



**GOOD
GOVERNANCE
FUND**



*Reform assistance to
Bosnia and Herzegovina*
*Podrška reformama u
Bosni i Hercegovini*

Preporuke za izradu prijedloga politika za povećanje učešća malih i srednjih preduzeća u procesu javnih nabavki u BiH

Septembar, 2018

Sadržaj

DIO I: IZVRŠNI SAŽETAK.....	4
DIO II: KLJUČNI NALAZI	5
1. Planiranje javnih nabavki	5
2. Pripreme tenderske dokumentacije	7
3. Provođenja procesa javne nabavke, ugovaranja i praćenje realizacije ugovora.....	8
4. Žalbeni postupci.....	11
5. Profesionalne kompetence	12
DIO III: PREPORUKE ZA POVEĆANJE UČEŠĆA MSP U PROCESU JAVNIH NABAVKI U BIH	14
1. Edukativni program sa curriculum-om	14
2. Legislativni okvir	14
PRILOG 1: EVROPSKE DIREKTIVE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI.....	16
PRILOG 2: SBA PRINCIP 8A ZA NEFORMALNO PREDUZETNIČKO UČENJE.....	21

Akronimi

BiH – Bosna i Hercegovina

JN – Javne nabavke

AJN – Agencija za javne nabavke BiH

URŽ/KRŽ – Ured za razmatranje žalbi/Kancelarija za razmatranje žalbi

MSP – Mala i srednja preduzeća/poduzeća

DIO I: IZVRŠNI SAŽETAK

Uzimajući u obzir vrijednost javnih nabavki u ekonomiji Bosne i Hercegovine, učešće većeg broja poslovnih subjekata iz poslovne zajednice u postupcima javnih nabavki je od ključne važnosti za smanjenje prostora za uočene nepravilnosti. Kako bi članovi poslovne zajednice bili aktivnije uključeni u procese javnih nabavki, potrebno je bolje razumijevanje prepreka i problema sa kojima se suočavaju mala i srednja preduzeća (MSP) u procesu javnih nabavki u BiH.

S tim u vezi, sprovedena je inicijalna dijagnostička procjena, koja je usmjerena na analizu stavova i mišljenja MSP-a i ugovornih organa u procesima javnih nabavki u sadašnjem sistemu javnih nabavki u BiH. Pored razmatranja specifičnih zakonskih i proceduralnih prepreka sa kojima se MSP i ugovorni organi mogu suočiti, analiza je takođe razmotrila specifične nedostatke kapaciteta i potrebe malih i srednjih preduzeća. Analiza je poslužila kao osnov za razvoj kurikuluma edukativnog programa za ponuđače i ugovorne organe. Rezultati dijagnostičke procjene su takođe korišteni za informisanje poslovnih udruženja i donosilaca politika o glavnim preprekama sa kojima se suočavaju MSP prilikom učešća u procesima javnih nabavki, kao i UO koji ih sprovode na prostoru BiH.

Opšti cilj ovog dokumenta jeste obezbjeđivanje doprinosa jasnijem uvidu u preduslove koje je neophodno osigurati kako bi se u maksimalno iskoristili pozitivni propisi sadržani u EU Direktivi o javnim nabavkama u namjeri da se osiguraju jednaki uslovi za sve ponuđače koji žele da učestvuju procesima javnih nabavki u BiH. U tom pogledu sprovedene su sveobuhvatne aktivnosti putem kojih su zainteresovane strane imale priliku iskazati svoje stavove i promišljanja u vezi poteškoća sa kojima se susreću MSP prilikom aktivnog uključivanja u procese javnih nabavki. Zainteresovane strane koje su konsultovane tokom pripreme ovog dokumenta, istakle su da ono što je najpotrebnije u cilju olakšavanja uključivanja MSP-a u procesima javnih nabavki, osim legislativnih promjena okvira koji obrađuje tematiku javnih nabavki, jeste i promjena u kulturi javnih nabavki kako od strane ugovornih organa, tako i od strane ponuđača.

Presumpcija od koje smo pošli, bazirana je na tome da će povećano uključivanje MSP-a u sveobuhvatni proces javnih nabavki rezultirati većom konkurencijom u procesu ugovaranja, što će dovesti do bolje vrijednosti za novac za ugovorne organe. Pored toga, konkurentnije i transparentnije prakse u procesima javnih nabavki će omogućiti da MSP otključaju svoj potencijal za rast i inovacije sa pozitivnim uticajem na domaću ekonomiju. S tim u vezi svrha ovog dokumenta je usmjerena u pravcu sagledavanja dva ključna diskursa u izgradnji kvalitetnijeg sistema javnih nabavki u BiH, te na bazi toga:

- 1) Pružiti svim zainteresovanim stranama smjernice o načinu na koji mogu uticati na usklađivanje i primjenu pozitivnih principa u oblasti javnih nabavki u BiH, a po uzoru na one definisane u EU Direktivama o javnim nabavkama iz 2014. godine.
- 2) Izraziti stavove i mišljenja ključnih zainteresovanih strana u procesu javnih nabavki, te u tom pogledu uvid u uska grla čije otklanjanje bi moglo doprinijeti povećavanju učešća malih i srednjih preduzeća u procesu javnih nabavki u BiH.

Ovaj dokument za polaznu tačku uzima identifikovane poteškoće i uska grla do kojih se došlo u komunikaciji sa MSP-ima i ugovornim organima, i skreće pažnju svim relevantnim učesnicima i donosiocima odluka u oblasti javnih nabavki na dostupna rješenja za

prevazilaženje ovih poteškoća. U tom pogledu, ključna razmatranja u ovom dokumentu odnose se na:

- Stavove i mišljenja učesnika u procesu javnih nabavki, kao i njihova ključna neslaganja u pogledu kvaliteta i realizacije samog procesa javne nabavke,
- Identifikovanju uskih grla u procesu javnih nabavki, sa akcentom na preporuke za njihovo otklanjanje,
- Profesionalne kompetence učesnika u procesu javnih nabavki, kao i mehanizmima za njihovo unaprijeđenje.

Dokument može polužiti prilikom razvijanja "strategija", "akcionih planova" ili "obrazovnih programa" sa posebnim ciljem olakšavanja pristupa malih i srednjih preduzeća procesima javnih nabavki. Ovaj dokument je indikativni dokument koji može služiti svim zainteresovanim stranama i ne može se smatrati obavezujućim u bilo kom obliku.

DIO II: KLJUČNI NALAZI

Prateći hronologiju iskazanih rezultata istraživanja¹ o stavovima i mišljenjima ugovornih organa i ponuđača u postupku javnih nabavki, zatim dijaloga vođenog kroz fokus grupe, te analiza žalbenih postupaka, razmatranja vezana za ključne diskurse obrađena su kroz pet izdvojenih segmenta:

- planiranja javnih nabavki;
- pripreme tenderske dokumentacije;
- provođenja procesa javne nabavke, ugovaranja i praćenje realizacije ugovora;
- provođenja žalbenih postupaka, i
- profesionalnih kompetenci.

1. Planiranje javnih nabavki

Ne postoji saglasnost u pogledu stavova i mišljenja o blagovremenom objavljivanju planova javnih nabavki, kao ni poštovanja rokova za pokretanje postupka nabavke definisane planom ugovornog organa!

Polazeći od principa utvrđivanja različitosti u stavovima i mišljenjima ugovornih organa sa jedne, te ponuđača sa druge strane, za proces planiranja javnih nabavki konstatovano je da ne postoji saglasnost u pogledu stavova i mišljenja u pogledu blagovremenog objavljivanja planova javnih nabavki, kao ni poštovanja rokova za pokretanje postupka nabavke definisane planom ugovornog organa. Za ostala razmatrana pitanja nije utvrđena značajna razlika u stavovima i mišljenjima.

Dodatno je apostrofirano da planovi javnih nabavki nemaju bitan značaj za ponuđača, te samim tim ni uticaj na donošenje odluka kod ponuđača prilikom pripreme za učešće u procesu javnih nabavki. Iznese su tvrdnje da ponuđači uglavnom koriste alternativne izvore u

¹ Procjene stavova i identifikacija problema u sprovođenju procesa javnih nabavki sa gledišta Ugovornih organa i Ponuđača na području Bosne i Hercegovine, Izvještaj akcionog istraživanja sa zaključcima i preporukama, Banja Luka, Juli, 2018.

obezbjeđivanju informacija o vremenskim okvirima i realizaciji provođenja planiranih nabavki od strane ugovornih organa.

“Mali” ponuđači nemaju dovoljne interne kapacitete za praćenje planova javnih nabavki!

Naglašeno je da “mali” ponuđači nemaju dovoljne interne kapacitete za praćenje planova javnih nabavki, te da bi u svojstvu uvođenja pozitivnih mjera od velike koristi bilo obavezno objavljivanje planova javnih nabavku na portalu JN uz mogućnost filtriranja, zatim obavezno uvođenje CPV kodova u planovima javnih nabavki, te klasifikacija javnih nabavki po vrstama roba/usluga, na Portalu AJN.

Izmjene planova od strane ugovornih organa značajno doprinose da se ponuđači ne oslanjaju na njih prilikom donošenja vlastitih odluka!

Najučestaliji problemi u fazi planiranja i provođenja postupka javnih nabavki evidentirani su u vidu izmjena planova nabavki od strane ugovornog organa. Ne ulazeći u opravdanost tih izmjena, iznesene su tvrdnje da upravo česte izmjene planova nabavki onemogućavaju ponuđače da se u pogledu vlastitih planiranja oslanjaju na iste. Dodatno su apostrofirani sledeći problemi:

- dug protok vremena između planiranja i pokretanja javne nabavke; kašnjenje u pokretanju postupka nabavke u odnosu na plan nabavki;
- prisutnost protekcije prema pojedinim ponuđačima koja se postavlja kao kvalifikacioni uslov;
- postavljanje ograničenja u tehničkim specifikacijama, koja pogoduju određenim ponuđačima;
- nekvalitetno pripremljena tehnička specifikacija; te dug protok vremena od predaje ponuda do zaključenja ugovora.

Bitno je naglasiti da u pogledu uvida u žalbene postupke, evidentirane od strane AJN i URŽ, pitanja planiranja JN, odnosno poštovanja rokova za sprovođenje aktivnosti iz planova JN, nisu direktno evidentirana kroz predmete žalbenih postupaka. Međutim, određeni problemi koji se evidentiraju u kasnijim fazama procesa javnih nabavki, dovode se u vezu sa nedostacima u ovoj fazi. Ovo se posebno odnosi na nedostatke u adekvatnom istraživanju tržišta. U ovom kontekstu neophodno je pomenuti odredbe 2, 3 i 4 iz EU Direktive² iz 2014.godine

Ne postoje značajne razlike u pogledu tvrdnji koje izražavaju stavove i mišljenja o procesu planiranja javnih nabavki prema rodu!

² Direktiva o javnoj nabavci Evropskog Parlamenta i Savjeta od 26. februara 2014, pod brojem 2014/24/eu obuhvata širok spektar preporuka za unaprijeđenje sistema javnih nabavki na nivou zemalja članica EU.

Analizom je utvrđeno da ne postoje statistički značajne razlike u pogledu većine tvrdnji koje izražavaju stavove i mišljenja o procesu pripreme tenderske dokumentacije u procesu JN prema rodu ispitanika. Izuzetak su dvije tvrdnje koje se odnose na stav da standardizovana forma tenderske dokumentacije može pozitivno uticati na ishod cjelokupnog procesa javne nabavke i na stav da u nekim situacijama nije moguće precizno i unaprijed definisati kvalifikacione uslove za javne nabavke. Ispitanice su izrazile saglasnost u većoj mjeri sa navedenim tvrdnjama u odnosu na muške ispitanike.

2. Pripreme tenderske dokumentacije

Postoji visok stepen saglasnosti ugovornih organa i ponuđača u pogledu problema vezanih za pripremu tenderske dokumentacije!

Za razliku od planiranja, procjena stavova u pogledu pripreme tenderske dokumentacije je pokazala visok stepen saglasnosti ugovornih organa i ponuđača. Jedino značajnije pitanje u vezi kojeg je izraženo neslaganje u stavovima tiče se određenih specifičnih situacija u kojima nije moguće precizno unaprijed definisati kvalifikacione uslove za javne nabavke. Nasuprot tome, pitanja za koja postoji visok stepen saglasnosti odnose se na konstatacije da standardizovana forma tenderske dokumentacije može bitno uticati na pozitivan ishod cjelokupnog procesa javne nabavke kao i spriječavanje diskriminacije pri izboru najpovoljnijeg ponuđača. Pored toga naglašeno je da jasno definisani kriteriji za odabir ponuđača i navođenje jasnih tehničkih specifikacija smanjuje mogućnost različitih zloupotreba, te može spriječiti mnoge kasnije probleme u ugovaranju predmeta nabavke, te uticati na smanjenje rizika od ulaganja žalbi.

Neophodno je pojačati kontrolu od strane ugovornih organa i standardizovati obrasce tenderske dokumentacije!

Ukazano je na određene nedostatke koji se reflektuju kroz učestale greške u provođenju postupaka JN, a odnose se prije svega za tehničke nedostatke tenderske dokumentacije. Ukazano je da greške ove prirode nastaju čestim kopiranjem tenderske dokumentacije, te da prilikom ukazivanja na propuste kod UO, često nailaze na nerazumijevanje od strane istih. U pogledu rješenja koja bi po njihovom viđenju mogla doprinijeti otklanjanju uočenih nedostataka, a u vezi tenderske dokumentacije, sugerisano je da se pojača kontrola tenderske dokumentacije od strane UO, te da se u legislativnim okvirima izvrši standardizacija obrazaca tenderske dokumentacije.

Uvidom u žalbene postupke, evidentirane od strane AJN i URŽ, pitanja vezana za pripremu tenderske dokumentacije ukazuju na to da ugovorni organi provode procedure javne nabavke bez prethodnog istraživanja tržišta ili pripremaju tendersku dokumentaciju koja je suprotna opštim principima i načelnima javnih nabavki. Od 2015. godine, broj ispravki obavještenja o nabavci od strane ugovornih organa se u kontinuitetu povećava. Navedeno ostavlja prostor za pretpostavku da ugovorni organi ne vrše kvalitetno pripremu tenderske dokumentacije, ali i sam proces provođenja javnih nabavki, pa iz tog razloga mijenjaju obavještenja o nabavci. U

kontekstu kvalitetnog uređenja ove oblasti javnih nabavki neophodno je pomenuti odredbe 55, 56, 74 i 78 iz EU Direktive iz 2014. godine, koje su priložene u Aneksu 1. ovog dokumenta.

Ne postoje značajne razlike u pogledu tvrdnji o procesu pripreme tenderske dokumentacije u procesu javnih nabavki prema rodu!

Ne postoje statistički značajne razlike u pogledu većine tvrdnji koje izražavaju stavove i mišljenja o procesu pripreme tenderske dokumentacije u procesu JN prema rodu ispitanika. Izuzetak su tvrdnje koje se odnose na stav da standardizovana forma tenderske dokumentacije može pozitivno uticati na ishod cjelokupnog procesa javne nabavke i tvrdnje da u nekim situacijama nije moguće precizno i unaprijed definisati kvalifikacione uslove za javne nabavke. Ispitanice su izrazile saglasnost u većoj mjeri sa navedenim tvrdnjama u odnosu na muške ispitanike.

3. Provođenja procesa javne nabavke, ugovaranja i praćenje realizacije ugovora

Postoje dijametralno suprotni pogledi na ista pitanja vezana za provođenje javnih nabavki, pri čemu ponuđači probleme u značajnoj mjeri procjenjuju

Prisutna je saglasnost između ugovornih organa i ponuđača da dobro pripremljena specifikacija roba i usluga omogućava dobru realizaciju ugovora i da se za spriječavanje problema u praćenju ugovorene javne nabavke trebaju sprovoditi dodatne kontrole i procedure. Obostrana saglasnost izostaje pri konstataciji da problemi u isporuci robe ili usluga uglavnom nastaju zbog loše pripremljene specifikacije roba ili usluga koje ugovorni organ želi da nabavi. Ustanovljene su razlike u procjeni učestalosti problema u fazi planiranja i provođenja postupka JN između ugovornih organa i ponuđača. Najučestaliji problemi za ugovorne organe u fazi zaključivanja i praćenja realizacije ugovora:

- nekvalitetnu isporuku roba ili usluga,
- isporuku roba ili usluga neodgovarajućeg kvaliteta/kvantiteta,
- neblagovremenu isporuku ugovorenog, i
- neblagovremeno izvođenje ugovorenih radova.

Najučestaliji problemi za ponuđače u procesu javne nabavki identifikovani su u svojstvu:

- dugog protoka vremena od predaje ponude do donošenja odluke o dodjeli ugovora, odnosno sporost rada komisije za javne nabavke;
- nepostojanje internog akta koji reguliše proces javne nabavke;
- nemogućnost učešća u procesu javne nabavke zbog visoko postavljenih kvalifikacionih uslova;
- neobjavljeni planovi nabavki od strane ugovornog organa, na web stranici ugovornog organa;
- nepostojanje posebnog sektora/sluzbe ili osobe zaduzene isključivo za poslove javnih nabavki.

Procijenjeni problemi koje ponuđači vide kao učestalije u odnosu na ugovorne organe odnose se na zahtjeve za izmjenom ugovora zbog:

- loše tehničke specifikacije,
- nepoštovanja ugovora od strane ugovornog organa,
- zahtjeva za izmjenom ugovora nakon njegovog potpisa,
- prakse da ugovorni organ ne naručuje ugovoreno,
- postojanja neadekvatnog praćenja izvršenja ugovora od strane ugovorenog organa, ali i od strane ponuđača, i
- neblagovremene isporuke ugovorenog.

U analizi stavova i mišljenja ponuđača o problemima svojstvenim ponuđačima rezultati ukazuju da su ponuđači u velikoj mjeri saglasni sa tim da:

- ponuđač prati obavještenja o nabavci putem portal javnih nabavki i da redovno prati objavljene planove nabavki;
- da ponuđač nije imao primjedbi od strane ugovornog organa na kvalitet isporučene robe, radova ili usluga;
- da ponuđač ne kasni pri isporuci robe, radova ili usluga;
- da ponuđač za svaki zaključen ugovor, imenuje osobu/ ili komisiju koja će pratiti realizaciju ugovora;
- i da ponuđač redovno prisustvuje javnom otvaranju ponuda.

Probleme neadekvatnog praćenja izvršenja ugovora, kao i neblagovremene isporuke ugovorenog, ponuđači procjenjuju učestalijim u odnosu na ugovorne organe!

Interesantno je uočiti da problem neadekvatnog praćenja izvršenja ugovora, kao i problem neblagovremene isporuke ugovorenog ponuđači procjenjuju učestalijim problemom u odnosu na ugovorne organe. Navedeno se može protumačiti na način da su ugovorni organi imali tendenciju davanja socijalno poželjnih odgovora ili minimiziranja problema ili su ponuđači imali tendenciju naglašavanja učestalosti problema. Na pomenutu dilemu, detaljniji uvid smo dobili kroz odgovore dobijene u diskursima fokus grupa. Naglašena je učestalost nemogućnosti isporuke roba/usluga uzrokovane izostankom djelovanja ugovornog organa pri čemu su navedeni primjeri neblagovremenog uvođenja ponuđača u radove, zatim problem isporuke ne ugovorene robe/usluga, te neblagovremena isporuka robe/usluga.

Opservacije vezane za moguće uzroke odnosile su se na to da ugovorni organi praktikuju zaključivanje ugovora sa klauzulom započinjanja radova/isporuke od dana potpisivanja ugovora, te da su česti slučajevi da ponuđač ne može započeti radove/isporuku zbog ne obezbjeđivanja uslova od strane ugovornog organa.

U posebnu grupu problema svrstane su greške u definisanju kvalifikacionih uslova, pri čemu se ostavlja prostor za pogodovanja u odabiru poslovnih subjekata. Naglašena je prisutnost manipulacije procesom putem određivanja kvalifikacionih uslova, pri čemu se npr. zahtijeva posjedovanje specijalnih licenci za koje se pouzdano zna da ih posjeduje jedan ili nekoliko subjekata u BiH. Prisutni su primjeri nepostojanje jasno definisanih tehničkih specifikacija, što otvara prostor za izmjene prvobitno zaključenih ugovora i provođenje pregovaračkog postupka bez objave obavještenja.

Predložena rješenja za izložene probleme u domenu provođenja procesa javnih nabavki učesnici vide primarno kroz:

- uvođenje elektronske baze podataka sa ponuđačima i njihovim kvalifikacionim podacima (po uzoru na EU baze),
- definisanje maksimalnih uslova u specifikacijama (postavljanje realnih uslova) u odnosu na trenutno primjenjivane minimalne uslove,
- revidiranje postojećih kriterija za dodjelu ugovora,
- uvođenje kriterija sa maksimizacijom vrijednosti za uloženu marku (*value-for-money*) na primjeru provođenja procesa javnih nabavki u Holandiji,
- kontrola tenderske dokumentacije od strane UO,
- učestalije korištenje propisanih mogućnosti podnošenja žalbi na tendersku dokumentaciju,
- te standardizacija obrazaca tenderske dokumentacije od strane UO.

Uspostavljeni sistem e-aukcija je napravio određene pomake u procesu JN, ali je neophodno dalje raditi na otklanjanju uočenih nedostataka u procesu njegove primjene!

Problemi vezani za pristup u provođenju postupka odabira ponuđača u procesu JN putem e-aukcije vežu se za korištenje kriterija najniže cijene, te usko povezane nelojalne tržišne konkurencije. Razgovarano je o problemu snižavanja cijene po artiklima, te posljedično poteškoćama prilikom umanjavanja jedinične cijene po artiklu, prakse odustajanja ponuđača koji daju najniže cijene, te pojašnjenja neprirodno niske cijene prije e-aukcije. Kao problem navedeno je i dostavljanje tehničkog dijela dokumentacije u zaštićenom formatu (npr. PDF-u). Opšte opservacije vezane za sistem e-aukcija odnose se na:

- nedovoljno iskustvo ugovornog organa u vođenju postupka e-aukcije obzirom da je to novi sistem koji je dostupan u procesu JN,
- da e-aukcija omogućava nerealno obaranje vrijednosti ponude, i
- da u tim uslovima treba razmotriti opciju promjene uspostavljenog modela.

Među predloženim rješenjima navedeno je da UO treba sniženje cijena tretirati kao popust, kako bi ponuđač mogao brže i tačnije formirati cijene po artiklima (za provođenje ove preporuke neophodne su izmjene propisa), zatim obavezno dostavljanje specifikacija u Excel formatu sa zaštićenim stavkama osim kolone sa cijenama, te ograničavanje maksimalnog trajanja e-aukcije. Posebno je naglašeno da je za efikasnu primjenu ovog pristupa izbora ponuđača neophodno postojanje sankcija, te u tom kontekstu sankcionisanje ponuđača koji prolaze na e-aukciji a odustaju od ugovora, te da je po okončanju e-aukcije neophodno vršiti provjeru neprirodno niske cijene. U kontekstu kvalitetnog uređenja ove oblasti javnih nabavki neophodno je pomenuti odredbe 1, 16, 44, 45, 50, 66, 67, 89, 90 i 92 EU Direktive iz 2014. godine.

Ne postoje značajne razlike u pogledu tvrdnji koje izražavaju stavove i mišljenja o procesu provođenja javnih nabavki prema rodu!

U pogledu stavova i mišljenja koji se odnose na provođenje procesa javne nabavke, ugovaranja i praćenje realizacije ugovora ne nalaze se statistički značajne razlike prema rodnoj strukturi.

4. Žalbeni postupci

Neophodno je osigurati kontinuiranu podršku učesnicima procesa JN u daljem radu na jačanju pravne sigurnosti u oblasti javnih nabavki u BiH!

Uvidom u žalbene postupke, evidentirane od strane AJN i URŽ, kršenja zakonskih propisa vezana za pripremu provođenja procesa javne nabavke, praćenje i realizaciju ugovora u značajnom obimu su zastupljena u rješenjima URŽ. Prema izvještaju Ureda za reviziju institucija BiH iz 2017.godine, ugovorni organi su najčešće kršili odredbe ZJN po sljedećim slučajevima:

- UO primijenio pregovarački postupak bez objave obavještenja suprotno odredbama članova 21, 22, 23, 24. i 28. ZJN,
- UO nije stavio na raspolaganje tendersku dokumentaciju svim privrednim subjektima,
- UO nije donio plan nabavke i nije ga objavio na web stranici,
- UO nabavio robe, radove ili usluge bez provođenja postupka javne nabavke,
- UO nije ispoštovao važeće tehničke standarde, propise i norme prilikom opisa tehničke specifikacije,
- UO nije dostavio odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača,
- UO nabavljao istovrsne robe putem direktnog sporazuma, čiji zbir prelazi vrijednost direktnog sporazuma.

Analiza stavova i mišljenja o problemima vezanim za žalbene postupke donijela je prilično pragmatičan uvid u probleme koje ponuđači vide kao one ključne sa kojima se suočavaju. U tom pogledu problem neprofesionalnog odnosa ugovornih organa prema ponuđačima, ponuđači podjednako dovode u ravan sa zloupotrebom žalbenog postupka od strane firmi/ponuđača. Kao prisutne, vide probleme prilagođavanja tenderske dokumentacije uslovima koje ispunjava određen ponuđač, djelovanje firmi za profesionalne žalbe, te pravnu nesigurnost koju prouzrokuje praksa da se za isti žalbeni nalog izdaju se različita rješenja.

Opservacije u pogledu iznesenih problema vezane su za konstataciju da:

- ulaganje žalbi odlaže redovne procedure provođenja procesa javne nabavke,
- da je percepcija da se žalbe ulažu više na odluku nego na tendersku dokumentaciju,
- da ponuđači izbjegavaju podnošenje žalbe zbog prakse ne zamijeranja sa drugim ponuđačima ili ugovornim organima,
- da je prisutno često odustajanje od učešća na tenderima zbog visokih troškova žalbi,
- da pri većim nabavkama firme u žalbenom postupku angažuju advokatske kuće sa ciljem postizanja većeg stepena sigurnosti, kao i osiguranja povrata sredstava za plaćene takse na žalbeni postupak.

Rješenja za prepoznate probleme moguća su kroz istrajavanje ponuđača u korištenju propisanih pravnih lijekova, istrajavanje ponuđača u provođenju žalbenih postupaka, te kreiranju crne liste za one firme za koje se utvrdi da vrše zloupotrebu žalbi. Pri tome je

naglašeno da za potrebe kreiranja percepcije o pravnoj sigurnosti u ovoj oblasti u BiH, treba da se teži uspostavljanju jednoobraznosti u izdavanju rješenja za iste žalbene postupke.

Uvidom u strukturu podnesenih žalbi za period 2015 do 2016. godina može se zaključiti da se ponuđači žale na cjelokupno provođenje postupka javne nabavke, od kvalifikacione dokumentacije do dodjele ugovora, te poništenja postupka nabavke.

5. Profesionalne kompetence

Nizak nivo učešća u edukacijama od strane aktivnih učesnika procesa JN negativno se odražava na organizacionu uređenost i sposobnost kvalitetnog upravljanja i učešća u procesu JN!

Na osnovu uvida u strukturu stečenih iskustava ugovorni organi su u procesu javnih nabavki, u najvećoj mjeri učestvovali kroz faze planiranja, izrade tenderske dokumentacije i rada u komisiji za javne nabavke. Najmanje iskustva imaju u odnosu na pripremu dokumentacije potrebnu za pokretanje postupka JN. Ponuđači su najviše prisutni u fazama postupka javne nabavke koji se odnose na pripremu tenderske dokumentacije, praćenje realizacije ugovora i isporuku roba, radova i usluga.

Konstatovano da ugovorni organi najviše iskustva u procesu javne nabavke imaju u aspektima koji se odnose na izradu tenderske dokumentacije i učešće u komisijama za JN, kao i učešću u planiranju, dok ispitanici ponuđači najviše iskustva u oblasti javnih nabavki imaju u pripremi dokumentacije, te isporuci roba, radova i usluga.

Najučestaliji problemi u pogledu uslova rada u oblasti javnih nabavki i profesionalnih kompeteci, prema mišljenjima ugovornih organa odnose se na:

- nepostojanje posebnog sektora ili organizacione jedinice,
- nepostojanje zaposlenog koji se isključivo bavi poslovima javnih nabavki,
- neučešće u edukacijama, i
- nepostojanje plana obuke zaposlenih u oblasti javnih nabavki.

U pogledu profesionalnih kompetenci, ponuđači dijele slična mišljenjima sa UO, s tim da je intenzitet navedenih problema kod njih nešto viši. Kao bitan, dodatno ističu problem nepoznavanja zakonskih normi i propisa. Poslovni subjekti pridaju značaj edukacijama u oblasti javnih nabavki, te neučešće u njima smatraju izraženim problemom. S druge strane, većina ispitanika svjesna je nedovoljno profesionalno osposobljenih kao problema u postupku javnih nabavki. Prisutan je visok procenat onih učesnika u procesu JN iz grupe ponuđača koji u proteklih godinu dana uopšte nije pohađao edukacije iz oblasti JN (njih 40%), dok je taj procenat kod ugovornih organa nešto niži (20%).

Najčešće edukacije iz oblasti javnih nabavki koje ispitanici procjenjuju kao potrebne i sa kojima bi se željeli upoznati su:

- Izrada plana javnih nabavki,
- Problemi vezani za primjenu Zakona o javnim nabavkama,
- Neusaglašenost stavova između Agencije za javne nabavke i kancelarije za razmatranje žalbi,

- e- aukcija,
- Žalbeni postupak,
- Priprema tenderske dokumentacije,
- Okvirni sporazum,
- Usluge Aneks II dio B,
- Izmjene zaključenog ugovora,
- Nabavke sa promjenjivim cijenama,
- Pregovarački postupak,
- Niske procijenjene vrijednosti roba,
- Pravna zaštita.

U kontekstu razvoja profesionalnih kompetenci kako kod ponuđača tako i kod ugovornih organa, pored uvođenja novih oblika edukativnih programa, od velikog značaja bi bilo provođenje principa 8a, SBA³. U svjetlu gore navedenih indikatora, možemo iznijeti sledeće konstatacije i preporuke:

- Kada je u pitanju neformalno obrazovanje, ono se odvija na svim nivoima. Zbog toga se za prikupljanje podataka može koristiti sistem SBA koordinacije,
- Nosioci aktivnosti analize potreba za obukama su privredne komore koje će raditi godišnje analize i objavljuvati ih na svojim web stranicama,
- Privredne komore i agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća će voditi baze podataka o pružaocima obuka,
- Potrebno je uspostaviti registre obuka o preduzetničkom učenju,
- Registar bi trebao imati poglavlja o strat-up obukama, e-obukama, obukama za rast i razvoj, te obukama za internacionalizaciju poslovanja,
- Ovaj registar bi mogle voditi privredne komore, agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća ili entitetska ministarstva,
- Registar bi mogao funkcionirati na principu javnog poziva koji bi se objavljivao jednom godišnje.

Nije utvrđeno postojanje statistički značajnih razlika prema rodnoj strukturi u procjeni problema koji se odnose na profesionalne kompetence!

Udio ispitanica iz poduzorka ugovornih organa u odnosu na ispitanike iste podgrupe u procesu javnih nabavki je procentualno viši i iznosi oko 60%. U grupi ponuđača omjer rodne strukture ispitanih u pogledu učešća u procesu javnih nabavki je podjednak i iznosi oko 50%. Ispitanici su na listi procenjivali i učestalost javljanja problema koji se odnose na domen profesionalne kompetentnosti ili ostvarenosti uslova za rad u oblasti javnih nabavki. Prema dobijenim podacima nije utvrđeno postojanje statistički značajnih razlika prema rodnoj strukturi ispitanika u procjeni učestalosti problema koji se odnose na profesionalne kompetence.

³ Preporuke za izvještavanje o poduzetničkom učenju, SBA princip 8a;
http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/drugi_doc/default.aspx?id=9299&langTag=bs-BA

DIO III: PREPORUKE ZA POVEĆANJE UČEŠĆA MSP U PROCESU JAVNIH NABAVKI U BIH

U skladu sa osnovnim ciljevima provođenja studije, a na osnovu dobijenih rezultata, njihove diskusije i izvedenih zaključaka, izdvojene su preporuke za otklanjanje prepoznatih uskih grla u procesu javnih nabavki u BiH. Smjernice se odnose na potrebu unaprijeđenja kontinuiranog procesa neformalnog obrazovanja sa fokusom na unaprijeđenje edukativnih programa i izrade kvalitetnog curriculum-a, kao i nužne promjene u važećem legislativnom okviru:

1. Edukativni program sa curriculum-om

- a) Obraditi planiranje javnih nabavki, sa posebnim osvrtom na izradu plana nabavki i način utvrđivanja vrijednosti javnih nabavki;
- b) Poseban akcenat u edukativnom programu staviti na ulogu i važnost procesa planiranja i sprovođenja javnih nabavki, posebno u pripremi i sprovođenju procedura za koje su ponuđači ocijenili sa visokim stepenom nepravilnosti (npr. pripreme tenderske dokumentaciju za pregovarački postupak bez objave obavještenja o nabavci);
- c) Obraditi vrste postupaka u sprovođenju procesa javnih nabavki;
- d) Obukom obuhvatiti važnost i funkciju razvoja internih akata koja regulišu procedure organizacije ili sprovođenja procesa JN;
- e) Obraditi provođenje postupaka javnih nabavki, posebno za male vrijednosne razrede, te nabavke usluga iz Aneksa II Dio B Zakona o javnim nabavkama;
- f) U pogledu procesa provođenja javnih nabavki poseban akcenat staviti na unaprijeđenju postojećih znanja u oblasti primjene važećih propisa i organizaciji procesa u skladu sa istim;
- g) Obraditi tematski sadržaj vezan za izradu tenderske dokumentacije u različitim vrstama postupaka;
- h) Obraditi postupak sprovođenja e-aukcije, sa jasnim predočavanjem obaveza, uloga, i najčešćih grešaka u vođenju postupka;
- i) Ugovaranje i praćenje realizacije ugovora;
- j) Apostrofirati značaj uvođenja i praćenja plana obuke osoblja zaposlenog ili povezanog sa procesima JN;
- k) Obraditi tokove postupaka sa malom i velikom vrijednošću;
- l) Obraditi tematski sadržaj vezan za sadržaj tenderske dokumentacije, sadržaj ponude i najčešće greške prilikom sastavljanja istih;
- m) Obraditi mehanizme pravne zaštite u procesu javnih nabavki;
- n) Analizirati Rješenje URŽ u okviru studije slučaja;
- o) Osigurati mentorsku podršku subjektima za koje se utvrdi stanje potrebe.

2. Legislativni okvir

- a) Dodatno ojačati pravnu sigurnost u oblasti javnih nabavki, uspostavljanjem pravnih mehanizama koji će osigurati jednoobraznost u izdavanju rješenja za iste žalbene postupke;

- b) Zakonski propisati potrebu prethodne analize tržišta za sve postupke, a ne samo za direktni sporazum⁴;
- c) Regulisanje obaveze objavljivanja planova javnih nabavki na portalu AJN. Obavezno omogućavanje filtriranja podataka, te u tom pogledu uvođenje CPV kodova u planovima javnih nabavki, te klasifikacija javnih nabavki po vrstama roba/usluga;
- d) Samu podjelu na LOT-ove bi trebalo dodatno zakonski apostrofirati⁵;
- e) Definirati zakonom sadržinu plana nabavki (uključiti kategoriju podjele na LOT-ove) i propisati obavezu objavljivanja cjelokupnog plana nabavki, a ne samo izvoda sa nabavkama velike vrijednosti i to 30 dana nakon usvajanja budžeta/finansijskog plana, objavu svih izmjena i dopuna plana takođe na Portalu JN, objavu privremenog plana u slučaju privremenog finansiranja⁶;
- f) Izvršiti standardizaciju obrazaca tenderske dokumentacije, te putem zakonskih propisa regulirati primjenu istih u procesu JN;
- g) Revidiranje postojećih kriterija za dodjelu ugovora, sa ciljem osiguranja okvira u kojima je moguć veći stepen maksimizacije vrijednosti na uloženu marku (*value-for-money*);
- h) Jačanje uloge sankcije, za ponuđače koji zloupotrebljavaju e-aukciju (npr. ponuđači koji prolaze na e-aukciji, a odustaju od ugovora), i u drugim slučajevima teških profesionalnih propusta kojima je narušen integritet ponuđača⁷.

⁴ Ovo je prepoznato i uneseno u tekst nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama ZJN. Kao što se pominje u izvještaju revizije učinka „Blagovremenost postupaka javnih nabavki u institucijama BiH“ iz oktobra 2017. g. izostanak adekvatne analize tržišta u velikoj mjeri doprinosi neblagovremenom provođenju javnih nabavki. „Revizija je ustanovila da je u 22% pregledanih postupaka kao jedan od glavnih razloga za neblagovremenost identifikovan problem koji je posljedica izostanka analize tržišta. Institucije BiH ne dokumentuju analize o istraživanju tržišta. Iako tvrde da su iste provedene za svaki postupak posebno, nijedan od 77 pregledanih postupaka nije u spisu sadržavao dokumentovanu analizu tržišta.“ U izvještaju se dalje pominje da „analiza tržišta, kao obavezan korak u procesu javne nabavke, nije ni spomenuta u ZJN, osim kod direktnog sporazuma. Poređenja radi, ZJN Republike Hrvatske, koji je usklađen sa najnovijim direktivama EU, predvidio je obavezu ispitivanja tržišta prije pokretanja postupka javne nabavke, a u svrhu pripreme nabavke.“

⁵ Uneseno u nacrt Zakona o izmjenama i dopunama ZJN da se mora obrazložiti ako se nabavka ne podjeli na LOTove. Podjela predmeta nabavke na srodne cjeline – lotove, s ciljem stimulisanja učešća malih i srednjih preduzeća jedan je od strateških instrumenta javnih nabavki. Postojeće odredbe ZJN BiH nedovoljno stimulišu ovaj pristup, uprkos potrebi razvoja konkurencije i većeg učešća malih i srednjih preduzeća, dok Direktive iz 2014. naglašavaju da zemlje članice mogu podjelu predmeta nabavke na lotove učiniti obaveznim, u slučajevima gdje predmet nabavke to omogućava. U monitoring izvještaju SIGMA za BiH iz novembra 2017. g. navodi se identična preporuka.

⁶ Uneseno u nacrt Zakona o izmjenama i dopunama ZJN

⁷ Radna grupa za izradu prijedloga nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama ZJN je radila na članu 45 (5) – Lična sposobnost (kandidata i ponuđača) i uvedeno je isključenje od 36 mjeseci kod datog UO za sporazumno narušavanje konkurencije, neopravdano odustajanje od potpisivanja ugovora (generalno), nedostavljanje garancije za izvršenje ili nezapočinjanje realizacije ugovora nakon potpisivanja. Informacije o tim ponuđačima se objavljuju na Portalu, pa je to i svojevrsna „crna lista“.

PRILOG 1: EVROPSKE DIREKTIVE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI

(1) Dodjela javnih ugovora od strane ili u ime nadležnih organa država članica mora da bude u skladu s principima Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), pogotovo s principom slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i s principima koji iz toga proizlaze, poput principa jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Međutim, u slučaju javnih ugovora iznad određene vrijednosti, trebalo bi sastaviti odredbe za koordinaciju postupaka nacionalne nabavke kako bi se osiguralo da ti principi ostvaruju praktični efekat te da se pri javnoj nabavci podstiče tržišna konkurencija.

(2) Javna nabavka je od ključne važnosti u Strategiji Evropa 2020, utvrđenoj u Komunikaciji Komisije od 3. marta naslovljenoj „Evropa 2020, strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast” („Strategija Evropa 2020 za pametan, održiv i inkluzivan rast”) jer se radi o jednom od instrumenata zasnovanih na tržištu koji se koriste za postizanje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta, a kojim se osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava. U tu svrhu pravila o javnoj nabavci donesena na osnovu Direktive 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta

(4) te Direktive 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta

(5) trebalo bi da se revidiraju i unaprijede kako bi se povećala djelotvornost javne potrošnje, a pogotovo kako bi se olakšalo učešće malih i srednjih preduzeća (MSP) u javnoj nabavci te kako bi se dobavljačima omogućilo da bolje iskoriste javnu nabavku pri postizanju zajedničkih društvenih ciljeva. Takođe postoji potreba za pojašnjenjem osnovnih pojmova i koncepata kako bi se osigurala pravna bezbjednost i uzeli u obzir određeni aspekti povezane, dobro utvrđene sudske prakse Suda Evropske unije.

(16) Javni naručiocima trebalo bi da koriste sva sredstva koja su im na raspolaganju u okviru nacionalnog prava kako bi se spriječilo narušavanje postupaka javne nabavke koje proizlazi iz sukoba interesa. To bi moglo uključivati postupke za utvrđivanje, spriječavanje i uklanjanje sukoba interesa.

(44) Tenderski postupak uz pregovore takođe bi trebalo da bude dostupan u slučajevima u kojima je korištenje otvorenog ili ograničenog postupka dovelo do nepravilnih ili neprihvatljivih ponuda. U takvim slučajevima, javnim naručiocima bi trebalo da bude dopušteno vođenje pregovora u cilju dobijanja pravilnih i prihvatljivih ponuda.

(45) Tenderski postupak uz pregovore trebalo bi da bude praćen odgovarajućim zaštitnim mjerama kojima se osigurava poštovanje principa jednakog postupanja i transparentnosti. Javni naručiocima posebno bi trebalo unaprijediti da odrede minimalne zahtjeve koji su u skladu s prirodom nabavke te koji ne bi trebalo da se mijenjaju tokom pregovora. Kriterijumi za dodjelu i njihov ponder trebalo bi da ostanu nepromjenljivi tokom cijelog postupka te ne bi trebalo da budu podložni pregovorima kako bi se osiguralo jednako postupanje prema svim ekonomskim subjektima. Cilj pregovora trebalo bi da bude poboljšanje ponuda kako bi javni naručiocima bili u mogućnosti da kupe radove, robu i usluge koje su savršeno prilagođene njihovim određenim potrebama. Pregovori mogu da se odnose na sve karakteristike kupljenih radova, robe i usluga, uključujući, na primjer, kvalitet, količine, komercijalne klauzule te društvene, ekološke i inovativne aspekte, ako te karakteristike nisu dio minimalnih zahtjeva.

Trebalo bi pojasniti da minimalni zahtjevi koje određuje javni naručilac podrazumijevaju uslove i karakteristike (posebno fizičke, funkcionalne i pravne) koje bi svaka ponuda trebalo da ispunjava ili ima kako bi javni naručilac bio u mogućnosti da dodijeli ugovor u skladu s odabranim kriterijumom za dodjelu. Kako bi se osigurale transparentnost i sljedivost postupka, sve faze bi trebalo da budu dokumentovane. Nadalje, sve ponude tokom čitavog postupka trebalo bi da se podnesu u pisanom obliku.

(50) S obzirom na štetne efekte na tržišnu konkurenciju, pregovarački postupci bez prethodne objave obavještenja o nadmetanju trebalo bi da se koristiti samo u vrlo izuzetnim okolnostima. Ti izuzeci trebalo bi da budu ograničeni na slučajeve u kojima objava nije moguća, zbog izuzetne hitnosti usljed nepredvidivih događaja koji se ne mogu pripisati javnom naručiocu ili na slučajeve u kojima je odmah jasno da objava ne bi dalje podstakla tržišnu konkurenciju ili dovela do boljih rezultata nabavke i zato što objektivno postoji samo jedan ekonomski subjekat koji može da izvrši ugovor. To može biti slučaj umjetničkih djela jer identitet umjetnika suštinski određuje jedinstvenu prirodu i vrijednost samog umjetničkog predmeta. Isključivost se takođe može utvrditi iz drugih razloga, no samo slučajevi objektivne isključivosti mogu opravdati upotrebu pregovaračkog postupka bez objave, ako slučaj isključivosti nije prouzrokovao javni naručilac u svrhu budućeg postupka nabavke.

Javni naručioci koji se pozivaju na taj izuzetak trebalo bi da obrazlože nepostojanje razumnih alternativnih ili zamjenskih rješenja, poput upotrebe alternativnih kanala distribucije, čak i izvan države članice javnog naručioca, ili uzimanja u obzir funkcionalno uporedivih radova, robe i usluga.

Ako je slučaj isključivosti nastao iz tehničkih razloga, ti razlozi treba da budu tačno određeni i opravdani za svaki pojedinačan takav slučaj. Ti razlozi mogu obuhvatati slučajeve u kojima ekonomski subjekat nema tehničkih mogućnosti za realizaciju traženih performansi ili

potrebu za korištenjem posebnog znanja, alata ili sredstava koje posjeduje samo jedan ekonomski subjekat. Tehnički razlozi takođe mogu proisteći iz posebnih zahtjeva interoperabilnosti koji moraju biti ispunjeni kako bi se osigurala efikasnost radova, robe ili usluga koje je potrebno nabaviti.

U konačnom, postupak nabavke nije koristan ako je roba kupljena direktno na tržištu robe, uključujući trgovinske platforme za robu poput poljoprivrednih proizvoda, sirovina i berze energije, ako su regulisanom i nadziranom multilateralnom trgovinskom strukturom zagarantovane tržišne cijene.

(55) Različiti tehnički formati ili procesi i standardi razmjene poruka mogli bi možda da naruše interoperabilnost, ne samo unutar svake države članice, već takođe i pogotovo među državama članicama. Na primjer, kako bi učestvovali u postupku nabavke u kojem se dozvoljava ili zahtijeva korištenje elektronskih kataloga, odnosno formata za predstavljanje i organizovanje informacija na način koji je zajednički svim ponuđačima koji učestvuju te koji se može elektronski obrađivati, ekonomski subjekti bili bi, u odsustvu standardizovanog pristupa, primorani da prilagode svoje kataloge svakom postupku nabavke, što bi podrazumijevalo pružanje vrlo sličnih informacija u različitim formatima u zavisnosti od specifikacija određenog javnog naručioca. Standardizacija formata kataloga stoga bi poboljšala nivo interoperabilnosti, povećala efikasnost te takođe smanjila trud koji ekonomski subjekti moraju da ulože.

(56) Pri razmatranju potrebe za osiguravanjem ili poboljšavanjem interoperabilnosti među različitim tehničkim formatima ili procesa i standarda razmjene poruka na način da korištenje određenih standarda postane obavezujuće, te ako se primijeni taj pristup, pri razmatranju pitanja standarda koje bi trebalo propisati, Komisija bi trebalo posebno da uzme u obzir mišljenja zainteresovanih strana. Komisija bi također trebalo da razmotri mjeru u kojoj ekonomski subjekti i javni naručioc i već koriste određeni standard u praksi te mjeru u kojoj je taj standard uspješan. Prije nego li odluči da korištenje bilo koje određene tehničke norme postaje obavezujuće, Komisija bi također trebalo pažljivo da razmotri troškove koji bi time mogli nastati, pogotovo u pogledu prilagođavanja postojećim rješenjima e-nabavke, uključujući infrastrukturu, procese ili softver. Ako te norme nije razvila međunarodna, evropska ili nacionalna organizacija za normiranje, te bi norme trebalo da zadovolje zahtjeve koji se primjenjuju u slučaju normi za ICT, kako je određeno u Regulativi (EU) br. 1025/2012 Evropskog parlamenta i Savjeta (12).

Ako su ugovori razdijeljeni u dijelove, javni naručioc i trebalo bi da budu u mogućnosti da ograniče broj partija za čije se izvođenje može nadmetati određeni ekonomski subjekat, na primjer kako bi se očuvala tržišna konkurencija ili osigurala pouzdanost robe; javni naručioc i bi također trebalo da budu u mogućnosti da ograniče broj partija čije se izvršenje može dodijeliti pojedinom ponuđaču.

Međutim, cilj olakšavanja većeg pristupa MSP-ova javnoj nabavci mogao bi biti otežan ako javni naručioc i budu obavezni da dodjeljuju ugovor partiju po partiju čak i kad bi to značilo da se moraju prihvatiti značajno nepovoljnija rješenja u poređenju s dodjelom koja obuhvata nekoliko ili sve partije. Kada je mogućnost korištenja takve metode jasno unaprijed navedena, tada bi trebalo javnim naručiocima omogućiti sprovođenje uporedne procjene ponuda kako bi se utvrdilo bi li, ako se uzmu zajedno ponude koje je podnio pojedini ponuđač za određenu kombinaciju partija, zadovoljile kriterijume za dodjelu utvrđene u skladu s ovom Direktivom u odnosu na te partije bolje od ponuda za odnosne pojedinačne partije kad bi se gledale odvojeno. U tom slučaju, javni naručioc i bi trebalo da mogu da dodijele ugovor odnosnom ponuđaču kombinujući odnosne partije. Trebalo bi pojasniti da bi javni naručioc i trebalo da sprovede takvu uporednu procjenu utvrđujući prvo koje ponude najbolje zadovoljavaju kriterijume za dodjelu utvrđene za svaku pojedinu partiju i tada ih uporediti s ponudama koje je podnio pojedini ponuđač za određenu kombinaciju partija, uzetih zajedno.

(66) Kako bi se unaprijedile mogućnosti malih i srednjih preduzeća u vezi sa učešćem u velikom dinamičkom sistemu nabavke, poput sistema kojim upravlja centralni organ za nabavku, određeni javni naručilac trebalo bi da bude u mogućnosti da izrazi sistem u objektivno utvrđenim kategorijama proizvoda, radova ili usluga. Te kategorije trebalo bi da budu utvrđene na osnovu objektivnih faktora koji bi mogli, na primjer, da obuhvataju najveći dozvoljeni obuhvat određenih ugovora koji se dodjeljuju za tu kategoriju ili određenu geografsku oblast u kojoj će se posebni ugovori izvršavati. Ako je dinamički sistem nabavke razdijeljen u kategorije, javni naručilac trebalo bi da primjenjuje kriterijume za odabir koji su srazmjerni karakteristikama određene kategorije.

(67) Trebalo bi pojasniti kako elektronske aukcije obično nisu odgovarajuće u slučaju određenih ugovora o javnim radovima i određenih ugovora o javnim uslugama čiji je predmet intelektualni rad, poput projektovanja radova, jer predmet elektronske aukcije mogu biti samo elementi prikladni za automatsko elektronsko ocjenjivanje, bez intervencije ili razmatranja od strane javnog naručioca, odnosno elementi koji mogu da se kvantitativno odrede kako bi se mogli izraziti u brojevima i procentima.

Međutim, takođe bi trebalo pojasniti da se elektronske aukcije mogu koristiti u postupcima nabavke čiji je cilj nabavka određenog prava intelektualnog vlasništva. Takođe je prikladno ponoviti da iako javni naručioci imaju pravo da smanje broj učesnika ili ponuđača ako aukcija još nije započela, nije dozvoljeno daljnje smanjivanje broja ponuđača koji učestvuju u elektronskoj aukciji nakon što je aukcija započela.

(74) Tehničke specifikacije koje sastavljaju javni kupci treba da omoguće otvorenost javne nabavke tržišnoj konkurenciji kao i da postignu ciljeve održivosti. Radi toga bi trebalo biti moguće da se predaju ponude koje uzimaju u obzir raznolikost mjerila tehničkih rješenja i tehničkih specifikacija na tržištu, uključujući one koji su sastavljeni na osnovu kriterijuma uspješnosti u vezi sa vijekom trajanja i održivosti postupka proizvodnje radova, roba i usluga.

Zbog toga bi tehničke specifikacije trebalo da budu sastavljene na način da se izbjegne vještačko sužavanje nadmetanja uvođenjem zahtjeva kojima se prednost daje određenom ekonomskom subjektu na način da ti zahtjevi odražavaju ključne karakteristike robe, usluga ili radova koje obično nudi taj ekonomski subjekat. Taj cilj se generalno najefikasnije postiže sastavljanjem tehničkih specifikacija s obzirom na funkcionalne i zahtjeve u vezi sa performansama. Funkcionalni i zahtjevi u vezi sa performansama matakodje su prikladan način za podsticanje inovacija pri javnoj nabavci te bi ih trebalo što češće koristiti. U slučaju upućivanja na Evropski standard ili, u odsustvu tog standarda, na nacionalni standard, javni naručioci trebalo bi da razmotre ponude zasnovane na istovjetnim rješenjima. Ekonomski subjekti bi trebalo da budu zaduženi za dokazivanje istovjetnosti s traženom oznakom.

Kako bi dokazali istovjetnost, trebalo bi da bude moguće od ponuđača zahtijevati da podnesu dokaz o provjeri od treće strane. Međutim, drugi prikladni načini dokazivanja poput tehničke dokumentacije proizvođača takođe bi trebalo da budu prihvatljivi ako taj ekonomski subjekat nema pristup tim potvrdama ili izvještajima o testiranju ili nema mogućnost pribavljanja tih dokumenata u relevantnom roku, pod uslovom da odnosni ekonomski subjekat time dokazuje da radovi, roba ili usluge zadovoljavaju zahtjeve ili kriterijume navedene u tehničkim specifikacijama, kriterijumima dodjele ili uslovima izvršenja ugovora.

(78) Javna nabavka trebalo bi da bude prilagođena potrebama malih i srednjih preduzeća. Javne naručioce trebalo bi podsticati da koriste kodeks najbolje prakse iz radnog dokumenta Komisije od 25. juna 2008. pod nazivom „Evropski kodeks najbolje prakse za olakšavanje pristupa MSP-ova ugovorima o javnoj nabavci”, koji daje uputstva MSP-ovima za korištenje okvira javne nabavke i tako olakšava njihovo učešće. S tim ciljem i u svrhu jačanja tržišne konkurencije, javne naručioce trebalo bi naročito podsticati da razdijele velike ugovore u zasebne partije. Takva podjela mogla bi se izvršiti na kvantitativnoj osnovi, kako bi veličina pojedinih ugovora bila bolje prilagođena kapacitetima malih i srednjih preduzeća, ili na kvalitativnoj osnovi, u skladu s različitim djelatnostima i specijalizacijama koje su obuhvaćene, kako bi se sadržaj pojedinih ugovora bolje prilagodio specijalizovanim sektorima malih i srednjih preduzeća ili bio u skladu s različitim naknadnim fazama projekta.

Javni naručioci trebalo bi da sami odrede veličinu i predmet partija, a takođe bi trebalo, u skladu s relevantnim pravilima o izračunavanju prosječne vrijednosti nabavke, da budu u mogućnosti da dodijele određene partije bez primjene postupaka iz ove Direktive. Javni naručilac trebalo bi da bude dužan da razmotri je li podjela ugovora u partije prikladna te da ima slobodu o tome autonomno da odluči na osnovu bilo kojeg razloga koji smatra relevantnim, bez potrebe podlijevanja upravnom ili sudskom nadzoru. Ako javni naručilac odluči da nije prikladno razdijeliti ugovor u zasebne partije, pojedinačni izvještaj ili dokumentacija o nabavci trebalo bi da sadrži glavne razloge za takvu odluku javnog naručioca.

Takvi razlozi mogu, na primjer, biti posljedica mišljenja javnog naručioca da bi takva podjela mogla da ograniči nadmetanje, mišljenja da bi zbog te podjele izvršenje ugovora postalo suviše tehnički složeno ili skupo ili mišljenja da bi potreba za koordinacijom različitih ugovarača za svaku grupu ozbiljno narušila pravilno izvršenje ugovora.

Države članice trebalo bi da imaju mogućnost da ulože dodatne napore kako bi olakšale učešće malih i srednjih preduzeća na tržištu javne nabavke povećavanjem raspona odgovornosti u vezi sa razmatranjem prikladnosti razdjelje ugovora u partijama na manje ugovore na način da od javnih naručilaca zahtijevaju da opravdaju svoju odluku o tome da se ugovori ne razdjeljuju u partije ili o tome da je podjela u partije obavezna u određenim uslovima. U istu svrhu države članice trebalo bi da budu slobodne da stave na raspolaganje mehanizme za direktna plaćanja podugovaračima.

(89) Pojam kriterijuma za dodjelu ima centralno mjesto u ovoj Direktivi. Stoga je važno da se relevantne odredbe predstave na što je moguće jednostavniji način. To se može postići korištenjem terminologije „ekonomski najpovoljnija ponuda” kao glavni koncept, budući da bi sve pobjedničke ponude u konačnom trebalo da budu odabrane u skladu s onim što pojedini javni naručilac smatra da je ekonomski najpovoljnije rješenje između ponuđenih. Kako bi se izbjegla zamjena s kriterijumem dodjele koji je trenutno poznat kao „ekonomski najpovoljnija ponuda” u Direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, za taj bi koncept trebalo koristiti različitu terminologiju, „najbolja razmjera između cijene i kvaliteta”. Stoga bi ga trebalo tumačiti u skladu sa sudskom praksom u vezi s tim direktivama, osim kada ova Direktiva navodi jasno značajno različito rješenje.

(90) Ugovori bi trebalo da budu dodijeljeni na osnovu objektivnih kriterijuma kojima se osigurava usklađenost s principima transparentnosti, zabrane diskriminacije i jednakog postupanja, s ciljem osiguravanja objektivnog upoređivanja relativne vrijednosti ponuda kako bi se odredilo, uz poštovanje uslova efikasnog nadmetanja, koja ponuda je ekonomski najpovoljnija. Trebalo bi izričito navesti da ekonomski najpovoljniju ponudu treba procjenjivati na osnovu najbolje razmjere između cijene i kvaliteta, što bi uvijek trebalo da uključuje element cijene ili troška. Isto tako, trebalo bi pojasniti da bi se takva procjena ekonomski najpovoljnije ponude mogla sprovesti i samo na osnovu ili cijene ili isplativosti. Stoga je primjereno podsjetiti da javni naručioci mogu da odrede određene standarde kvaliteta uz korištenje tehničkih specifikacija ili uslove izvršenja ugovora.

Kako bi se u javnoj nabavci podstakla veća usmjerenost na kvalitet, države članice trebalo bi da budu ovlaštene da zabrane ili ograniče procjenjivanje „ekonomski najpovoljnije ponude” samo na osnovu cijene ili troška, ako to smatraju potrebnim.

Kako bi se osigurala usklađenost s principom jednakog postupanja pri dodjeli ugovora, javni naručioci trebalo bi da budu obavezni da osiguraju potrebnu transparentnost kako bi omogućili da su svi ponuđači na odgovarajući način obaviješteni o kriterijumima i postupcima koji će se primjenjivati pri donošenju odluke o dodjeli ugovora. Javni naručioci stoga bi trebalo da budu u obavezi da navedu kriterijume za dodjelu ugovora i relativni ponder pripisan svakom od tih kriterijuma. Javnim naručiocima trebalo bi, međutim, da bude dozvoljeno odstupanje od te obaveze navođenja pondera koji se pripisuje tim kriterijumima u opravdanim slučajevima, za koje moraju da budu u mogućnosti da navedu razloge, ako pripisivanje važnosti ne može biti utvrđeno unaprijed, posebno zbog složenosti ugovora. U takvim slučajevima javni naručioci trebalo bi da navedu kriterijume prema njihovoj važnosti, od najvažnijeg prema manje važnom.

(92) Pri procjenjivanju najbolje razmjere između cijene i kvaliteta, javni naručioc bi trebalo da odrede ekonomske i kvalitativne kriterijume u vezi sa predmetom ugovora koje će koristiti za tu namjenu. Primjenom tih kriterijuma trebalo bi da se omogući uporedna procjena nivoa uspješnosti svake ponude s obzirom na predmet ugovora, kako je utvrđeno u tehničkim specifikacijama. U kontekstu najbolje razmjere cijene i kvaliteta, ova Direktiva obuhvata nepotpun spisak mogućih kriterijuma za dodjelu koji uključuju ekološke i socijalne aspekte. Javne naručioce trebalo bi podsticati da odaberu kriterijume za dodjelu putem kojih će osigurati visokokvalitetne radove, robu ili usluge koje su najbolje prilagođene njihovim potrebama.

Odabranim kriterijumima za dodjelu na javne naručioce se ne prenosi neograničena sloboda izbora. Tim kriterijumima bi trebalo da bude zagarantovana mogućnost efikasnog i poštenog nadmetanja te bi trebalo da budu praćeni postupcima kojima se omogućava efikasna provjera informacija koje su pružili ponuđači.

Kako bi se osigurala ekonomski najpovoljnija ponuda, odluka o dodjeli ugovora ne bi trebalo da se zasniva isključivo na kriterijumima koji nisu povezani sa troškovima. Kriterijumi kvaliteta trebalo bi da stoga budu praćeni kriterijumom troška koji bi, u zavisnosti od izbora javnog naručioca, mogao biti cijena ili mogao biti zasnovan na pristupu isplativosti, poput troškova životnog vijeka. Međutim, kriterijumi za dodjelu ne bi trebalo da utiču na primjenu nacionalnih odredaba kojima se utvrđuje naknada za određene usluge ili u kojima su određene fiksne cijene za određenu robu.

PRILOG 2: SBA PRINCIP 8A ZA NEFORMALNO PREDUZETNIČKO UČENJE

Princip 8a fokusiran je na neformalno preduzetničko učenje. Osnovna je ideja da je veći rast malih i srednjih poduzeća visoko ovisan o vještinama koje imaju njihove uprave i zaposlenici. Kreiranjem sistema cjeloživotnog preduzetničkog učenja koje u fokusu ima dostizanje nedostajućih vještina može omogućiti rast i razvoj malih i srednjih preduzeća, a posljedično i jačanje ekonomije, te posebno povećanje zapošljivosti (mala i srednja preduzeća kada rastu – zapošljavaju). Princip ima nekoliko indikatora od kojih izdvajamo dva usmjerena na organizaciju sistema (indikator 8a1 – TNA i indikator 8a5 – osiguranje kvalitete u neformalnom poduzetničkom učenju), i tri koja se odnose na uspostavu sistema konkretnih obuka: e-obuka i start-up obuka.

Indikator 8a.1. – Analiza potreba za obukama (TNA)

Potrebno je istražiti i identifikovati potrebe malih i srednjih preduzeća za obukama. Na taj način će kreatori politika (ministarstva) znati koju vrstu obuka će podsticati, a istovremeno će pružatelji obuka znati kakve su obuke potrebne malim i srednjim preduzećima. Istraživanja obuka se trebaju vršiti sistematično – svake godine i trebaju biti sektorska (slijediti statističku klasifikaciju ekonomskih sektora).

Dokumenti koji mogu poslužiti kao dokaz dostignutosti pojedinih nivoa za ovaj indikator mogu biti: Dokaz da je uspostavljen TNA sistem – da je odgovornost za provođenje TNA-a dodijeljeno jednoj instituciji uz suglasje predstavnika malih i srednjih preduzeća (poslodavaca), pružatelja obuka i donositelja politika, te dokaz da je ta institucija prihvatila provoditi (i finansirati) takvo istraživanje svake godine; Objavljeni TNA rezultati (javno dostupni – poželjno na web stranici ili u printanoj formi) – svake godine za različite sektore.

Posebno je poželjno da TNA daje i podatke o ženama vlasnicama preduzeća, ili posebno za start-upe i sl.; Dokazi da su TNA rezultati korišteni u kreiranju politika (javni pozivi za grantove ili subvencije, upisne politike i sl.).

Indikator 8a.2. – Obuke za početnike u biznisu (start-up firme)

Cilj ovog indikatora je potaknuti vlade i pružatelje obuka na razvoj obuke i mentorskih usluga za početnike u biznisu. Pojam početnika u biznisu (start-upa) podrazumijeva one koji razmišljaju o pokretanju biznisa (pre start-up) i one koji su u ranoj fazi poslovanja – u prve 3 godine rada preduzeća. Start-up trening i mentorstvo podstiče povećanje „stope preživljavanja“ start-upa. Zbog toga je važno da vlade (kroz politiku) i pružaoci usluga osposobljavanja (kroz dizajn i provedbu obuka) potiču start-up firme kroz obuku.

Da bi se provodila ovakva politika potrebno je uspostaviti službenu statistiku o obukama za početnike u biznisu, registar obuka, te statistiku izvođenja obuka. Vlade bi trebale finansijski podržavati provođenje obuka za početnike u biznisu. Takođe bi banke i mikro-kreditne fondacije mogle biti izvor podrške start-upima.

Dokumenti koji mogu poslužiti kao dokaz dostignutosti pojedinih nivoa za ovaj indikator mogu biti: Statistički bilteni (ukoliko službena statistika prikuplja podatke o početnicima u biznisu), ukoliko ne, dokaz može biti i provedeno istraživanje među nedavno osnovanim malim i srednjim preduzećima; Registar obuka za početnike u biznisu (program obuka, opis izvođača i sl.); Primjeri obuka za početnike u biznisu (izvještaj, lista učesnika i sl.); Primjeri javno finansiranih obuka (javni poziv i sl.).

Indikator 8a.3. – e-Obuke

Budući da mala i srednja preduzeća nemaju značajna sredstva da finansiraju obuke za svoje zaposlene, a njihova odsutnost s rada može imati uticaj na poslovanje, e-obuke se nameću kao dobro rješenje za gradnju vještina malih i srednjih preduzeća. Cilj ovog pokazatelja je izgraditi e-trening okruženje za mala i srednja preduzeća. Informacije i komunikacijske tehnologije (ICT) su važne za mala i srednja preduzeća i za njihovo poslovanje i u uspostavljanju boljih odnosa s dobavljačima i kupcima koji doprinose smanjenju troškova i povećavaju konkurentnost, a one mogu omogućiti poboljšanje proizvodnje, marketinga i uprave. On-line trening je dodatni faktor koji može donijeti dodatnu vrijednost i efikasnost za male preduzetnike.

Dokumenti koji mogu poslužiti kao dokaz dostignutosti pojedinih nivoa za ovaj indikator mogu biti: Primjeri e-obuka (web-linkovi); Razvijena platforma Web 2.0; Objavljeni tutorijali za učenje na daljinu (web-linkovi).

Indikator 8a.4. – Obuke za rast firmi

Razvoj ljudskih resursa u malim i srednjim preduzećima pridonosi konkurentnosti i zapošljavanju. Rast preduzeća čini značajan udio u otvaranju novih radnih mjesta i glavni je pokretači konkurentnosti nacionalnog ekonomija. Zbog toga je obuka za rast preduzeća sastavni dio šireg okvira za podršku MSP. Cilj ovog indikatora je potaknuti Vlade da posebnu pažnju posvete obukama za preduzeća koja već pokazuju potencijal rasta. Rastuća firma je onaj koji pokazuje najmanje jedan od sljedećih karakteristika: povećala je promet u odnosu na prošlu godinu u prethodnih 36 mjeseci ili je otvorila nova radna mjesta u odnosu na isti period prošle godine u prethodnih 36 mjeseci.

Dokumenti koji mogu poslužiti kao dokaz dostignutosti pojedinih nivoa za ovaj indikator mogu biti: Primjeri obuke za rast preduzeća (trening materijali, lista učesnika i sl.); Uspostavljen registar i evidentiranje obuka za rast i prati se broj firmi koje koriste usluge takvih obuka; Javno finansiranje podržava obuke za rast (javni pozivi za subvencije ili grant sredstva i sl.).

Indikator 8a.5. – Osiguranje kvalitete

Mala i srednja preduzeća trebaju biti uvjereni u važnost i kvalitet obuka prije nego što izdvoje vrijeme i novac na njega. Fondovi malih i srednjih preduzeća za obuke su veoma limitirani i oni si često ne mogu „priuštiti“ više pokušaja, oni kvalitetnu uslugu trebaju dobiti od prve. Okvir za podršku kvalitete koji uključuje neformalne obuke je važna značajka u razvoju vještina MSP. Cilj ovog indikatora je da uspostava sveobuhvatnog okvira osiguranja kvalitete kako bi se zadovoljili interesi za obukama MSP.