



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

UGOVORI O JAVNIM NABAVKAMA

Organi javne vlasti sklapaju ugovore kako bi osigurali izvođenje radova i pružanje usluga. Ovi ugovori, sklopljeni sa jednim ili više privrednih subjekata u zamenu za novčanu naknadu, nazivaju se ugovorima o javnim nabavkama i predstavljaju značajan deo BDP-a Evropske unije. Samo mali procenat ugovora se, međutim, sklapa sa preduzećima izvan granica same države članice. Primenom načela unutrašnjeg tržišta na ove ugovore postiže se bolja raspodela ekonomskih resursa i racionalnije trošenje javnih sredstava. Parlament i Savet su 2014. godine usvojili novi zakonodavni paket o javnim nabavkama u cilju pojednostavljivanja i podizanja fleksibilnosti procedura kako bi se podstakao pristup malih i srednjih preduzeća ovoj vrsti ugovora i posvetila veća pažnja socijalnim i ekološkim kriterijumima.

PRAVNI OSNOV

Članovi 26, 34, 53(1), 56, 57, 62 i 114 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

CILJEVI

Ugovori o javnim nabavkama igraju značajnu ulogu u privredama država članica, a procenjuje se da čine više od 16 odsto BDP-a Unije. Pre sprovođenja zakonodavstva EU, samo je dva odsto ugovora o javnim nabavkama bilo dodeljivano preduzećima izvan državnih granica. Ovi ugovori imaju ključnu ulogu u određenim sektorima (kao na primer, građevinarstvu i sektoru javnih radova, energetici, telekomunikacijama i teškoj industriji) i tradicionalno su naklonjeni domaćim dobavljačima, na osnovu zakonskih ili upravnih propisa. Ovakav nedostatak otvorenog i uspešnog tržišnog nadmetanja predstavljao je jednu od prepreka za zaokruživanje jedinstvenog tržišta jer je javnim naručiocima podizao cenu troškova, dok je u nekim ključnim sektorima kočio razvoj konkurentnosti.

Primenom načela unutrašnjeg tržišta na te ugovore (pre svega slobode pružanja usluga i slobode tržišnog nadmetanja) garantuje se bolja raspodela ekonomskih resursa i racionalnije trošenje javnih sredstava, pri čemu organi javne vlasti zahvaljujući pojačanoj konkurenciji nabavljaju proizvode i usluge najvišeg kvaliteta po najpovoljnijoj ceni. Davanjem prednosti najboljim preduzećima na evropskom tržištu se podstiče konkurentnost evropskih preduzetnika (koji onda mogu da rastu i dalje razvijaju svoja tržišta), a podržava se i poštovanje načela transparentnosti, jednakog postupanja, pravog tržišnog nadmetanja i delotvornosti, čime se smanjuje rizik od prevara i korupcije. Otvoreno jedinstveno tržište u pravom smislu reči može biti ostvareno samo ako je svim preduzetnicima omogućeno nadmetanje za ugovore o javnim nabavkama pod jednakim uslovima.



DOSTIGNUĆA

Zajednica je usvojila zakonodavstvo čiji je cilj da uskladi državne propise i nametne obaveze u pogledu raspisivanja tendera i objektivnih kriterijuma na osnovu kojih se ponude razmatraju. Nakon usvajanja niza normativnih akata od 1960-ih, Zajednica je odlučila da pojednostavi i uskladi zakonodavstvo o javnim nabavkama i u tom cilju je usvojila četiri direktive (92/50/EEZ, 93/36/EEZ, 93/37/EEZ i 93/38/EEZ). Tri direktive su radi pojednostavljenja i pojašnjenja integrisane u Direktivu 2004/18/EZ o ugovorima o javnim radovima, ugovorima o javnim nabavkama i ugovorima o javnim uslugama (koja je ispravljena Direktivom 2005/75/EZ) i Direktivu 2004/17/EZ o sektoru vodoprivrede, energetskom i saobraćajnom sektoru kao i sektoru poštanskih usluga. Neki aneksi su u obe direktive izmenjeni Direktivom 2005/51/EZ. Direktivom 2009/81/EZ su uvedena posebna pravila o javnim nabavkama za potrebe odbrane sa ciljem da se drugim državama članicama olakša pristup tržištima u oblasti odbrane.

REFORMA

Parlament i Savet su 2014. usvojili novi zakonodavni paket o javnim nabavkama kako bi se pojednostavio postupak i podstakao pristup malih i srednjih preduzeća ovoj vrsti ugovora, i posvetila veća pažnja socijalnim i ekološkim kriterijumima. Zakonodavni okvir obuhvata Direktivu 2014/24/EU od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ i Direktivu 2014/25/EU od 26. februara 2014. o nabavkama subjekata koji posluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i o stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ. Novi zakonodavni paket o javnim nabavkama je zaokružen novom direktivom o koncesijama (Direktiva 2014/23/EU od 26. februara 2014. o dodeli ugovora o koncesiji), kojom se utvrđuje odgovarajući pravni okvir za dodelu koncesija, osigurava delotvoran i nepristrasan pristup tržištu EU svim privrednim subjektima u EU i postiže veća pravna sigurnost.

Spoljna komponenta javne nabavke je uzeta u obzir i u Komisijinom predlogu uredbe od 21. marta 2012. o uspostavljanju pravila o pristupu robe i usluga iz trećih zemalja unutarnjem tržištu javne nabavke EU i postupcima nakon pregovora o pristupu robe i usluga iz EU tržištima javne nabavke trećih zemalja.

Komisija je u aprilu 2012. usvojila strategiju za elektronsku javnu nabavku¹ u cilju da do sredine 2016. javna nabavka u potpunosti bude elektronska, a 26. juna 2013. je usvojila predlog direktive o elektronskom izdavanju računa u poslovima javne nabavke. Parlament i Savet su 16. aprila 2014. usvojili Direktivu 2014/55/EU o elektronskom izdavanju računa u javnoj nabavci²[2]. Rok za transponovanje u nacionalne pravne sisteme država članica je 27. novembar 2018.

¹ COM(2012) 0179

² Direktiva 2014/55/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 16. aprila 2014. o elektronskom izdavanju računa u javnim nabavkama (SL L 133, 6.5.2014, str. 1.).



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Euroopski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

DEFINICIJE

„Javni ugovori“ su materijalni ugovori koji su u pisanom obliku sklopljeni između jednog ili više privrednih subjekata i jednog ili više javnih naručilaca, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga.

„Javni naručioc“ su državni, regionalni ili lokalni organi uprave, organi sa javnopravnim ovlaštčenjima, ili udruženja sačinjena od jednog ili više upravnih organa, ili jednim ili više organa sa javnopravnim ovlaštčenjima.

„Koncesije“ su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku kojima jedan javni naručilac ili sektorski naručilac ili više njih poverava izvođenje radova (u slučaju koncesija za radove) ili pružanje usluga i upravljanje njima (u slučaju koncesija za usluge) jednom ili više privrednih subjekata, pri čemu se naknada sastoji samo od prava na iskorišćavanje radova ili usluga koji su predmet ugovora ili od tog prava zajedno s plaćanjem. Dodeljivanje koncesije podrazumeva prenos operativnog rizika na koncesionara.

POSTUPAK JAVNE NABAVKE

U svim postupcima moraju se poštovati načela zakona EU, posebno sloboda kretanja robe, sloboda osnivanja trgovačkih društava i sloboda pružanja usluga te načela koja proizlaze iz njih, kao što su načelo jednakog postupanja, nediskriminacije, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Tržišno takmičenje, poverljivost i efikasnost takođe treba da budu poštovani.

A. Vrste postupaka

Pozivi na tender moraju da budu u skladu sa različitim vrstama postupaka koji se primenjuju na osnovu sistema praga (donje granice) zajedno sa metodama za izračunavanje procenjene vrednosti svakog ugovora o javnoj nabavci i uputstvima o tome koji se postupak primenjuje – obavezno ili okvirno – kao što je utvrđeno u direktivama. U „otvorenom postupku“ ponudu može da dostavi bilo koji zainteresovani privredni subjekt. U „ograničenom postupku“ ponudu mogu da dostave samo pozvani kandidati. U „kompetitivnom postupku uz pregovore“ bilo koji privredni subjekt može da zatraži da učestvuje, ali samo pozvani kandidati, posle ocenjivanja dostavljenih informacija, mogu da dostave inicijalnu ponudu koja je osnova za dalje pregovore. U postupku „kompetitivnog dijaloga“ bilo koji privredni subjekt može da zatraži da učestvuje, ali samo pozvani kandidati mogu da učestvuju u dijalogu. Taj postupak se primenjuje u slučajevima u kojima javni naručioc ne mogu tačno da odrede način na koji bi se zadovoljile njihove potrebe ili ne mogu da procene koja rešenja tržište može da ponudi. Ponuda se odabira isključivo na osnovu kriterijuma najbolje razmere cene i kvaliteta. Novi postupak, „partnerstvo



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

za inovacije”, osmišljen je za slučajeve u kojima je potrebno inovativno rešenje koje još nije dostupno na tržištu. Javni naručilac odlučuje da sklopi partnerstvo za inovacije s jednim ili više partnera koji sprovede odvojene aktivnosti istraživanja i razvoja kako bi u postupku javne nabavke našao novo inovativno rešenje. Na kraju, u tačno određenim slučajevima i okolnostima, javni naručiocci mogu da dodele ugovore o javnoj nabavci u okviru pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na nadmetanje.

B. Kriterijumi za izbor ponude

Javni naručiocci moraju da zasnivaju svoj izbor ponude na kriterijumu ekonomski najpovoljnije ponude. Reformom pravila javne nabavke uveden je novi kriterijum za izbor ponude na temelju načela „ekonomski najpovoljnije ponude” čiji je cilj da osigura najbolju vrednost za uloženi novac (a ne najnižu cenu), odnosno kojima se u obzir uzimaju kvalitet, cena i troškovi životnog ciklusa radova, robe ili usluga o kojima je reč. Tim se kriterijumom veći naglasak stavlja na kvalitet, okolinu i socijalna pitanja, te na inovacije.

C. Pravila o objavljivanju i transparentnost

Sve faze postupka javne nabavke moraju biti transparentne, što se konkretno postiže objavom ključnih elemenata postupaka javne nabavke i širenjem informacija o kandidatima i ponuđačima (na primer, kriterijuma i postupaka koji se primenjuju u odluci o izboru ponude, informacija o sprovođenju i toku postupka, te informacija o razlozima odbijanja) kao i obezbeđivanjem potrebne dokumentacije u vezi sa svim fazama tog postupka.

D. Pravna zaštita

Kako bi se rešili slučajevi u kojima javni naručiocci krše pravila javne nabavke, Direktiva o pravnoj zaštiti (2007/66/EZ) obezbeđuje efikasan postupak pravne zaštite koji obuhvata obe direktive o javnoj nabavci i Direktivu o koncesijama, a njome se uvode i dva važna elementa. Period „mirovanja” nakon odluke o izboru ponude ponuđačima pruža priliku da ispitaju odluku i odluče hoće li pokrenuti postupak pravne zaštite. Tokom tog perioda od najmanje deset dana, javni naručiocci ne smeju da potpišu ugovor. Direktivom o pravnoj zaštiti takođe se utvrđuju stroža pravila za zaštitu od nezakonite direktne dodele ugovora o javnoj nabavci.

E. Drugi aspekti javne nabavke

Novim pravilima se podstiče zelena javna nabavka, i to pristupom kojim se u obzir uzimaju troškovi životnog ciklusa i mogućnost upućivanja na određenu oznaku ili ekološku oznaku. Važni su i socijalni aspekti, te su stoga u direktive uvrštene posebne odredbe o socijalnoj uključenosti, socijalnim



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

kriterijumima, podugovaranju, te o pojednostavljenom sastavu za ugovore o pružanju usluga. Među ključnim odrednicama novih pravila su i smanjenje birokratije i poboljšanje pristupa malih i srednjih poduzeća javnoj nabavci. Novim pravilima se uvodi „evropska jedinstvena dokumentacija o nabavci“ i korišćenje izjava učesnika. Pristup malih i srednjih preduzeća javnoj nabavci posebno će se poboljšati zahvaljujući mogućnosti podele ugovora u grupe i ograničenjem zahteva u vezi sa godišnjim prometom. Novim direktivama se uvodi obaveza sve šire upotrebe elektronske javne nabavke, te se utvrđuju posebna pravila u vezi s tehnikama i instrumentima za elektronsku i zbirnu nabavku, kao što su okvirni sporazumi, dinamički sistemi nabavke, elektronske aukcije, elektronski katalogi, aktivnosti centralizovane nabavke i zajednička prekogranična nabavka. Direktive obuhvataju sudsku praksu Suda Evropske unije o internim pravilnicima, prema kojoj je pod određenim uslovima dozvoljeno da javni naručioci dodele ugovor preduzeću bez primene postupka javne nabavke. Na kraju, novim pravilima jača se merodavno zakonodavstvo u pogledu sukoba interesa, favorizovanja i korupcije jer se pružaju veće garancije u vezi sa propisnim sprovođenjem postupaka za utvrđivanje razloga za isključenje, za prethodno savetovanje, te izmenu ugovora i transparentnost.

KONCESIJE

Dok je revizija pravila za sektor komunalnih usluga više ili manje u skladu s revizijom pravila koja važe za opštu javnu nabavku (iako je prilagođena kako bi se subjektima koji se bave komercijalnim ili industrijskim delatnostima garantovala veća fleksibilnost u postupanju), nova pravila o koncesijama su mnogo specifičnija.

Direktiva se primenjuje samo na ugovore o koncesiji čija vrednost iznosi pet miliona evra ili više, a određene vrste koncesija isključene su iz područja njene primene, uključujući koncesije u vezi sa vodom za piće. Za razliku od opštih postupaka javne nabavke, postupke dodele koncesija javni naručioci mogu da strukturiraju u skladu s državnim normama ili sopstvenim prioritetima, dokle god se pridržavaju određenih osnovnih pravila u pogledu: objavljivanja obaveštenja o koncesiji,; davanja informacija o minimalnim uslovima i kriterijumima za izbor; poštovanja utvrđenih uslova i isključivanja kandidata koji ih ne ispunjavaju; isključivanja kandidata koji su osuđeni za određena kaznena dela, poput prevare i pranja novca; te davanja informacija učesnicima o organizaciji; i okvirnom rasporedu postupka. Osim toga, u postupku dodele koncesije se ne može pregovarati o predmetu koncesije, kriterijumima za izbor i minimalnim uslovima. Ugovori o koncesiji su ograničenog trajanja, a mogućnost njihovog produživanja mora da bude ocenjena u okviru postupka za izmene ugovora.

ULOGA EVROPSKOG PARLAMENTA

Pre nego što je 15. januara 2014. usvojio zakonodavni paket o javnoj nabavci, Parlament je doneo nekoliko rezolucija, među kojima su Rezolucija od 18. maja 2010. o novostima u javnoj nabavci,



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

Rezolucija od 12. maja 2011. o jednakom pristupu tržištima javnog sektora u EU i trećim zemljama, te Rezolucija od 25. oktobra 2011. o modernizaciji javne nabavke. Tim rezolucijama je Parlament posebno podržao mere pojednostavljenja (na primer, fleksibilni postupci), i pozvao na veću pravnu sigurnost. Zauzet je stav da pri izboru ponuda ne bi trebalo primenjivati samo kriterijum najniže cene, nego bi trebalo uzeti u obzir i najbolju vrednost, koja uključuje kriterijume održivosti, kao što su troškovi životnog ciklusa, sredine i socijalni kriterijumi.

Nedavno sprovedena istraživanja pokazuju da će proces Bregzita, koji je u toku, dovesti do znatne nesigurnosti i da će imati posledice po jedinstveno tržište i prava evropskih građana u području javne nabavke³. Parlament će morati da preuzme važnu ulogu kako bi garantovao demokratski legitimitet i poštovanje prava građana u tom procesu⁴.

Mariusz Maciejewski
06/2017

³ Arrowsmith S., Consequences of Brexit in the area of public procurement (Posledice Bregzita u oblasti javnih nabavki), 2017,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA\(2017\)602054_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)

⁴ Stoll P.T., The Role and Powers of the European Parliament in the Brexit Process (Uloga i ovlašćenja Evropskog parlamenta u procesu Bregzita), 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA\(2017\)602054_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/602054/IPOL_IDA(2017)602054_EN.pdf)