постојеће моделе конкурсних документација уподобити решењима из новог закона, те изградити моделе конкурсних документација за оне предмете јавних набавки у којима најчешће понуде подносе ММСП, односно у оним сегментима у којима ММСП послују у највећој мери, при чему би надлежно министарство и/или Привредна комора Србије податке о томе доставила Управи за јавне набавке.	Управа за јавне набавке, надлежно министарство и Привредна комора Србије
Обука наручилаца и ММСП	Организовање континуираних обука за: - Представнике наручилаца, на којима би се представио значај учешћа ММСП у јавним набавкама, те препреке са којима се суочавају ММСП у поступцима јавних набавки и - ММСП, на којима би се кроз циљане обуке представила практична решења и могућности у вези са учешћем у поступцима јавних набавки и	Управа за јавне набавке, надлежно министарство и Привредна комора Србије



	сачињавањем понуда. Спровођење циљане обуке представника ММСП, како би се ММСП упознале са предностима поједностављеног начина доказивања и начином уписа у Регистар понуђача. Спровођење обука, на којима би се модели конкурсних документација представили ММСП (преорука број 4).	
Стални контакт за ММСП у вези са јавним набавкама	Успостављање сталног контакта (телефонска линија и сл.) путем којег би представници ММСП могли да на дневном нивоу добију одговоре на ситуације са којима се суочавају у пракси.	Надлежно министарство и Привредна комора Србије
Праћење учинка ММСП у вези са јавним набавкама	Успостављање механизма за праћење учинка ММСП у јавним набавкама.	Надлежно министарство и Управа за јавне набавке
Централизоване јавне набавке и ММСП	Развијање механизма и добре праксе у циљу смањења негативног утицаја централизованих јавних набавки на ММСП.	Управа за јавне набавке у сарадњи са телима за централизоване јавне набавке