

Priručnik dio D – Komentari o Zakonu o javnim nabavkama

**Projekat: Učinkovito upravljanje projektima u vodnom sektoru u Bosni i Hercegovini:
Implementacija tenderskih procedura EU**

**Implementacijska organizacija: Mreža instituta i škola javne uprave u Centralnoj i Istočnoj Evropi
(NISPAcee)**

Partner: Agencija za državnu službu Federacije BiH (ADSFBIH), Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Podržano od: SlovakAid, program Ministarstva vanjskih poslova Slovačke

Autor: Juraj Tkáč

Datum: 22. mart 2017.

Učinkovito upravljanje projektima u vodnom sektoru u Bosni i Hercegovini: Implementacija tenderskih procedura EU

Priručnik dio D – Komentari o Zakonu o javnim nabavkama

Odgovorni autor: Juraj Tkáč

Priručnik je izrađen u okviru projekta br. SAMRS/2016/ZB/1/1 „Efektívne riadenie projektov vodného hospodárstva v Bosne a Hercegovine: Implementácia výberových konaní EÚ“ / „Učinkovito upravljanje projektima u vodnom sektoru u Bosni i Hercegovini: Implementacija tenderskih procedura EU“, implementiran zjednički od strane NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe/ Mreža instituta i škola javne uprave u Centralnoj i Istočnoj Evropi) i Agencije za državnu službu Federacije BiH (ADSFBiH), Sarajevo, Bosna i Hercegovina, uz podršku Slovak Aid – Slovačke agencija za međunarodnu razvojnu saradnju.

Tim saradnika koji je učestvovao u projektu, izradi i pregledu ove publikacije:

Slovačka:

Milan Oleriny, /Projektni ekspert

Juraj Tkac, Projektni ekspert

Ludmila Gajdosova, Projektni ekspert

Boris Balog, Projektni ekspert

Elena Zakova, Projektni ekspert/Projektni menadžer

Juraj Sklenar, Projektni asistent

Bosna i Hercegovina:

Alma Imamovic, Projektni ekspert

Amra Ibrahimasic, Projektni ekspert

Sanja Cubela, Projektni ekspert

Samra Ljuca, Projektni koordinator

Mišljenja autora ne moraju nužno odražavati stavove NISPAcee, ADSFBiH i SlovakAid-a.

Zbog kontinuiranog razvoja lokalnih Zakona, Dekreta i Dokumentata međunarodnih institucija za finansije, poslodavac će uvijek uzimati u obzir zadnju verziju Dokumentata. NISPAcee dokumenti su zasnovani na verziji tenderske dokumentacije EU januar 2016. (Verzija 2016.0). Za posljednju verziju unaprijed pogledajte povezane web stranice EU:

http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/procedures-and-practical-guide-prag_en

<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?isAnnexes=true>

NISPAcee je međunarodna asocijacija fokusirana na javnu upravu. Njena misija je promovisanje i jačanje učinkovitog i demokratskog upravljanja i modernizacija javne uprave i politike u cijeloj regiji NISPAcee.

Sadržaj

Sadržaj	3
1. Opći pregled	5
2. Prekogranične javne nabavke	8
2.1. Plurilateralni nivo - Sporazum o državnim nabavkama (GPA).....	9
2.2. Prevalencija prekograničnih nabavki na tržištu EU	10
2.3. Specifični postupak za prekograničnu nabavku.....	11
2.4. Otvorenost tenderske procedure prema relevantnim evropskim subjektima - ekonomskim subjektima.....	13
3. Troškovi životnog ciklusa	18
3.1. Definicija	18
3.2. Finansijski troškovi.....	18
3.3. Metode troškova	22
3.4. Utjecaj na budžete	23
3.5. Metodologija troškova životnog ciklusa	24
4. E-nabavke.....	26
4.1. Definicija E-nabavke	26
4.2. Nabavka kao funkcija	26
4.3. Alati i aplikacije E-nabavki.....	26
4.4. Koristi e-nabavki	27
5. Sukobi interesa u javnim nabavkama.....	30
5.1. Posljedice ne zapažanja sukoba interesa	30
5.2. Prepoznavanje rizika sukoba interesa	31
5.3. Sukobi koji proističu iz kreiranja politike/sistema.....	32
5.4. Korupcija, zabrana javnih nabavki.....	32
5.5. Kako poboljšati integritet i suzbiti korupciju u javnim nabavkama.....	34
5.6. Integritet	34
5.7. Transparentnost.....	36
5.8. Učešće zainteresovanih strana	37
5.9. Pristup ugovorima javnih nabavki	37
5.10. E-nabavka	39
5.11. Nadzor i kontrola	39

5.12.	Crvene zastavice.....	41
6.	Partnerstva za inovacije.....	47
6.1.	Javna nabavka inovativnih rješenja.....	47
6.2.	Šta su jevne nabavke inovativnih rješenja – PPI?	47
6.3.	Šta je urađeno u Evropi za potporu javne nabavke inovativnih rješenja?.....	49
6.4.	Kako Evropski pravni okvir i programi EU podržavaju javne nabavke inovativnih rješenja?.....	50
6.5.	Potencijal javnih nabavki inovativnih rješenja u Evropskim strukturnim i investicionim fondovima	52
6.6.	Perspektiva podrške javnih nabavki inovativnih rješenja u okviru programa Horizon 2020.....	55
6.7.	Partnerstva za inovacije u novom režimeu javnih nabavki – pomak fokusa s proceduralnih ka konstruktivnim problemima?	57
6.8.	Pozadinske informacije.....	57
6.9.	Partnerstvo za inovacije.....	58
6.10.	'Probiranje' u partnerstvu za inovacije.....	60
6.11.	Struktura partnerstva za inovacije	63
6.12.	Šta je novo?.....	65
6.13.	Zaključak.....	66
7.	Evropska jedinstvena dokumentacija za nabavke	67
7.1.	Pozadinske informacije.....	67
7.2.	Elektronski servis ESPD-a	68
7.3.	Popratna dokumentacija	68
7.4.	Oslanjanje na druge entitete	69
7.5.	Potpisivanje ESPD-a	70
7.6.	Struktura ESPD-a	70
8.	Mala i srednja preduzeća.....	74
8.1.	Šta su mala i srednja preduzeća?.....	76
8.2.	Šta je ekonomski značaj malih i srednjih preduzeća?.....	77
8.3.	Načini pomoći malim i srednjim preduzećima	79

1. Opći pregled

Prvi Zakon o javnim nabavkama (ZJN) u Bosni i Hercegovini usvojen je 2004. godine ("Službeni list BiH" broj 49/04) i bio je na snazi u cijeloj BiH. Prednost zakona svakako je bila činjenica da je zakon bio na snazi u oba bosanskohercegovačka entiteta i Distriktu Brčko i da su sve javne institucije bile dužne da ga koriste i poštuju. Institucija nadležna za sprovođenje zakona je Agencija za javne nabavke.

Tokom perioda implementacije, stečeno iskustvo i želja za poboljšanjem procesa nabavke rezultirali su usvajanjem novog ZJN. Novi Zakon o javnim nabavkama usvojen je i stupio je na snagu 2014. godine ("Službeni list BiH" broj 39/14). Drugi razlog za usvajanje novog zakona bio je proces usklađivanja s direktivama o javnim nabavkama EU.

Javne nabavke su jedna od najvažnijih oblasti u cjelokupnom procesu evropskih integracija. S tim u vezi, odluka predviđena novim zakonom o javnim nabavkama osigurava potpunu primjenu pravila i zahtjeva EU u smislu osiguranja slobodnog kretanja roba, ljudi i kapitala, omogućavajući kontinuitet u ostvarivanju principa otvorenog tržišta, što je u skladu s Članom 76 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u junu 2008. godine, Bosna i Hercegovina se obavezala na dalje usklađivanje sa zakonodavstvom EU.

Novi Zakon o javnim nabavkama izuzetno je usklađen s:

- Direktiva 2004/17/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 31.03.2004., kojom se usklađuju metode nabavke za subjekte u vodnom sektoru, energetike, transporta i poštanskih usluga i direktivama i pravilnicima koji su dopunjavali ovu Direktivu;
- Direktiva 2004/18/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 31.03.2004. godine o proceduri koordinacije dodjele ugovora za javne radove, nabavku robe i usluga i direktivama i pravilnicima koji su dopunjavali ovu Direktivu;
- Direktiva 2007/66/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 11.12.2007. godine, kojom se Direktiva 89/665/EEC i 92/13/EEC mijenjaju i dopunjavaju u pogledu poboljšanja djelotvornosti postupaka revizije u vezi dodjele ugovora za javne radove.

Najvažnije karakteristike novog Zakona su:

- Povećan broj članova, s 57 iz prethodnog Zakona, na 124 u novom Zakonu, jer mnoga pitanja nisu bila obuhvaćena zakonom ili podzakonskim aktima;
- Usklađenost s Direktivama EU;
- Poboljšanje primjene osnovnih principa javnih nabavki: transparentnost, konkurentnost, jednakost ponuđača, ekonomičnost i efikasnost;
- Povećan nivo društvene kontrole;
- Upotreba informacijske tehnologije;
- Sistematsko poboljšanje kapaciteta i rada svih aktera javnih nabavki.

Nove direktive su modernizovane u cilju povećanja efikasnosti javne potrošnje, naročito olakšavajući učešće malih i srednjih preduzeća (*Small and Medium-sized Enterprises - SME*) u javnim nabavkama, zatim, da bi se korisnicima omogućila bolja upotreba javne nabavke u cilju podrške zajedničkim društvenim ciljevima te da bi se osigurala pravna sigurnost i inkorporirali određeni aspekti vezani s dobro uspostavljenom sudskom praksom Suda pravde EU.

Prednosti ove reforme postavljene u novim direktivama o javnim nabavkama mogu se naći u 4 glavna područja.

Prvo, glavna prednost novih direktiva je povećanje efikasnosti sistema. Povećana upotreba e-javnih nabavki i nova elektronska izjava za ponuđače značajno doprinose digitalizaciji javnih nabavki, što će zauzvrat značajno povećati efikasnost sistema i rezultirati milijardama javne uštede, omogućavajući kompanijama EU, posebno srednjim preduzećima, da iskoriste sve pogodnosti Digitalnog jedinstvenog tržišta. Štaviše, ponude za javne ugovore sada će biti lakše za mala i srednja poduzeća (SME), zbog uvođenja opcije podjele tendera na lotove putem principa "primijeniti ili objasniti", a zahtjevi prometa ograničeni su na maksimalno dvostruko veću procijenjenu vrijednost ugovora, osim u propisno opravdanim slučajevima.

Pravila javnih nabavki će biti pojednostavljena, u prvom redu širenjem mogućnosti za pregovore, i drugo, smanjenjem potrebnih dokumenata, kroz obavezno prihvatanje vlastitih izjava ponuđača (standardizovana Evropska jedinstvena dokumentacija za nabavke), dok će samo pobjednički ponuđač dostavljati zvanične dokaze, a minimalni rokovi za podnošenje ponuda će biti skraćeni.

Drugo, javne službe će biti modernizovane i administrativni teret smanjen. Ugovorni organi će dobiti bolju novčanu vrijednost zbog jednostavnijih procedura za ugovorne organe, što će otvoriti tržište javnih nabavki EU, spriječiti politiku "kupujmo nacionalno" i promovisati slobodno kretanje roba i usluga. Veća fleksibilnost novog zakonodavstva uključuje i mogućnost izbora najboljeg odnosa kvaliteta i cijene, jer države članice mogu slobodno da eliminišu cijenu kao jedinstveni kriterij za dodjelu. Osim toga, ugovorni organi mogu sarađivati s kompanijom (odabranom u postupku konkurentnog tendera) za razvoj inovativnog proizvoda, koji ne postoji na tržištu, kao način podsticanja inovacija u javnoj upravi. Štaviše, nova pravila o koncesijama će povećati konkurenciju, omogućavajući državama članicama da postignu bolju novčanu vrijednost prilikom mobilizacije privatnog kapitala i znanja kako bi nadopunili javne resurse i omogućili nova ulaganja u javnu infrastrukturu.

Prvi koji će imati koristi od toga biti će lokalna i regionalna državna tijela, jer će im biti omogućeno da oglašavaju svoje ugovore putem manje komplikovane prethodne obavijesti, umjesto obavijesti o ugovoru. Nadalje, državnim tijelima je omogućeno da se s unaprijed odabranim ponuđačima dogovore o rokovima u postupku nabavke.

Treće, nove direktive također se bave društvenim izazovima. Da bi se podstakle eko-inovacije, otvorene su nove mogućnosti za javnu upravu, korištenjem novih kriterija u ugovornim obavijestima, koje stavljaju veći naglasak na pitanja zaštite okoliša. Nadalje, korištenjem svoje kupovne moći za odabir društveno odgovornog dobra, javne vlasti mogu poslužiti kao pozitivan primjer i poticati poduzeća da šire korištenje društvenih standarda u upravljanju, proizvodnji i pružanju usluga.

Dalje, ukidanje razlika između usluga A i B (prioritetna vs. neprioritetna) omogućilo je primjenu potpuno novog režima za socijalne, zdravstvene, kulturne i slične usluge, obuhvatajući i usluge hotela, restorana, ugostiteljske i usluge kantina. Vodni transport,

poljoprivredne i šumarske usluge (trenutne usluge B) spadat će u sveukupni skup pravila Direktiva, ako nisu navedene u dodatku "novog pojednostavljenog režima". Te promjene nadalje podupiru ideju modernizacije, fleksibilnosti i potpore komercijalnog pristupa, čime je proces javne nabavke brži, jeftiniji i učinkovitiji za poduzetnike i dobavljače i tako potiče ekonomski rast.

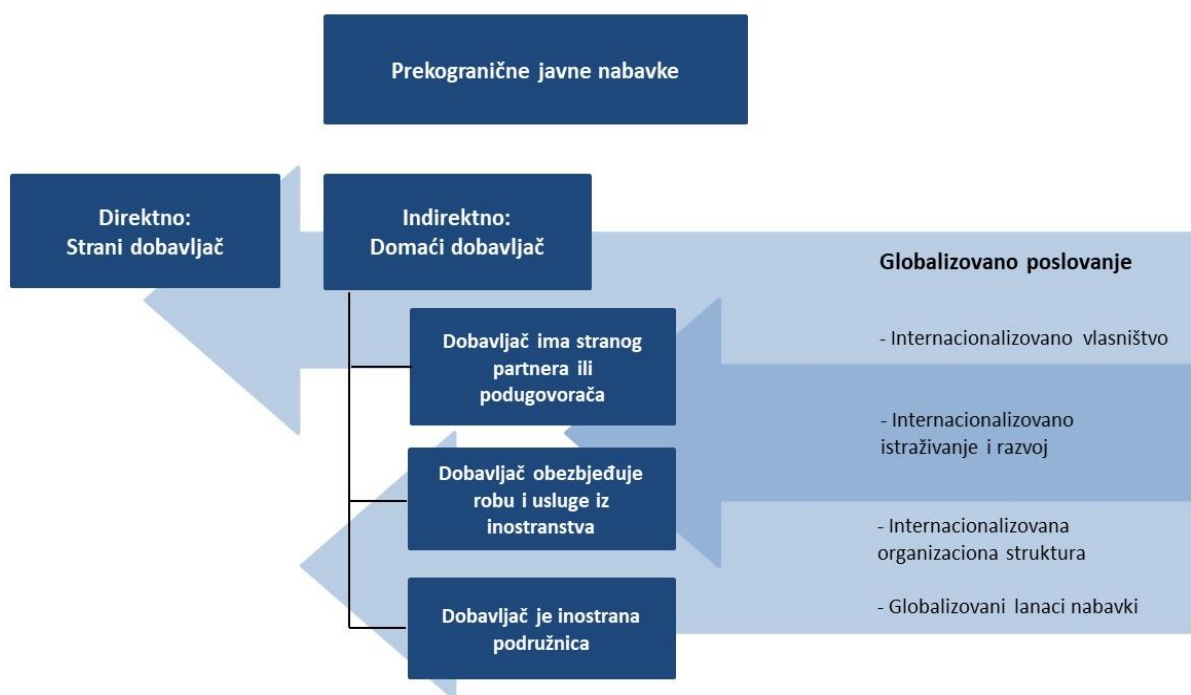
Četvrto, cilj ovih direktiva je sprječavanje korupcije i stvaranje kulture o integritetu i fer igri. Novi odgovarajući okvir za prethodno objavljivanje tendera, jasne i nepristrane tehničke specifikacije, jednak tretman ponuđača u svim fazama procesa i objektivna evaluacija tendera utvrđene su novim direktivama.

U cjelini, ovo podrazumijeva dublje i pravičnije jedinstveno tržište, omogućavanjem prekograničnih nabavki i njegovanjem slobodnog kretanja roba i usluga u kombinaciji s više transparentnosti i pojednostavljenim procedurama. Veća transparentnost, poštena i konkurentna pravila također vode ka povećanju poslovnih prilika, većoj konkurenciji, olakšavaju malim i srednjim preduzećima pristup tržištima javnih nabavki, a kao posljedicu povećavaju poslove, rast i investicije.

Svrha ovog izveštaja je da pokaže da važeći zakon, Zakon o javnim nabavkama BiH, još nije u potpunosti primijenio ove promjene i da predloži zašto bi takva implementacija bila korisna. Primarni fokus je, međutim, na Direktivi 2014/24/EU Evropskog parlamenta o javnim nabavkama, na ukidanju Direktive 2004/18/EC Tekst značajan za EEA i Direktive 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februar 2014. o nabavci od strane subjekata koji rade u sektoru voda, energetike, transporta i poštanskih usluga te na ukidanju Direktive 2004/17/EC.

2. Prekogranične javne nabavke

Javne nabavke često uključuju prekogranične aktivnosti u različitim oblicima. Nacionalnost preduzeća i porijeklo proizvoda su pitanja koja se tiču pravila javnih nabavki. U slučaju prekogranične nabavke preko inostranih kompanija, obično se razmatra geografsko sjedište kompanije, članstvo i vlasništvo. Razlika između "lokalne" i prekogranične nabavke roba ili usluga uzima u obzir lokaciju završne proizvodnje ili proizvodnje nekih značajnih intermedijarnih proizvoda. Kako se vertikalna specijalizacija povećava, organizacione strukture postaju manje geografski koncentrisane, lanci snabdijevanja i kapital internacionalizovani, odnosno manji broj preduzeća se kvalifikuje kao istinski lokalna. Dakle, koncept "kupiti lokalno" je pitanje stepena "lokalnosti", posebno za male zemlje s visokim stepenom integracije s drugim ekonomijama. Isto važi i za ugovore, koji izgledaju kao međunarodni, pošto se proizvodnja i usluge mogu izvršiti lokalno.



Najjednostavniji oblik prekograničnih nabavki je direktna prekogranična nabavka, koja se javlja kada je stranom ugovaraču (koji nije osnovan na domaćem tržištu) dodijeljen javni ugovor. Indirektni oblici prekograničnih nabavki su oni koji se javljaju kada je dobavljač:

- Lokalno osnovana podružnica inostrane kompanije (matična kompanija/sjedište u inostranstvu, odnosno inostrana kompanija, koja je podnijela ponudu preko svoje podružne kompanije osnovane na tržištu ugovornog tijela);
- Domaća kompanija (glavni dobavljač) koja ima inostranog podugovarača u toku realizacije ugovora;
- Domaća kompanija koja ima inostranog konzorcijskog partnera;

- Domaća kompanija koja uvozi proizvode za potrebe realizacije ugovora (npr. veletrgovac).

Svi gore navedeni oblici prekograničnih javnih nabavki su važeći prema novim Direktivama o javnim nabavkama i moraju se poštivati kada se koriste sredstva EU.

2.1. Plurilateralni nivo - Sporazum o državnim nabavkama (GPA)

Sporazum Svjetske trgovinske organizacije (*World Trade Organization - WTO*) o državnim nabavkama, (*Agreement on Government Procurement - GPA*), je plurilateralni sporazum. Samo države članice EU i 14 drugih članica WTO-a su potpisnice sporazuma. Ukratko, sporazum, koji se trenutno revidira, pruža transparentne procedure tendera, reviziju domaćih procedura, kao i drugih sporazuma WTO-a, bez diskriminacije. Nediskriminirajuća obaveza se ne primjenjuje samo na uvoz iz potpisnica GPA, već i na lokalno uspostavljene dobavljače na osnovu inostrane pripadnosti, vlasništva i zemlje proizvodnje. Kao rezultat nediskriminirajuće obaveze, sporazum načelno zabranjuje zahtjeve lokalnih sadržaja, preferencijalne cijene, kompenzacije i slične diskriminirajuće politike. Međutim, pravila se primjenjuju samo u obuhvaćenoj nabavci. Pristup tržištu određen je pojedinačno za svaku stranu u prilogima sporazuma. U prvom redu, pokrivene su samo kupovine koje prelaze određene pragove navedene u Specijalnim pravima vučenja. Drugo, pokrivene su samo kupovine određenih subjekata. Treće, iako je sva roba, u načelu, obuhvaćena sporazumom, pokrivene su samo navedene usluge (pozitivni popis). Četvrto, potpisnice su iz sporazuma isključile neke kupovine (npr. nabavku odbrambene opreme) i napravile druge opće iznimke (npr. koje se odnose na mala ili srednja preduzeća ili na odstupanja specifična za zemlje). Kao rezultat, značajan dio GPA nabavki i dalje leži izvan opsega sporazuma. Na primjer, nabavka 13 američkih država trenutno nije pokrivena sporazumom. Ovo je značajno, obzirom da su nabavke od strane jedinica lokalne samouprave mnogo veće od nabavki centralne uprave. Kao i Opći sporazum o carinama i trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), GPA omogućava daljnje i periodične pregovore o povećanju pokrivenosti na osnovu uzajamnog reciprociteta (vidi član XXIV (7) (b)) i obuhvatanja, odnosno pristupa tržištu, koji su u toku.

Kao rezultat periodičnih pregovora, pokrivenost GPA povećala se tokom vremena. Uključene su i usluge (što nije bio slučaj s Tokijskim sporazumom o državnim nabavkama), više ugovornih tijela i pragovi su smanjeni. Također, povećano članstvo, prvenstveno kroz proširenje EU, rezultiralo je širenjem pokrivenosti. Sada ima devet članova WTO-a, od kojih je jedna Kina, koji učestvuju u pregovorima o pridruživanju (iako nisu svi aktivni). GPA sadrži i mehanizam izvještavanja. Potpisnice sporazuma su dužne godišnje izvještavati o javnim nabavkama u smislu vrste ugovornog organa, broja i vrijednosti nabavke. Potpisnice sporazuma će također pružiti i statističke podatke, ako su dostupni, o zemlji porijekla kupljene robe i usluga (član XIX: 5). Statistički podaci će poslužiti kao korisna osnova za

pregovore o pokrivenosti. Nažalost, potpisnice sporazuma ne izvještavaju redovno ili ne na sličan i sveobuhvatan način, a bilo je i malo empirijskih istraživanja pomoću prikupljenih podataka. Studije o učincima GPA-a (u pogledu prekograničnih nabavki) nisu uvjerljive. Podaci za razdoblje od 1983. do 1992. pokazuju da su manji sudionici GPA tokom vremena donosili manje nacionalističke odluke o kupovini. Također je pokazano da su manje zemlje u prosjeku kupovale više od inostranih kompanija nego velike zemlje. Štaviše, udio inostranih kompanija u nabavkama iznad određenih vrijednosti od strane zainteresiranih subjekata ostao je gotovo nepromijenjen. Dvije empirijske studije specifične za pojedine zemlje pokazale su da GPA nije povećao pristup tržištu stranim kompanijama u Japanu i Koreji devedesetih godina. Iako su gore navedeni nalazi zanimljivi, valja napomenuti da se oni uglavnom odnose na djelovanje Tokijskog sporazuma o državnim nabavkama, čija je pokrivenost bila znatno manje obuhvatna od trenutnog GPA-a. Definitivno postoji potreba za novijim i sveobuhvatnijim empirijskim istraživanjima o djelovanju i utjecaju GPA-a, ne samo u cilju proširenja pokrivenosti sporazuma.

Ugovorni organi treba uvijek da identifikuje da li se GPA sporazum koristi. U evropskim fondovima obavezno je korištenje GPA sporazuma.

2.2. Prevalencija prekograničnih nabavki na tržištu EU

Provedeno je nekoliko istraživanja kako bi se izmjerio pomalo nedostižan koncept prekogranične nabavke. Rezultati ukazuju da direktne prekogranične nabavke općenito čine relativno mali udio ukupnih nabavki. Na primjer, procjenjuje se da na tendere EU dodijeljene kompanijama iz drugih GPA zemalja u 2007. godini otpada oko 3-4 posto od ukupne vrijednosti nabavke koja prelazi prag vrijednosti, u skladu s GPA.

Drugi primjer govori da na direktne prekogranične nabavke koje prelaze prag vrijednosti, otpada manje od 2 posto od pobjedničkih tendera na tržištu EU. Ovaj podatak je donekle presudan jer se odnosi na unutrašnje tržište i pokriva direktne prekogranične nabavke unutar i van EU u periodu od 2007. do 2009. godine.

Indirektna prekogranična nabavka je češća. U 2007. godini oko 14 procenata svih tendera objavljenih u bazi podataka TED dodijeljene su preduzećima koje nisu članice EU-a (uključujući i podružnice stranih firmi). S pravnog gledišta, ove podružnice se smatraju kompanijama EU, pa se trenutno ne susreću s pravnim ograničenjima za sudjelovanje u nabavkama EU.

Značaj prekogranične nabavke jako varira između država članica EU. Na primjer, 44 posto ukupne vrijednosti ugovora u švedskoj nabavci dodijeljeno je inostranim podružnicama, a 6,7 posto ukupne vrijednosti ugovora dodijeljeno je stranim kompanijama. U Holandiji je 13 posto ukupne vrijednosti ugovora dodijeljeno stranim kompanijama ili inostranim podružnicama. Ove brojke pokrivaju prekogranične nabavke unutar i van EU.

Prodor uvoza u javni sektor je komplementarni pokazatelj indirektnih prekograničnih nabavki mjereći stepen međunarodne trgovine u javnom sektoru. Procjena pokazuje da ukupan prodor uvoza u javnom sektoru zemalja članica EU iznosi 7,5 posto ukupne javne potražnje za robama i uslugama u 2005. godini. To je znatno niže od prodora uvoza u privatnom sektoru, što odgovara iznosu od 19,1 posto. Razlike u privatnom i javnom sektoru djelomično su objašnjene varijacijama tražene robe i usluga. Javni sektor ima veću potrebu za administrativnim i drugim uslugama, koje su djelimično nemjerljive, kao i za drugim proizvodima, čija trgovina je manje zastupljena u privatnom sektoru. Jedna studija upućuje na to da, kada se uzimaju u obzir razlike u potražnji, jaz između prodora uvoza u privatnom i javnom sektoru iznosi 0,9 posto. I pored toga, ta brojka odgovara približno 24 milijarde eura (neobjašnjeno) manjoj trgovini u javnoj potrošnji u EU. Naravno, prodor uvoza također varira između sektora i zemalja. Kao primjer, prodor uvoza u švedskom javnom sektoru u 2005. godini iznosio je 5,7 posto, a u privatnom sektoru iznosio je 19,2 posto. U Holandiji, odgovarajuće brojke iznosile su 6,8 i 27,9 posto. Općenito, prodor uvoza javnog sektora u zemljama članicama EU približan je prodoru u zemljama koje nisu članice EU.

2.3. Specifični postupak za prekograničnu nabavku

Bez obzira na činjenicu da je Direktivom 2004/18/EC implicitno dozvoljena zajednička prekogranična javna nabavka, ugovorni organi su i dalje suočeni sa znatnim pravnim i praktičnim poteškoćama pri nabavci od centralnih tijela za nabavke u drugim državama članicama ili pri zajedničkoj dodjeli ugovora. Kako bi se ugovornim organima omogućilo maksimalno iskorištavanje potencijala unutarnjeg tržišta u smislu obima ekonomičnosti i dijeljenja rizika i koristi, između ostalog i za inovativne projekte, koji podrazumijevaju veći rizik od rizika koji može podnijeti jedan javni ugovorni organ, te poteškoće su uklonjene u novoj Direktivi o javnim nabavkama. Stoga su uspostavljena nova pravila o zajedničkoj prekograničnoj nabavci s namjerom da se olakšala saradnja između ugovornih organa i poveća korist unutrašnjeg tržišta stvaranjem prekograničnih poslovnih mogućnosti za dobavljače i pružatelje usluga. Ova pravila određuju uslove za prekograničnu upotrebu centralnih tijela za nabavku i određuju važeće zakonodavstvo o javnim nabavkama, uključujući važeću legislativu po pitanju pravnih lijekova u slučajevima zajedničkih prekograničnih postupaka, dopunjavajući sukob zakonskih prava Regulative (EC) Br. 593/2008 Evropskog parlamenta i Vijeća. Nadalje, ugovorni organi iz različitih država članica trebaju biti u mogućnosti da uspostave zajedničke subjekte na temelju nacionalnog prava ili prava Unije. Treba uspostaviti posebna pravila za takve oblike zajedničkih nabavki.

Sve gore pomenute karakteristike postupka prekogranične nabavke sadržane su u članu 39 Direktive 24/2014/ES, kojim se navodi:

1. Ne dovodeći u pitanje član 12, ugovorni organi iz različitih država članica mogu djelovati zajedno u dodjeli javnih ugovora koristeći jedno od sredstava predviđenih ovim članom.

Ugovorni organi neće koristiti sredstva navedena u ovom članu u svrhu izbjegavanja primjene obvezujućih odredbi javnog prava u skladu s pravom Unije, koja su na snazi i u njihovoj državi članici.

2. Država članica ne smije zabraniti svojim ugovornim organima da koriste centralizovane aktivnosti nabavke, koje ponudi centralno tijelo za nabavku smješteno u drugoj državi članici.

U pogledu centralizovanih aktivnosti nabavke ponuđenih od strane centralnog tijela za nabavku, koje se nalazi u drugoj državi članici u odnosu na ugovorni organ, države članice se mogu odlučiti da odrede da njihovi ugovorni organi mogu koristiti samo centralizovane aktivnosti nabavke kako je definisano ili u tački (a) ili u tački (b) tačke (14) člana 2 (1).

3. Pružanje centralizovanih aktivnosti nabavke od strane centralnog tijela za nabavku, koji je smješten u drugoj državi članici, sprovodiće se u skladu s nacionalnim odredbama države članice u kojoj se nalazi centralno tijelo za nabavku.

Nacionalne odredbe države članice u kojoj se nalazi centralno tijelo za nabavku primjenjuju se i na sljedeće:

(a) dodjeljivanje ugovora u okviru dinamičnog sistema nabavke;

(b) provedbu ponovnog otvaranja konkurencije na temelju okvirnog sporazuma;

(c) utvrđivanje na temelju tačke (a) ili (b) člana 33 (4), koji će ekonomski subjekti, stranke u okvirnom sporazumu, izvršiti dati zadatak.

4. Nekoliko ugovornih organa iz različitih država članica mogu zajednički dodijeliti javni ugovor, zaključiti okvirni sporazum ili upravljati dinamičnim sistemom nabavke. Oni također mogu, prema odredbi navedenoj u drugom podstavu člana 33(2), dodijeliti ugovore na temelju okvirnog sporazuma ili dinamičkog sistema nabavke. Ukoliko su neophodni elementi regulisani međunarodnim sporazumom, koji je zaključen između zainteresiranih država članica, ugovorni organi učesnik će zaključiti sporazum koji određuje:

(a) odgovornosti strana i odgovarajuće važeće nacionalne odredaba;

(b) unutrašnju organizaciju postupka javne nabavke, uključujući upravljanje postupkom, raspodjelu poslova, robe ili usluga, koje se nabavljaju, te sklapanje ugovora.

Ugovorni organ učesnik ispunjava svoje obaveze u skladu s ovom Direktivom kada radove, robu ili usluge nabavlja od ugovornog organa koji je odgovoran za postupak javne nabavke. Prilikom utvrđivanja odgovornosti i važećeg nacionalnog zakona iz tačke (a), ugovorni organi učesnici mogu raspodijeliti specifične odgovornosti između sebe i odrediti primjenjive odredbe nacionalnih zakona bilo koje od njihovih država članica. Raspodjela nadležnosti i važeći nacionalni zakon će biti navedeni u dokumentaciji nabavke za zajednički dodijeljene javne ugovore.

5. Kada nekoliko ugovornih organa iz različitih država članica osnuje zajednički entitet, uključujući Evropsku grupaciju za teritorijalnu saradnju u skladu s Regulativom (EC) br. 1082/2006 Evropskog parlamenta i Vijeća (30) ili drugih subjekata uspostavljenih po zakonskom pravu Unije, ugovorni organi učesnici će, odlukom nadležnog organa zajedničkog entiteta, biti saglasni s važećim nacionalnim pravilima nabavke jedne od sljedećih država članica:

(a) nacionalne odredbe države članice u kojoj zajednički organ ima registrovan ured;

(b) nacionalne odredbe države članice u kojima zajednički organ obavlja svoje aktivnosti.

Sporazum naveden u prvom podstavu može se ili primijeniti na neodređeni period, kada je to utvrđeno u osnivačkom aktu zajedničkog subjekta ili može biti ograničen na određeni vremenski period, određene oblike ugovora ili na dodjelu jednog ili više pojedinačnih ugovora.

Na osnovu gore navedenog, ugovorni organ treba da ima pravo da poduzme postupke prekogranične nabavke, što nije moguće na osnovu važećeg državnog zakona. Tenderskom dokumentacijom treba postaviti pravila postupka javne nabavke (koji se državni zakon o javnim nabavkama primjenjuje na postupak prekogranične nabavke, a koji se državni zakon primjenjuje na ugovor nakon njegove dodjele).

2.4. Otvorenost tenderske procedure prema relevantnim evropskim subjektima - ekonomskim subjektima

Jedna od osnovnih sloboda utvrđena Lisabonskim sporazumom i naknadno postavljena u svim zakonima o javnim nabavkama EU jeste slobodno kretanje roba, kapitala i usluga. Kao što je gore pomenuto, jedan dio prekogranične saradnje je sposobnost bilo kojeg relevantnog evropskog subjekta – ekonomskog subjekta da učestvuje u poštenim tenderskim procedurama i da ukoliko smatra tender zanimljivim dostavi ponudu i u konačnici da mu bude dodijeljen ugovor. Svi kriteriji za izbor i tehničke specifikacije bi trebali biti nediskriminirajući.

Kriteriji oglasa/selekcije:

Ugovornom organu je veoma bitno da osigura potpisivanje ugovora s ekonomskim subjektom, koji je sposoban izvršiti i dovršiti ugovor. Iz tih razloga, ugovorni organ može provjeriti, na primjer, podobnost ekonomskih subjekata u smislu ispunjavanja osnovnih zakonskih uslova, kao i finansijska sredstva, iskustva, vještine i tehničke resurse te iz postupaka nabavke isključiti one ekonomske subjekte, koji ne zadovoljavaju takve provjere. To je poznato kao postupak odabira ili kvalifikacije.

Odabir ekonomskog subjekta općenito uključuje dvije različite faze. U prvom redu ugovorni organ će ustanoviti da li postoji temelji za isključenje ekonomskog subjekta iz učešća. Zatim

će ugovorni organ razmatrati da li ekonomski subjekt, koji nije isključen, ispunjava odgovarajuće uslove za odabir ponuđača. Odabrani ekonomski subjekti će, zatim, biti pozvani da dostave ponude, pregovaraju ili učestvuju u dijalogu. U slučaju otvorenog postupka ocjenjuju se ponude koje su već dostavljene.

Odabiranje ekonomskog subjekta znači proces procjenjivanja i odlučivanja koji ekonomski subjekt je kvalifikovan za realizaciju ugovora. Ovaj proces mora biti iznesen primjenom objektivnih, nediskriminirajućih i transparentnih kriterija za odabir, koji su prethodno ustanovljeni od strane ugovornih organa i objelodanjeni ekonomskim subjektima.

Direktiva značajno ograničava diskreciju ugovornih organa u ovom području: određuje kriterije za odabir, koje ugovorni organ može koristiti, utvrđuje dokaze ili reference, koje ugovorni organ može zahtijevati od ekonomskih subjekata, za utvrđivanje ispunjenosti zadanih kriterija za odabir, a propisuje i opća pravila o postupku odabira. Direktiva nastoji osigurati da postupak odabira onemogućí ugovornim organima prikrivanje diskriminacije i da omogućí ekonomskim subjektima pravedno sudjelovanje. Glavni cilj Direktive je osigurati da trgovina unutar zajednice nije ograničena i da se poštuju načela Ugovora o slobodi pružanja usluga i slobode osnivanja.

Koji kriteriji za odabir mogu biti korišteni?

Da bi ustanovio da li je ekonomski subjekt kvalifikovan za realizaciju ugovora, ugovorni organ može koristiti sljedeće kriterije za odabir:

- Lična situacija ekonomskog subjekta:
 - obavezna osnova za isključenje
 - neobavezna osnova za isključenje
 - Sposobnost za obavljanje stručne djelatnosti
 - Ekonomska i finansijska sposobnost
 - Tehnička i/ili stručna sposobnost

Lična situacija ekonomskog subjekta: Obavezna osnova za isključenje: Ugovorni organ je dužan da iz učešća u postupku dodjele ugovora isključi one ekonomske subjekte za koje je poznato da su pravosnažno osuđeni za jednu ili više sljedećih kriminalnih aktivnosti:

- Učešće u kriminalnoj organizaciji
- Korupcija
- Prevara
- Pranje novca

Lična situacija ekonomskog subjekta: Neobavezna osnova za isključenje: Ugovorni organ ima dopuštenje ali nije obavezan da iz učešća u procesu nabavke isključi one privredne subjekte koji:

- a) su pod stečajem ili u bilo kojoj sličnoj situaciji u skladu s nacionalnim zakonima ili propisima;
- b) predmet su postupka za proglašenje stečajnog postupka ili sličnih postupaka po nacionalnim zakonima i propisima;
- c) osuđeni su pravomoćnom presudom zbog prekršaja koji se odnosi na njihovo profesionalno ponašanje, u skladu sa zakonskim odredbama dotične zemlje;
- d) su krivi za teške profesionalne prekršaje dokazane od strane ugovornog organa bilo kojim načinom;
- e) nisu ispunili obveze koje se odnose na plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje u zemljama njihovog osnivanja ili ugovornog organa, u skladu s pravnim odredbama dotične zemlje;
- f) nisu ispunili obveze koje se odnose na plaćanje poreza u zemljama njihovog osnivanja ili ugovornog organa, u skladu s pravnim odredbama dotične zemlje;
- g) su krivi za ozbiljno lažno predstavljanje pri pružanju informacija koje su potrebne u svrhu odabira ekonomskog subjekta ili nisu pružile takve informacije.

Nacionalno zakonodavstvo može učiniti neke ili sve od navedenih osnova obaveznim osnovama za isključenja.

Koji dokazi se mogu tražiti od ekonomskih subjekata za dokazivanje da ne potpadaju pod obavezne ili neobavezne razloge za isključenje?

U skladu s principom transparentnosti, ugovorni organ, u obavještenju o ugovoru, mora navesti obavezne ili neobavezne osnove za isključenje koje će primijeniti i navesti potrebne informacije kojima ekonomski subjekti dokazuju da ne spadaju u slučajeve koji opravdavaju isključenje.

Ugovorni organ je obavezan da prihvati, kao dovoljan dokaz da ekonomski subjekt ne potpada pod neku od obaveznih ili neobaveznih osnova za isključenje, vrste dokaza koji su navedeni u Direktivi. Vezano za obavezne osnove, općenito govoreći, ovi dokazi moraju biti u obliku izvoda iz sudske evidencije ili njegovog ekvivalenta. U zemljama koje ne izdaju takve dokumente, moraju biti u obliku izjava pod zakletvom ili svečanih izjava. Tamo gdje je prikladno, ugovorni organ može da zatraži od ekonomskog subjekta da dostavi dokaze da ne potpada pod neku od obaveznih osnova za isključenje. U vezi s neobaveznim osnovama, vrste dokaza variraju zavisno o neobaveznim razlozima za isključenje. Što se tiče ozbiljnog profesionalnog prekršaja i ozbiljnog lažnog predstavljanja informacija, na ugovornom organu je da odredi prihvatljive vrste dokaza.

Ekonomski subjekti sa sjedištem u drugim državama članicama: U praksi može biti teško da ugovorni organ utvrdi vrstu dokumenata/dokaza koje ekonomski subjekti sa sjedištem u drugim državama članicama mogu dostaviti kako bi dokazali da ne potpadaju pod nijedan od obaveznih ili neobaveznih osnova za isključenje i da identifikuju koje institucije su ovlaštene za izdavanje ovih dokumenata/dokaza u skladu sa svojim nacionalnim zakonima.

Koji opći zahtjevi se primjenjuju pri korištenju predstavljenih kriterija za odabira?

U skladu s principom transparentnosti, ugovorni organ, u obavještenju o ugovoru, mora navesti kriterije koji će se primijeniti prilikom odabira i relevantne informacije koje treba obezbijediti.

Ugovorni organ može ali ne mora da razmotri podobnost, ekonomsku i finansijsku sposobnost i tehničku/stručnu sposobnost ekonomskih subjekata. Ugovorni organ, prema tome, ima diskrecijsko pravo na ono što zahtjeva i ne zahtjeva u granicama dopuštenih kriterija za odabir.

Kriteriji moraju biti povezani i proporcionalni predmetu ugovora. Postavljanje kriterija koji nisu neophodni ili neadekvatni može privući ekonomske subjekte koji nisu kvalifikovani ili odbiti sposobne ekonomske subjekte iz učešća. Ugovornim organima je ostavljeno diskrecijsko pravo da odredi minimalne nivoe sposobnosti, koje ekonomski subjekti moraju ispuniti. Međutim, ukoliko ugovorni organ odluči da odredi minimalne nivoe sposobnosti, ovi nivoi moraju biti povezani i srazmjerni s *predmetom ugovora* i navedeni u obavještenju o ugovoru. Postavljeni kriteriji za odabir se ni pod kojim okolnostima ne mogu mijenjati niti ih se ugovorni organ može odreći tokom procesa odabira ekonomskih subjekata. U ovoj fazi, postavljeni kriteriji selekcije se primjenjuju onakvi kakvi jesu.

Kako primjenjujemo postavljene kriterije za odabir?

Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti

Ugovorni organ može provjeriti da li su privredni subjekti općenito pogodni i sposobni za obavljanje profesionalne djelatnosti tražeći od njih da dokažu da su upisani u trgovinske ili profesionalne registre u državi članici u kojoj su osnovani. U slučajevima kada u ovim državama ne postoji odgovarajući registri, ekonomski subjekti mogu dati izjavu pod zakletvom ili priložiti certifikate, u skladu s odredbama njihovih nacionalnih zakona. Registri i odgovarajuće deklaracije ili certifikati za svaku državu članicu EU navedeni su u relevantnim aneksima Direktive.

Ugovorni organ ne može od ekonomskog subjekta osnovanog u drugoj državi članici EU zahtijevati da se upiše u trgovački ili profesionalni registar zemlje ugovornog organa. Ovaj zahtjev bi bio u suprotnosti s Direktivom i principom slobode pružanja usluga.

Ekonomska i finansijska sposobnost

Ugovorni organ može razmotriti ekonomski i finansijski položaj ekonomskih subjekta. Specifični kriteriji ekonomskog i finansijskog položaja moraju biti usmjereni na procjenu da li ekonomski subjekti raspolažu adekvatnim finansijskim sredstvima (tokom perioda ugovora), kao što je gotovina, kreditna linija ili na bilo koji drugi način, kako bi se obradio i završio dodijeljeni ugovor.

Dokazi koji se mogu tražiti od privrednih subjekata kao dokaz njihove ekonomske i finansijske sposobnosti: Direktiva obezbjeđuje popis vrsta dokaza koje, kao opće pravilo, ugovorni organ može zatražiti od ekonomskih subjekata kao dokaz njihove ekonomske i

finansijske sposobnosti. Međutim, ovaj popis nije iscrpan, već samo indikativan. Prema tome, ugovorni organ može zahtijevati i druge dokaze koji nisu navedeni u Direktivi, uz poštivanje osnovnih principa javnih nabavki. Direktiva izričito zahtijeva da su traženi dokazi/podaci od ekonomskih subjekata povezani i srazmjerni predmetu ugovora.

Tehnička i/ili profesionalna sposobnost

Ugovorni organ može razmotriti tehničku i/ili profesionalnu sposobnost ekonomskih subjekata. Specifični kriteriji tehničke i/ili profesionalne sposobnosti moraju biti usmjereni na procjenu da li ekonomski subjekti imaju odgovarajuću tehničku i/ili profesionalnu sposobnost (vještine, oprema, alati, radna snaga, prethodno iskustvo itd.) za realizaciju ugovora, koji će biti dodijeljen.

Dokazi koji mogu biti traženi od ekonomskih subjekata kao dokaz njihove tehničke i/ili profesionalne sposobnosti: Direktiva utvrđuje iscrpnu listu dokaza koje ugovorni organ može tražiti od ekonomskih subjekata kao dokaz njihove tehničke i/ili profesionalne sposobnosti. Obzirom da je spisak iscrpan, ugovorni organ ne može tražiti neki drugi dokaz od navedenog. Međutim, ugovorni organ nije obavezan tražiti sve navedene dokaze, već samo neophodne dokaze za procjenu tehničke i/ili profesionalne sposobnosti vezane za ugovor, koji će biti dodijeljen ekonomskim subjektima. Ova lista dokaza je podijeljena u skladu s predmetom ugovora (tj. nabavkom, radovima ili uslugama).

Zaključak:

- **Državno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine ne odražava postupak nabavke prekogranične saradnje i, zapravo, ne dozvoljava primjenu prekograničnih projekata finansiranih iz EU.**
- **Svaki tender treba da identifikuje da li se GPA sporazum primjenjuje.**

Svaki evropski tender treba da bude otvoren za sve subjekte s evropskog tržišta, a uslovi tendera ne bi trebali predstavljati nikakvu prepreku da bi takvi subjekti mogli da dostave ponudu.

3. Troškovi životnog ciklusa

3.1. Definicija

Dugi niz godina, trošak životnog ciklusa koristi se u području inženjerskog održavanja i procjenjuje prednosti korištenja alternativnih materijala u konstrukcijskom ili proizvodnom projektovanju. Metoda je široko prihvaćena i korištena u područjima industrijskog odlučivanja i upravljanja fizičkim sredstvima.

Po definiciji, troškovi životnog ciklusa su svi troškovi koji nastaju tokom životnog ciklusa fizičke imovine, od trenutka razmatranja njenog stjecanja, do vremena kada se isključuje iz upotrebe te je za odlaganje ili preraspodjelu. Faze koje imovina prolazi kroz životni ciklus su specifikacija, projektovanje, proizvodnja (ili gradnja), instaliranje, provođenje, rukovanje, održavanje i odlaganje.

3.2. Finansijski troškovi

U općinskom kontekstu, usluge se pružaju u korist poreznih obveznika. Stjecanje imovine obično se mjeri u odnosu na direktne potrebe unutar zajednice. Ponekad, obim ekonomije ili tehnička efikasnost će dovesti do prekomjerne upotrebe sredstva za prilagodbu budućem rastu unutar općine. Tokom proteklih nekoliko decenija korištene su nove tehnike finansiranja, kao što su naknade za razvoj, zasnovane na principu da porezni obveznici plaćaju porez/stopu za korištenje usluge od koje i sami imaju korist. Operativni troškovi koji odražavaju troškove usluge za tu godinu naplaćuju se direktno svim postojećim poreznim obveznicima koji su dobili naknadu. Operativni troškovi koji odražavaju troškove usluge za tu godinu se naplaćuju direktno svim postojećim obveznicima poreza, koji su dobili naknadu. Operativni troškovi obično se naplaćuju kroz poreznu osnovicu ili korisničku stopu.

Kapitalni rashodi se uplaćuju kroz nekoliko metoda: operativni budžetski doprinosi, naknade za razvoj, rezerve, doprinosi i zaduženja razvojnih programera, što je najčešće.

Nova izgradnja vezana s rastom mogla bi rezultirati razvojnim troškovima i doprinosima razvojnih inženjera (npr. radovi unutar jednog pododjeljka za koje je odgovoran programer za izgradnju) za finansiranje značajnog dijela projekata, gdje se nova sredstva dobijaju kako bi se omogućio nastavak rasta unutar općine. Takođe, zaduženja se mogu koristiti za finansiranje takvih radova, pri čemu će troškovi naplate duga biti povučeni od poreskih obveznika u budućnosti.

Međutim, investicijska izgradnja za zamjenu postojeće infrastrukture uglavnom nije povezana s rastom i stoga neće dati doprinos za razvoj ili doprinose razvojnih programera

koji bi pomogli pri finansiranju tih radova. Dakle, općina će zavisiti od zaduženja, rezervi i doprinosa iz operativnog budžeta za finansiranje ovih radova.

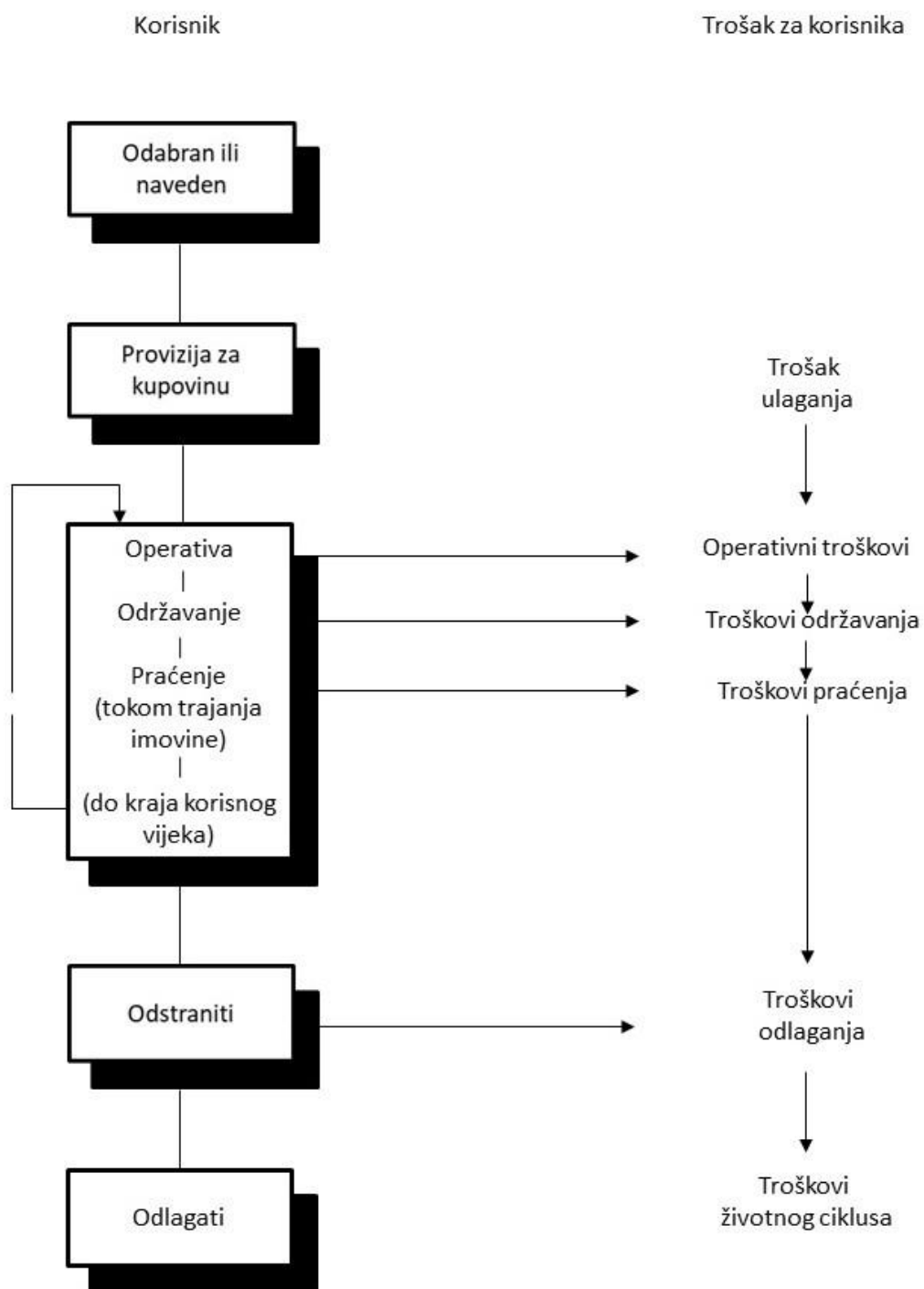
Slika 3-2 prikazuje troškove imovine od početne koncepcije do zamjene, a zatim nastavlja pratiti povezane troškove do sljedeće zamjene.

Kao što je ranije pomenuto, metode finansiranja vezane za rast, kao što su razvojne naknade i doprinosi razvojnih programera, mogli bi se iskoristiti za finansiranje komponente vezane za rast nove imovine. Ti se prihodi prikupljaju (indirektno) od novog vlasnika kuće koji ima direktnu korist od instalacije ove imovine. Druge metode finansiranja mogu se koristiti i za finansiranje komponente koja nije vezana za rast ovog projekta; rezerve prikupljene od prošlih poreznih obveznika, operativni budžetski doprinosi, koji se prikupljaju od postojećih poreznih obveznika i zaduženja koja će nositi budući porezni obveznici. Tekući troškovi za praćenje, upravljanje i održavanje imovine godišnje će se naplaćivati postojećem poreznom obvezniku.

Kada je imovinu potrebno zamijeniti, izvori finansiranja će biti ograničeni na rezerve, zaduženja i doprinose iz operativnog budžeta. U ovom trenutku postavlja se pitanje: "Ako se trošak zamjene imovine treba procijeniti prema naknadi poreznih obveznika koji imaju koristi od zamjene imovine, da li prethodni porezni obveznik treba platiti taj trošak ili bi se naknada trebala uračunati za buduće poreske obveznike?" Ako se uzme u obzir da je prethodni korisnik upotrijebio imovinu, trebao bi i platiti troškove njene zamjene, tada bi se naknada trebala procjenjivati godišnje tokom životnog vijeka imovine, kako bi se obezbijedila sredstva za zamjenu. U slučaju da bi budući porezni obveznik trebao preuzeti taj trošak, onda bi se sredstva zaduženja i eventualno doprinosi operativnog budžeta trebali koristiti za finansiranje tog posla.

Naplata naknade za korištenja imovine osnovni je koncept metoda amortizacije, koju koristi privatni sektor. Ovaj koncept dopušta trošenje sredstva kao da su korištena u procesu proizvodnje. Praćenje ovih troškova formira dio prodajne cijene proizvoda i stoga se krajnjim korisnicima naplaćuju naknade za amortizaciju imovine. Isti koncept može se primijeniti u općinskom okruženju kako bi se korisnicima naplatila naknada za korištenje imovine, te se ta sredstva preusmjerila u rezerve kojim bi se finansirali troškovi zamjene imovine u budućnosti.

Troškovi životnog ciklusa



Finansiranje troškova životnog ciklusa

Dostupne metode
finansiranja

Naknade za razvoj

Rezerve

Zaduženja

Naknade operativnog budžeta

Operativni budžet

Zaduženja

Rezerve

Naknade operativnog budžeta

Operativni budžet

Zaduženja

Rezerve

Naknade operativnog budžeta

„NOVA IMOVINA”

Korisnik

Odabran ili
naveden

Provizija za
kupovinu

Operativa

Održavanje

Praćenje

(tokom trajanja
imovine)

(do kraja korisnog
vijeka)

Odstraniti

Odlagati

„ZAMJENSKA IMOVINA”

Korisnik

Odabran ili
naveden

Provizija za
kupovinu

Operativa

Održavanje

Praćenje

(tokom trajanja
imovine)

(do kraja korisnog
vijeka)

Odstraniti

Odlagati

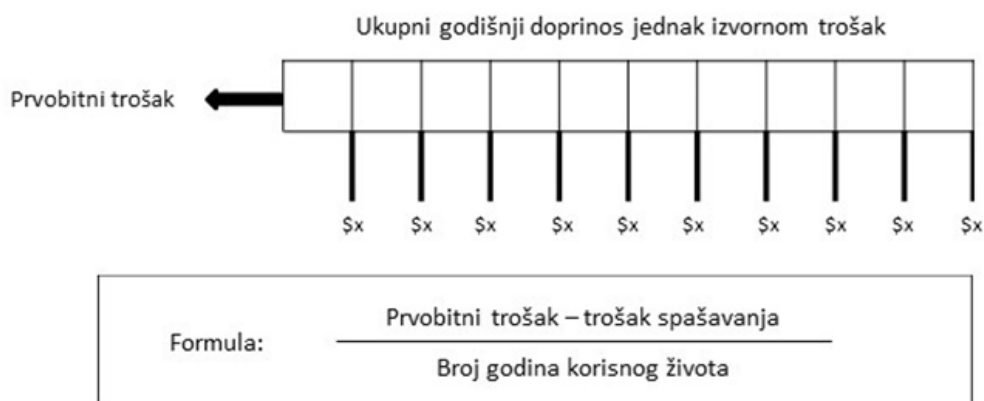
3.3. Metode troškova

Postoje dvije osnovne metode za izračunavanje troška korištenja imovine i za pribavljanje potrebnih prihoda za povlačenja i zamjenu imovine. Prva metoda je metoda amortizacije. Ova metoda prepoznaje smanjenje vrijednosti imovine kroz habanje i starenje. Postoje dva najčešće korištena oblika amortizacije: linearna metoda i metoda smanjenja bilansa.

Linearna metoda izračunava se tako da se od početnog troška imovine oduzima procijenjena vrijednost za spašavanje (procijenjena vrijednost imovine u trenutku njenog odlaganja) te podjeli s određenim brojem godina korisnog vijeka trajanja. Metoda smanjenja bilansa se obračunava korištenjem procenta fiksne stope i ova stopa se godišnje primenjuje na neizmireni saldo vrijednosti imovine.

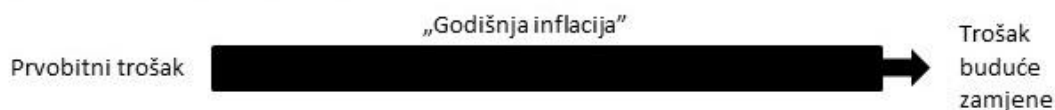
Druga metoda troškova životnog ciklusa je metoda potapanja fonda. Ova metoda najprije procjenjuje buduću vrijednost imovine u trenutku zamjene. Ovo se vrši inflacijom izvornog troška imovine pri pretpostavljenoj godišnjoj stopi inflacije. Zatim se vrši obračun za određivanje godišnjih doprinosa (jednakih ili drugačije) koji će, pri investiranju, rasti s kamatom kako bi se izjednačio budući trošak zamjene.

LINEARNA METODA AMORTIZACIJE

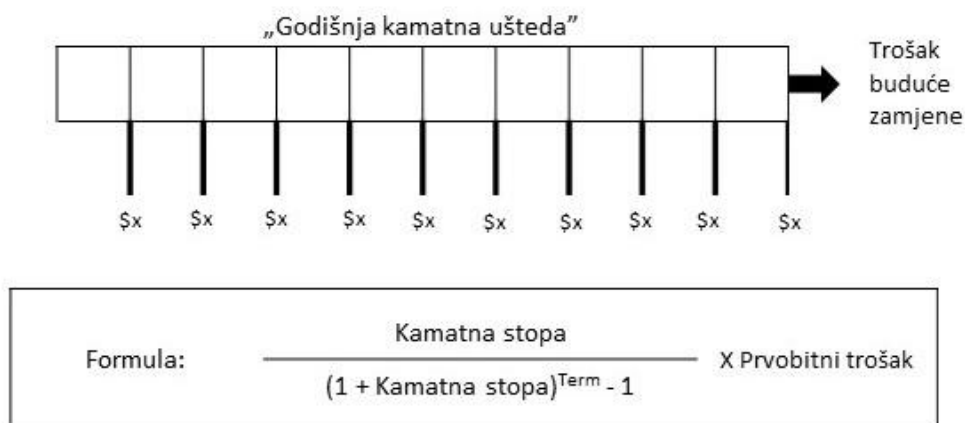


METODA POTAPANJA FONDA

1. „Procijenjeni budući troškovi zamjene”



2. „Procijenjeni godišnji doprinosi sa kamatom koja će rasti do jednakosti sa budućim troškovima zamjene”



3.4. Utjecaj na budžete

Analiza životnog ciklusa zamjene je provedena za infrastrukturu otpadnih voda. Uopćeno govoreći, pretpostavke o troškovima zamjene obezbjeđuju uklanjanje i zamjenu vodovoda, kao i popravke dijelova puta oštećenih u tom procesu. Detaljna procjena troškova za infrastrukturu otpadnih voda je u Dodatku A. Glavni podaci o kanalizaciji sažeti su po vrsti materijala i sadrže:

- Dužinu vodovoda
- Dijametar cijevi
- Približnu starost
- Procjenu vijeka trajanja
- Procjenu vremena zamjene
- Procjenu troškova zamjene po metru
- Ukupni trošak zamjene

3.5. Metodologija troškova životnog ciklusa

LCC (*Life-Cycle Cost* - LCC) sistem je konvencionalno definisana kao sadašnja vrijednost svih troškova sistema na početku rada sistema. Simbolički,

$$LCC = \sum_{k=-(m-1)}^n \frac{C_k}{(1+i)^k}$$

gdje je m broj godina u fazi razvoja/stjecanja, n radni vijek, i kamatna stopa (popust) i C_k trošak nastao u k godini. Da biste primijenili formulu, morate izvršiti sljedeće ključne zadatke:

- Procijeniti korisni vijek sistema;
- Provjeriti godišnje troškove tokom životnog vijeka;
- Odabrati stopu popusta.

Zadatak 1 često ispadne značajniji i teži nego što se čini.

Zadatak 2 je najizazovniji dio LCC analize. Osnovne kategorije troškova koje treba procijeniti su:

1. Istraživanje i razvoj, testiranje i evaluacija;
2. Proizvodnja i/ili nabavka;
3. Rukovanje i održavanje;
4. Spašavanje/popravljavanje.

U okviru ovih širokih područja neophodno je odrediti troškovne za pojedine stavke. Na primjer, troškovi održavanja elektronskih radara vazduhoplovnih sistema (*Air Force's Electronically Agile Radar - EAR*) su razdvojeni na sljedeći način:

1. Inicijalni i rezervni cjevovodi;
2. Rezervni dijelovi;
3. *On* održavanje opreme;
4. *Off* održavanje opreme;
5. Upravljanje zalihama i snabdijevanje;
6. Oprema za podršku;
7. Obuka i oprema za obuku;
8. Upravljanje i tehnički podaci.

Utvrđeno je da se ovih osam predmeta sastoji od 115 elemenata podataka.

Kada se identifikuju odgovarajuće stavke troškova, kako bi se procijenili njihovi troškovi? Neke stavke, kao što su nabavne cijene, su obično jednostavne. Druge stavke, poput rukovanja i održavanja, upućuju na potrebu za velikom i tačnom bazom podataka, organiziranom tako da bude korisna za potrebnu analizu. Idealno bi bilo kada bi takva baza podataka ukazivala na stavke kao što su rashodi rada i materijali potrebni za slične sisteme (ili podsisteme).

Budući da je baza podataka koja se približava idealu rijetko dostupna, kako se potrebne procjene mogu dobiti pomoću samo djelimičnih, netačnih podataka, koji su prikupljeni iz iskustva s prethodnim sistemima?

Popularno je nekoliko pristupa, kao što se može vidjeti iz istraživanja literature iz Poglavlja VI. Jedan pristup se sastoji od procjene odnosa "trošak-do-troška", zasnovan je na ideji (ili posmatranju) da se određeni troškovi mogu povezati s drugim srodnim troškovima u fiksnom omjeru. To je posebno privlačno kad su dostupni dobri podaci za nekoliko ključnih stavki o troškovima. Moguće je čak i izvoditi određene troškove iz cijene komponenti sistema ili rezervnih dijelova.

Drugi pristup se naziva procjena "bez trošak-do-troška", koji pokušava da poveže troškove koji se procjenjuju na osnovu odgovarajućih varijabli bez troška za komponente sistema, kao što su performanse ili operativne karakteristike, pouzdanost, veličina ili složenost. U svom konačnom obliku, ovaj pristup nastoji izvući matematički model (npr. model regresije) koji odgovara troškovima odgovarajućih varijabli na osnovu iskustva s prethodnim sistemima.

Manje ambiciozni, premda potencijalno korisni načini podrazumijevaju upotrebu specifičnih analogija s prethodnim sistemima ili komponentama za procjenu troškova novog sistema. Ukoliko sve navedeno ne uspije, konsultuje se stručno mišljenje (da bi se dobila stručna pretpostavka).

Kada se postigne procjena godišnjih troškova tokom životnog vijeka sistema, može se činiti kao da bi zadatak 3, odabir stope popusta, bio sasvim jednostavan. Ovo je vjerovatno tačno, jer je stopa samo odraz "vremenske vrijednosti novca" i može se odabrati u skladu s prevladavajućim stopama zaduživanja države. Međutim, takve stope fluktuiraju, a razlika u efektu između stope od 8% i stope od 10%, recimo, može biti presudna u upoređivanju dvije alternative, gdje jedna podrazumijeva mnogo više početne troškove i niže ponovljene troškove.

4. E-nabavke

4.1. Definicija E-nabavke

Laički rečeno, elektronska nabavka nije ništa drugo do elektronski prenos podataka koji podržava operativne, taktičke i strateške nabavke. E-nabavka je dugo postojala u jednom ili drugom obliku, a ranije se to obavljalo putem elektronske razmjene podataka. U današnjem okruženju, većina e-nabavki se vrši putem interneta.

Tradicionalno, nabavka zaliha i materijala vršena je papirom, koja je polako prešla u upotrebu elektronskog medija za štampanje i skladištenje narudžbi. S pojavom Interneta e-trgovine je procvjetala, a nabavka se obavljala putem elektronske pošte i web stranica. Kako je internet tehnologija evoluirala, e-katalog je došao u prvi plan te se i tradicionalna nabavka obavljala putem Interneta. Na trenutnom tržištu, sa sigurnošću podataka i naprednim alatima, čitav proces e-nabavki se vrši preko interneta.

4.2. Nabavka kao funkcija

Većina organizacija posjeduje odjeljenja za nabavke. Njihova zaduženja su kupovina sirovina, kancelarijskog materijala, kancelarijske opreme, održavanje objekata itd. Za njih je veoma važno da poznaju i razumiju koncept e-nabavki, kako bi mogli doprinijeti učinkovitosti i efektivnošću čitavog procesa.

Rukovodioci nabavki moraju potpuno poznavati različite aplikacije za e-nabavke. Oni moraju biti sposobni da identifikuju procese, koji mogu učiniti nabavku efikasnijom. Moraju poznavati benefite e-nabavke, kao i rizike vezane za implementaciju e-nabavke.

4.3. Alati i aplikacije E-nabavki

Postoji nekoliko alata i aplikacija koje potpadaju pod e-nabavke, a neke od njih su sljedeće:

- U elektronskim sistemima za razmjenu podataka, poruke vezane za nabavke se razmjenjuju između računara dvije odvojene organizacije. Poruka se razmjenjuje u seriji i može se lako prenositi i čuvati. Elektronska razmjena podataka (*Electronic data interchange - EDI*) se uglavnom koristi za prenos ponude, potvrdu ponude, logističke informacije i fakturisanje usluge.
- Preduzeća sa sistemom za planiranje resursa posjeduju odvojeni modul za obradu funkcije nabavke.

- Internet bazirani alati i resursi pomažu u procesu nabavki. Jedna od najčešćih aplikacija je elektronska pošta, internet bazirana EDI, razmjena podataka putem interneta bazirana na jeziku za označavanje podataka (*EXtensible Markup Language – XML*), itd. Internet pruža alate za e-izvore, e-tendere, e-aukcije, e-narudžbe i e-katalog.
- Alat za e-izvore se koristi za identifikaciju potencijalnih dobavljača tokom faze selekcije. Alati za e-tendere se koriste za slanje tendera sa zahtjevima nabavke, rasporeda snabdijevanja, uslova ugovora, itd. Alati za e-aukcije okupljaju potencijalne dobavljače koji su identifikovani tokom faze selekcije pod jedan kišobran kako bi učestvovali u procesu aukcije. Alati za e-aukcije rade na principu dva odvojena mehanizma, mehanizma porasta cijena za organizaciju koja vrši prodaju i mehanizma sniženja cijene za organizaciju koja vrši kupovinu. Alati za e-naručivanje se koriste za nabavku kancelarijskog materijala i usluga; dostupna je svim zaposlenim unutar organizacije i uglavnom se koristi za *ad hoc* kupovinu. Internet bazirani alati za planiranje resursa u korporacijama (*Enterprise resource planning software - ERP*) se koriste za kupovinu vezanu za proizvode. Koristi se isključivo od strane odjeljenja za nabavke i spada u planirani proces.

Tradicionalni proces nabavke počinje s definisanjem potreba u pojedinim fazama, nabavkom, pozivom, vrednovanjem, ugovaranjem i upravljanjem ugovorom. U internet baziranim nabavkama ovi koraci su zamijenjeni e-izvorima, e-tenderima, e-obrnute aukcije, e-narudžbama i web-baziranim ERP-om.

4.4. Koristi e-nabavki

Moguće je pronaći brojne blagodati pri korištenju e-nabavki za organizacije, a sljedeće predstavljaju samo ključne tačke:

Smanjeno vrijeme transakcije: pojedinačne poslovne aktivnosti (transakcije) mogu se završiti mnogo brže; one nisu ograničene radnim vremenom i ponekad čak ne iziskuju potrebne ljudske intervencije, čime se povećava kapacitet za kompletiranje transakcija u realnom vremenu. To znači da daljnji procesi nisu ograničeni čekanjem da se transakcije završe.

Elektronski katalogi: razvoj e-kataloga omogućio je organizacijama da svoju ponudu proizvoda ponude elektronski, što je fantastično marketinško sredstvo za prodavače i kupce. Postoji transparentnost cijena (lako možete vidjeti koliko potrepštine koštaju) i kupci mogu usporediti razne e-kataloške ponude.

Povećana standardizacija: S pomenutim elektronskim katalogima, neki dobavljači su potaknuti da nude više standardizovane ponude, omogućavajući tako kupcima da lako uporede ponude iz e-kataloga. Međutim, pri takvim poređenjima mora se biti pažljiv, jer je teško procijeniti kvalitet proizvoda bez uzoraka. U slučaju sumnje moguće je zatražiti uzorke i izvršite vlastitu procjenu.

Odlična vijest je da većina kataloga posluje na vrlo sličan način i veoma lako ih je postaviti, obzirom da omogućavaju mnogim poslovnim korisnicima da započnu neke od vlastitih nabavki... ovo održava poslovanje, pronalazeći svakodnevne potrebe za poslovanjem i omogućava ljudima koji nabavljaju da razvijaju velike veze s dodavanjem vrijednosti.

Široko rasprostranjene baze dobavljača: Pošto su virtualni portali za elektronske nabavke bazirani na internetu, kupci mogu pretraživati dobavljače širom svijeta, što znači da je širi izbor proizvoda i usluga dostupan organizaciji, odnosno kada proizvodi nisu dostupni lokalno i dalje ih je moguće pronaći. Važno je zapamtiti vrijeme i troškove dostave robe, ali je sjajno znati da je moguće pronaći stavke negdje u svijetu!

Pojednostavljene globalne nabavke: S aplikacijama za elektronske nabavke koje podržavaju različite jezike, valute, međunarodno oporezivanje i finansiranje, propise za dostavu i još mnogo toga, kupcima i dobavljačima iz različitih zemalja širom svijeta je jednostavno da međusobno komuniciraju i sarađuju.

Povećati produktivnost: Obzirom da e-nabavka automatizuje neke od nabavnih i širih poslovnih procesa koje obično obrađuju zaposleni, time se oslobađa vrijeme koje tim može trošiti na strateški značajnije funkcije i zadatke. Na primjer, automatizovano uparivanje faktura omogućava da roba bude naručena, obrađena i plaćena u roku od nekoliko minuta. Ključno je, međutim, obezbijediti da se dobavljač nalazi u sistemima kupaca koji podržavaju automatizaciju.

Jednostavna konfiguracija i nadograđivanje: Aplikacije za elektronske nabavke mogu biti konfigurisane tako da odgovaraju konkretnim potrebama kupaca i dobavljača, a mogu se razvijati s organizacijom po potrebi. Važno je odabrati dobavljača kako za trenutni zahtjev, tako i za eventualne buduće potrebe. Stjecanje razumijevanja tehničkih infrastrukturnih planova razvoja dobavljača pomoći će kupcima da izaberu moguće dugoročne partnere.

Stvaranje trgovinskih zajednica: Zbog toga što su aplikacije za elektronske nabavke zasnovane na internetu, one omogućavaju razvijanje vertikalnih i horizontalnih trgovinskih zajednica. To znači da kupci mogu konsolidovati kupovnu moć, a također otvara mogućnosti za nove lance snabdijevanja. Mogućnost konsolidacije manjih kupaca putem konzorcijuma ili komercijalnih komunikacija omogućila je manjim kompanijama pristup cijenama koje su historijski rezervisane za veće kupce, čime se ojačava sektor manjih i srednjih preduzeća, koji se brzo razvija. Mnoge privredne komore i druge lokalne poslovne organizacije posjeduju ovakve trgovinske zajednice.

Ekonomska efikasnost: S smanjenjem vremena, povećanom selekcijom dobavljača i razvojem trgovinskih zajednica, povećane su mogućnosti za kupovinu viška robe i usluga ispod tržišne cijene te još mnogo toga i nije iznenađujuće što e-nabavke pokazuju mnogo veću ekonomsku efikasnost od tradicionalnih nabavki.

Kako E-nabavka utječe na krajnje linije

E-nabavke imaju brojne koristi, imaju pozitivan učinak na profit organizacije.

Uštede povećanjem nabavki od poželjnih dobavljača: E-nabavka olakšava kupovinu proizvoda i usluga od poželjnih dobavljača. Što više kupujete od istog dobavljača, to više štedite na nivou jediničnih cijena, jer se često primjenjuju popusti na količinu. Osim toga imate povjerenje u svoje izvore snabdijevanja, osiguravajući pravi kvalitet za svoje potrebe.

Konsolidacija poželjnih dobavljača: Neki manji dobavljači mogu se vremenom iskorijeniti iz mreže dobavljača putem e-nabavki, što vodi ka većoj usmjerenosti kupovine na poželjnije dobavljače i povećanju popusta. Međutim, specijalizirani dobavljači bolje su sposobni nastaviti raditi u okruženju e-nabave zbog nižih troškova transakcije.

Uočavanje popusta: Smanjenje viška zaliha od strane dobavljača u ograničenom vremenu se lako može primijeniti s dinamičnom prirodom *online* cijena, što znači da velike organizacije mogu iskoristiti značajne uštede kupovinom u pravo vrijeme. Ovdje je ključno da budno pratite tržište i postavljate upozorenja kako biste pravovremeno uočili značajne promjene cijena.

Skraćeno vrijeme/trošak transakcija: Obzirom da elektronska nabavka automatizuje veliki dio procesa nabavke, štedi vrijeme i novac potrošen u ciklusu kupovine u cjelini.

Sljedeća tabela, uz pomoć www.materialsmanagement.info, pokazuje ogromnu vremensku razliku u potrošenom vremenu za ručne i e-nabavke tokom procesa nabavke. Gotovo 80% vremena pa prema tome i novca se uštedi elektronskim nabavkama:

Procesni koraci	Ručna/EDI (minuta)	E-nabavka (minuta)
Izbor proizvoda	3	20
Dostupnost/Provjera cijene	10	1
Kreiranje zahtjeva	11	2
Odobrenje zahtjeva	21	3
Generiranje PO	11	0
Odobrenje PO	3	0
Slanje PO-a dobavljačima	14	0
Potvrda PO	4	0
Provjera statusa	11	1
Primanje pošiljki	12	2
Uparivanje faktura, dostavnica i sl.	8	5
Izvanredni postupci	8	3
Odobrenje plaćanja	4	3
Generiranje plaćanja	8	5
Postupak vraćanja	5	3
Ukupno minuta/Ciklus nabavke		

5. Sukobi interesa u javnim nabavkama

Sukob interesa predstavlja skup okolnosti koje stvaraju rizik utjecaja na sposobnost prosuđivanja pojedinca, odnosno rizik da pojedinac djeluje, ili bi mogao djelovati, oštećujuće ili pod utjecajem sekundarnog interesa. Sukob interesa se može dogoditi u svakoj situaciji kada pojedinac ili organizacija (privatna ili javna) može iskoristiti službenu ili zvaničnu funkciju za ličnu ili drugu korist. Ova definicija se zasniva na općeprihvaćenim standardima.

Sukobi mogu postojati ukoliko okolnosti stvaraju rizik utjecaja na donošenje odluka, bez obzira da li pojedinac zaista ostvaruje korist. Percepcija suprotstavljenih interesa, narušeno prosuđivanje ili neprimjereni utjecaj također može predstavljati sukob interesa.

Sukob interesa može nastati ako pojedinci imaju, na primjer:

- direktan ili indirektan finansijski interes;
- nefinansijski ili lični interes; ili
- sukob lojalnosti kada donosioci odluka imaju konkurentnu lojalnost ne prema organizacije kojoj duguju primarnu dužnost već prema nekoj drugoj osobi ili subjektu.

Postoji spektar ozbiljnih sukoba interesa. U javnim službama mogu imati različite forme, na primjer:

- prihvatanje gostoprinstva ili poklona od kompanija iz privatnog sektora tokom procesa nabavke;
- pružanje političkih savjeta javnoj upravi, dok istovremeno rade ili savjetuju industriju;
- dodjeljivanje ugovora dobavljačima preko kojih donosilac odluka ostvaruje lični ili finansijski interes; i
- pružanje javnih usluga, gdje pojedinci ili organizacije procjenjuju potrebne usluga i pružaju ih.

5.1. Posljedice ne zapažanja sukoba interesa

Veoma je važno nadgledati sukob interesa. Ne samo da oni vode ozloglašavanju donošenja odluka, već često i samo opažanje sukoba je dovoljno da izazove zabrinutost. To može dovesti do loše reputacije i ugroziti povjerenje javnosti u integritet institucija.

Neuspjeh prepoznavanja sukoba interesa može ostaviti utisak da organizacija ili pojedinac ne djeluju u svrhu javnog interesa. Još ozbiljnije, ako se sukobi interesa ne riješe, mogu rezultirati kriminalnim radnjama, na primjer prevarom, podmićivanjem ili korupcijom kroz zloupotrebu položaja.

Također postoji i potencijalni rizik od pravnog osporavanja odluka državnih tijela. Ako je donosilac odluka u sukobu interesa, onda je odluka potencijalno ugrožena i može biti poništena sudskim pregledom.

5.2. Prepoznavanje rizika sukoba interesa

Sukobi interesa su uobičajeni i nezaobilazni dio rukovođenja koji se mogu pojaviti u nizu situacija i okruženja. Mogu nastati kao rezultat političkih odluka ili sistema ili mogu nastati prirodno u određenim situacijama upravljanja. Iz tih razloga nije razumno niti poželjno u potpunosti eliminisati rizik od sukoba interesa. Bolje je prepoznati srodne rizike i poduzeti mjere za identifikaciju i upravljanje sukobima kada nastanu. Odijeljena i druga tijela bi trebali razviti srazmjernan pristup koji odražava prirodu i razmjernost konflikata kojima su izloženi i njihove moguće posljedice.

Sljedeći odjeljci opisuju različite situacije u kojima postoji vjerojatnoća pojave konflikta. Koristimo primjere slučajeva kako bismo objasnili našu poentu, a da ne formiramo presudu. Ponekad, primjeri naglašavaju tvrdnje koje su mediji objavili. Mi koristimo takve primjere kako bismo pokazali način na koji se konflikti percipiraju, a ne s namjerom podržavanja tvrdnji ili komentaranja da li je s konfliktima adekvatno postupano.

Preduzimanje srazmjernog pristupa pri upravljanju sukobima interesa



5.3. Sukobi koji proističu iz kreiranja politike/sistema

Sukobi interesa mogu proisteći iz kreiranja sistema ili politike. Promjene u pružanju javnih usluga stvorile su modele prenesene distribucije. Privatne ili polu privatne organizacije procjenjuju potrebu za uslugom, a zatim, direktno ili indirektno, pružaju uslugu. Na primjer, GP mogu biti povjerenici i pružatelji usluga za puštanje u rad kliničke grupe. Oni su odgovorni za odabir dobavljača i odlučivanje o potrošnji, a potencijalno su uključeni u pružanje nekih od tih usluga.

Akadske zaklade i lokalna partnerstva su u sličnom položaju. Članovi takvih grupa dolaze iz različitih sredina, donoseći dragocjene lokalne, specijalističke ili poslovne ekspertize. Međutim, postoje optužbe oko nedostatka transparentnosti u donošenju odluka i riziku da privatni interesi članova mogu uticati na odluke o javnoj potrošnji, na primjer putem transakcija povezanih strana.

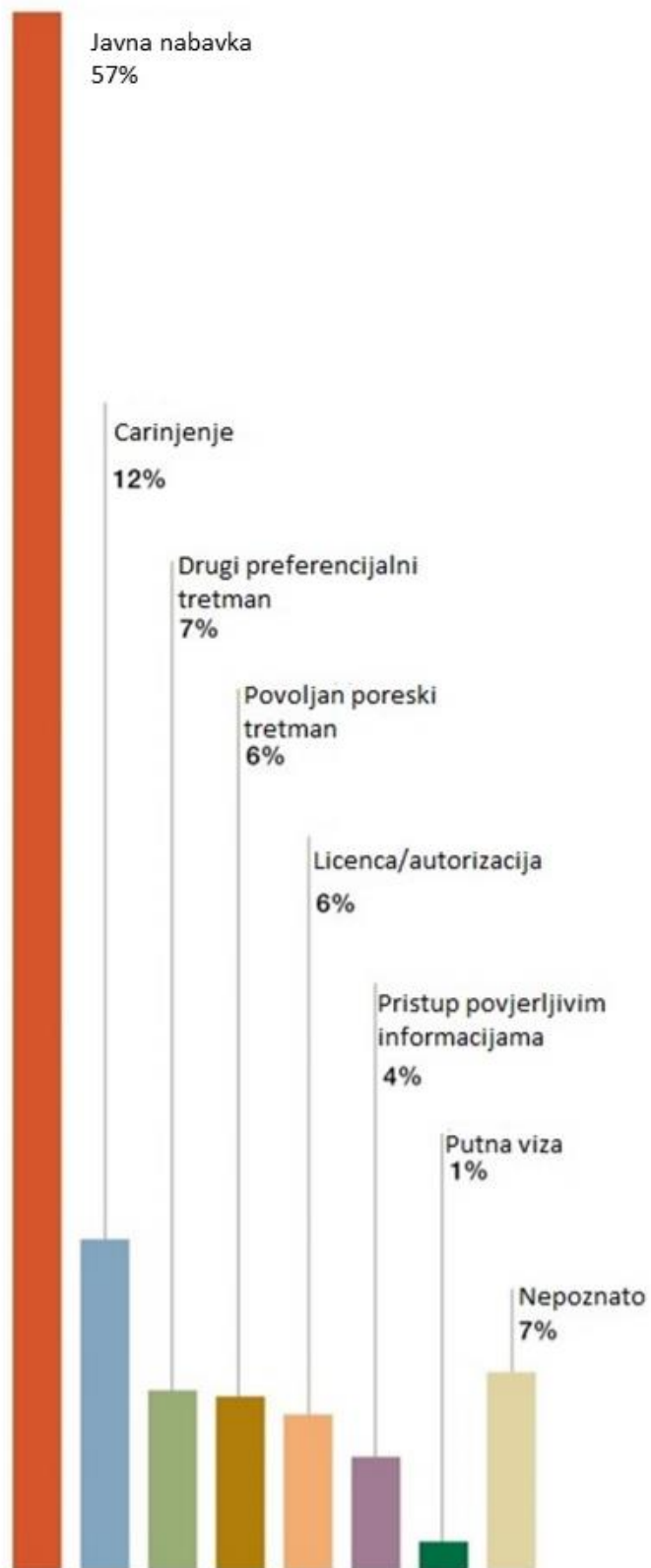
Transakcije povezanih strana su oblik sukoba interesa. Računovodstveni standardi definišu ih kao "prenos resursa, usluga ili obaveza između izvještavajućeg subjekta i povezane strane, bez obzira da li je cijena naplaćena". Najčešće se javljaju u obliku kupovine robe ili usluga od kompanija s kojima organizacija ili pojedinci iz organizacije ima određenu vezu. Nisu inherentno nepravilni i dozvoljeni su.

5.4. Korupcija, zabrana javnih nabavki

Javna nabavka je jedna od aktivnosti uprave najpodložnija korupciji. Pored obima transakcija i finansijskih interesa, rizici od korupcije se pogoršavaju uslijed složenosti procesa, bliskom interakcijom javnih funkcionera i preduzeća i mnoštvom zainteresovanih strana.

Različite vrste koruptivnih radnji mogu iskoristiti ove slabosti, kao što su pronevjera, neprikladan utjecaj na procjenu potreba, podmićivanje državnih službenika uključenih u proces dodjele ili prevara u evaluaciji ponuda, faktura ili ugovornih obaveza. U mnogim zemljama OECD-a, značajni rizici od korupcije proističu iz sukoba interesa u donošenju odluka, što može narušiti raspodjelu sredstava putem javnih nabavki (Evropska komisija, 2014a). Štaviše, namještanje ponuda i kartelizam mogu dodatno potkopati proces nabavke.

Izvještaj OECD-a o stranom podmićivanju (2014) daje dodatne dokaze da su javne nabavke podložne korupciji. Slika pokazuje da je više od polovine stranih slučajeva podmićivanjem došlo do ugovora u javnim nabavkama (OECD, 2014). Skoro dvije trećine stranih slučajeva podmićivanja nastalo je u sektorima koji su blisko vezani s ugovorima ili licenciranjem putem javnih nabavki: ekstraktivnih, građevinskih, transportnih i skladišnih i sektora informisanja i komunikacija.



Korupcija u javnim nabavkama može se javiti na državnom i lokalnom nivou. S jedne strane, decentralizacija može smanjiti mogućnost korupcije, u skladu s pretpostavkom da su političari i javni funkcioneri na lokalnim nivoima odgovorniji prema građanima kojima služe. Glasači su možda sposobniji da prepoznaju kvalitet svojih lidera i rezultate koje pružaju. Isto tako, lokalni političari i državni službenici mogu biti bolje upoznati o specifičnim potrebama i prilikama njihovih birača. S druge strane, na lokalnom nivou mogu se pojaviti veće mogućnosti i manje prepreka za korupciju uslijed, u nekim slučajevima, slabijeg kapaciteta za upravljanje (na primjer manje razvijene funkcije revizije, ograničena pravna stručnost ili mali IT kapacitet) ili prisniji kontakti u zajednici između javnih funkcionera i predstavnika privrede.

5.5. Kako poboljšati integritet i suzbiti korupciju u javnim nabavkama

Budući da postoji rizik integriteta tokom cijelog postupka javne nabavke, potreban je holistički pristup za smanjenje rizika i prevenciju korupcije. Fokusiranje mjera integriteta samo na jedan korak u procesu može povećati rizike u drugim fazama. Slično tome, rješavanje samo jedne vrste rizika može pružiti mogućnost kršenja integriteta kroz druge mehanizme. Na primjer, mjere administrativne usklađenosti u fazi tendera ne uklanjaju rizik od političkog uplitanja u identifikaciju potreba. Isto tako, izjave o imovini službenika za nabavku ne mogu u dovoljnoj mjeri spriječiti pokušaje namještanja ponude ili sitne prevare.

Uključujući holistički pristup, Preporuka o javnim nabavkama OECD-a naglašava nekoliko međusobno podržavajućih principa koji mogu, direktno ili indirektno, spriječiti korupciju i potaknuti dobro upravljanje i odgovornost u javnim nabavkama. Ovi principi uključuju:

- Integritet
- Transparentnost
- Učešće zainteresovanih strana
- Pristupačnost
- E-nabavka
- Nadzor i kontrola

5.6. Integritet

Integritet sudionika procesa nabavke može značajno smanjiti rizik od korupcije. Integritet se odnosi na podsticanje etičkih standarda i moralne vrijednosti poštenja, profesionalizma i pravičnosti i predstavlja kamen temeljac za osiguranje pravednosti, nediskriminacije i poštivanja u postupku javnih nabavki. Zbog toga je očuvanje integriteta u osnovi bilo kakvih napora da se spriječi korupcija u javnim nabavkama.

Prepoznajući važnost integriteta za dobro upravljanje i povjerenje u javne institucije, zemlje primjenjuju nacionalne standarde integriteta za sve javne službenike, na primjer kroz regulisanje državnih službi ili opći kodeks ponašanja, koji opisuje standarde i očekivanja za dobro ponašanje državnih službenika. Često je namjensko državno odjeljenje odgovorno za razvoj, ažuriranje i širenje kodeksa ponašanja i može pružiti usklađene savjete, smjernice i praktične primjere koji podržavaju primjenu kodeksa.

Pored standarda koji se primjenjuju u cijeloj javnoj službi, specifični standardi za službenike za nabavke mogu ublažiti specifične rizike vezane za složenost i karakteristike procesa javnih nabavki. Standardi za službenike za nabavke, posebno konkretna ograničenja i zabrane, imaju za cilj da obezbijede da privatni interesi službenika ne utječu na pravilno obavljanje njihovih javnih dužnosti i odgovornosti. Najčešće situacije sukoba interesa odnose se na lične, porodične ili poslovne interese i aktivnosti, poklone i gostoprimstvo, objavljivanje povjerljivih informacija i na buduće zapošljavanje. Shodno tome, dodatni standardi mogu uključivati odredbe o zahtjevima za imovinsku deklaraciju, procedurama prijavljivanja i mjere zaštite za zviždače. Na primjer, Kanada ima poseban Kodeks ponašanja za nabavku.

Kodeks ponašanja za nabavke u Kanadi odnosi se na sve one koji su uključeni u proces nabavke, javne službenike i ponuđače, s jasnom izjavom o međusobnim očekivanjima kako bi se osiguralo osnovno zajedničko razumijevanje među svim učesnicima u nabavkama. Kodeks odražava politiku Vlade Kanade i okružuje se principima utvrđenim Zakonom o finansijskoj upravi i Zakonom o federalnoj nadležnosti. On ujedinjuje mjere federalne vlade o sukobu interesa i antikorupciju, kao i druge zakone i pravilnike koji se konkretno odnose na nabavku. Ovaj Kodeks sumira postojeći zakon pružanjem jedinstvene referentne tačke za ključne odgovornosti i obaveze kako javnih službenika tako i ponuđača. Pored toga, Kodeks opisuje žalbene postupke ponuđača i zaštitne mjere.

Mnoge zemlje OECD-a su uvele specifične kodekse ponašanja za službenike za nabavke, često zajedno s posebnim vodičima i obukom, kako bi pomogli službenicima za javne nabavke u primjeni ovih standarda u njihovoj svakodnevnoj praksi. Etička ili obuka o integritetu za javne službenike, a naročito za službenike za javne nabavke, može podići svijest, razviti znanje i posvećenost i podstaknuti kulturu integriteta u javnim organizacijama.

Strategija za borbu protiv korupcije Austrijske federalne agencije za nabavke je primjer za ovaj pristup, a u Francuskoj se nudi i specijalna obuka za službenike za javne nabavke.

Pored standarda vezanih za nabavke, neke zemlje su razvile standarde za borbu protiv određenih oblika prevare, kao dio šireg modela za sprječavanje korupcije u javnom sektoru.

Što se tiče upravljanja sukobom interesa, sve zemlje OECD-a koje su bile predmetom ankete OECD-ovog istraživanja o upravljanju sukobom interesa u Izvršnom ogranku i Zaštiti zviždača iz 2014. godine, izvijestile su posjedovanje politike, pravila i postupaka za upravljanje sukobima interesa javnih dužnosnika. Gotovo polovina njih je razvila specifične pravilnike ili pravila za upravljanje sukobima interesa za službenike u nabavki. Prijavljivanje imovine, prijašnjih zapošljavanja i plaćene pozicije van javne službe mogu biti učinkovite u otkrivanju potencijalnog sukoba interesa i eventualno ilegalno stečenog bogatstva. Pravila o sukobu

interesa moraju održati fleksibilnost relevantnim službama kako bi privukli kompetentne i iskusne zaposlenike, a istovremeno osigurali nepristrasnost procesa nabavke. Neke zemlje OECD-a imaju veći broj službenika za javne nabavke nego dužnosnika uopće.

Ciklus javnih nabavki uključuje više učesnika i stoga integritet nije samo uslov za javne službenike. Privatne kompanije često imaju svoj sistem integriteta, a mnoge zemlje se udružuju s učesnicima iz privatnog sektora kako bi sačuvali integritet u javnim nabavkama. Na primjer, standardi integriteta koji se primjenjuju na zaposlene u javnom sektoru mogu se proširiti na zainteresirane strane u privatnom sektoru putem sporazuma o integritetu. Sporazumi o integritetu u suštini predstavljaju saglasnost između državne agencije koja nudi ugovor i kompanija ponuđača da se suzdrže od podmićivanja, dogovora i drugih koruptivnih postupaka. Da bi se osigurala odgovornost, sporazumi o integritetu uključuju i sistem praćenja koji obično vode grupe građanskih udruženja.

5.7. Transparentnost

Transparentnost u javnim nabavkama ne samo da podstiče odgovornost i osigurava pristup informacijama, već također ima značajnu ulogu u izjednačavanju terena za preduzeća i omogućava malim i srednjim preduzećima da ostvare ravnopravno učešće.

Stoga je transparentnost ključni instrument OECD-a za promociju dobrog upravljanje u javnom sektoru. OECD u prijedlogu o javnim nabavkama (OECD, 2015b) zagovara da države sljedbenice da osiguraju adekvatan stepena transparentnosti u sistemu javnih nabavki tokom svih faza nabavke. Štaviše, prijedlog OECD-a o javnom integritetu preporučuje sljedbenicima da štite integritet i javni interes u svim fazama procesa, naročito kroz promovisanje transparentnosti i otvorenog upravljanja, uključujući aktivno obezbjeđivanje potpunog pristupa informacija i otvorenost podataka, uz aktivno i blagovremeno odgovaranje na zahtjeve pristupa informacijama.

Iako je transparentnost u javnoj službi snažno povezana s integritetom i borbom protiv korupcije, odnos nije spontan. Nekoliko uslovnih faktora je potrebno za efektivnu odgovornost. Kako bi građani i organizacije civilnog društva ispunjavale ulogu nadzora, kao takozvani nadzorni organ, dostupnost podataka mora biti uparena s pravovremenošću, kvalitetom podataka, kapacitetom obrade, učinkovitim izvještavanjem i putevima za prijavljivanje.

Kao minimum, moraju se obezbijediti adekvatne i pravovremene informacije o predstojećim ugovorima, kao i obavještenja o ugovoru i informacije o statusu procesa nabavke koje su u toku.

Dodatne informacije, kao što su prosječno vrijeme trajanja nabavke, opravdanost izuzetaka i specifični podaci pregleda po tipu postupka nadmetanja, mogu dodatno omogućiti spoljašnjim stranama da prate praksu javnih nabavki. Da bi se obezbjedio odgovarajući stepen informacija, vlade treba da uspostave ravnotežu između obezbjeđivanja odgovornosti

i konkurencije s jedne strane, i zaštite poslovnih tajni i poštivanja povjerljivosti informacija, s druge strane, koje zainteresovani dobavljači mogu iskoristiti za narušavanje konkurencije, u trenutnim ili budućim procesima nabavke. Meksiko i Australija vode obimni informacioni sistem za nabavke. Meksiko također pruža poseban tenderski postupak u pogledu istraživanja i ekstrakcije ugljikovodika.

5.8. Učešće zainteresovanih strana

U cilju promovisanja odgovornosti vlade i podsticanja povjerenja u javne institucije, nekoliko zemalja OECD-a primjenjuje dugogodišnju praksu pri kojoj je u proces nabavke uključen veliki broj zainteresiranih strana, uključujući urede za borbu protiv korupcije, organizacije iz privatnog sektora, krajnje korisnike, civilno društvo, medije i javnost. Nedavno su neke zemlje uvele direktnu društvenu kontrolu uključivanjem građana u kritične faze procesa nabavke. Otvoreni i redovni dijalog s dobavljačima i udruženjima privrednika može ojačati međusobno razumijevanje faktora koji oblikuju javna tržišta. Na primjer, Vijeće zvaničnika za nabavku u Sjedinjenim Državama institucionalizovalo je dijalog s vanjskim zainteresovanim stranama.

Uključivanje zainteresovanih strana u procese politike također je važan temeljni instrument OECD kojim promoviraju integritet. Prijedlog OECD od Vijeća za javne nabavke (OECD, 2015b) preporučuje da pristalice podstiču transparentno i efikasno učešće zainteresovanih strana.

Štaviše, Nacrt prijedloga OECD-a od Vijeća za javni integritet ohrabruje pristalice da zaštite integritet i javni interes u svim fazama političkog i praktičnog procesa, naročito kroz davanje svim zainteresovanim stranama - organizacijama civilnog društva, kompanijama, medijima i građanima ravnopravan glas u razvoju i implementaciji javnih prava i uključiti civilno društvo koje podrazumijeva organizacije "čuvara", grupe građana i nezavisne medije kako bi se osigurala djelotvorna odgovornost.

Obezbjedjivanje mogućnosti za direktno uključivanje relevantnih spoljnih aktera u sistem nabavki može povećati transparentnost i integritet uz istovremeno osiguranje adekvatnog nivoa kontrole, pod uslovom da se održi povjerljivost, jednak tretman i druge zakonske obaveze u procesu nabavke. Meksiko, na primjer, je uspostavio sistem društvenih svjedoka za određene postupke.

5.9. Pristup ugovorima javnih nabavki

Pristup ugovorima o javnim nabavkama od strane potencijalnih kompanija svih veličina je važan kako bi se ostvarila najbolja novčana vrijednost putem poštene konkurencije. Učešće

malih i srednjih preduzeća (MSP) u javnim nabavkama može se olakšati kroz pojednostavljivanje procedura za tendere i smanjenje birokratije, što može izjednačiti konkurenciju između preduzeća, a istovremeno isključiti mogućnosti za korupciju. S ciljem da se osigura fer konkurencija i sankcioniše koruptivna praksa, kompanije s dokazanim iskustvom o kršenju integriteta mogu biti isključene iz pristupa ugovorima o javnim nabavkama.

Uopćeno govoreći, MSP, koja čine više od 90% svih registrovanih firmi širom sveta, razlikuju se po pitanju integriteta javnih nabavki od velikih kompanija. Kada su suočene s pretjerano složenom birokratijom, MSP će vjerovatno vršiti ilegalna plaćanja kako bi osigurala prednost, odnosno kako bi prikrivali greške ili izbjegli složene birokratske procedure, jer često nemaju dovoljno vremena ni sredstava da se informišu o složenim propisima i zahtjevima. Zaista, kao što je istaknuto u Izveštaju o sprečavanju korupcije za podsticanje razvoja malih i srednjih preduzeća (UNIDO i UNODC, 2007), MSP su više podložna birokratskoj korupciji u odnosu na veće kompanije. Prema ovoj studiji, ova činjenica proizlazi iz više faktora, uključujući sljedeće: njihovu strukturu (npr. veći stepen neformalnosti i manje mehanizama odgovornosti); viziju i perspektivu, koje se fokusiraju na kratkoročna dostignuća uslijed ulaska u korumpirane transakcije (za razliku od većih kompanija, mala i srednja preduzeća mogu biti manje zabrinuta zbog ugleda i drugih dugoročnih negativnih utjecaja korupcije); ograničene finansijske resurse; i njihovu nesposobnost da utiču na zvaničnike i institucije jer nemaju pravo da se suprotstave zahtjevima za nezakonite isplate od javnih funkcionera prilikom pregovaranja.

Prijedlog OECD-a od Savjeta za javne nabavke (OECD, 2015b) podstiče sljedbenike da olakšaju mogućnost pristupa nabavkama potencijalnim konkurentima svih veličina.

Mnoge zemlje usvojile su alate za smanjenje korupcije, istovremeno jačajući konkurenciju i efikasnost u postupcima nabavki. Na primjer, u Španiji sistem vlastitih izjava olakšava učešće malim i srednjim preduzećim u javnim nabavkama. Italija pokreće program trenera za osnaživanje malih i srednjih preduzeća u oblasti javnih nabavki, a Irska ima mehanizme za konsultacije i reviziju koji su uspostavljeni kako bi se procedure prilagodile potrebama MSP-a.

Evropska komisija preduzima mjere smanjenja administrativnih opterećenja u javnim nabavkama, usklađujući praksu širom EU i olakšavajući učešće malih i srednjih preduzeća na javnim tenderima. Mjere uključuju tzv. "sve na jednom mjestu" radnje, razmjenu podataka i standardizaciju, zajedničke datume početka primjene novih pravila, prilagođene smjernice i obuke za mala i srednja preduzeća i dijalog s predstavnicima malih i srednjih preduzeća, kako bi se osiguralo njihovo potpuno uključjenje u proces reforme javnih nabavki.

Povrede integriteta kompanija mogu dovesti do trajnog ili privremenog isključenja iz javnih nabavki. U skladu sa zakonodavstvom EU, u državama članicama EU postoje obavezna pravila odbacivanja/isključivanja prema kojima su ponuđači protiv kojih su izrečene konačne presude za korupciju isključeni iz budućih tendera (Evropska komisija, 2014a). U mnogim zemljama članicama EU, zakoni sadrže odredbe o zabrani pristupa tenderima, a ugovorni organi također imaju unakrsni pristup internim bazama podataka.

Uz rukovodstvo Svjetske banke, multilateralne razvojne banke su razvile Ugovor za međusobno izvršenje odluka o isključenju i objavljivali listu kompanija i pojedinaca koji nisu kvalifikovani za učešće u njihovom tenderu (Svjetska banka, bez datuma). Prijedlog OECD-a za borbu protiv podmićivanja iz 2009. poziva potpisnice OECD-ove Konvencije o podmićivanju stranih javnih funkcionera pri međunarodnom poslovanju da: "u odgovarajućoj mjeri, suspenduju iz konkurencije za javne ugovore ili druge javne povlastice, uključujući ugovore o javnim nabavkama i ugovore finansirane od strane zvanične razvojne pomoći, preduzeća koja su odlučila da podmićuju strane javne službenike te da potpisnice konvencije prošire sankcije na preduzeća koja su odlučna da podmite domaće javne službenike i osiguraju da se takve sankcije podjednako primjenjuju i u slučaju podmićivanja stranih javni funkcioneri".

5.10. E-nabavka

E-nabavka, koja podrazumijeva upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija u javnim nabavkama, može povećati transparentnost, olakšati pristup javnim tenderima, smanjiti direktnu interakciju između službenika za javne nabavke i kompanija, povećati proširenje i konkurenciju i omogućiti lakše otkrivanje nepravilnosti i korupcije, kao što su načini manipulacije ponudama. Digitalizacija procesa nabavki jača unutrašnju kontrolu protiv korupcije i otkrivanje kršenja integriteta, a pruža i uvid u revizijske postupke koji mogu poslužiti za istraživačke aktivnosti. Sistem e-nabavki KONEPS u Koreji je primjer integrisane *online* platforme za nabavku.

Shodno tome, Prijedlog OECD-a od Savjeta za javne nabavke (OECD, 2015b) ohrabruje pristalice da koriste digitalne tehnologije za podršku odgovarajućim inovacijama u oblasti elektronskih nabavki tokom čitavog ciklusa nabavki.

5.11. Nadzor i kontrola

Nadzor i kontrola ciklusa nabavki nisu samo neophodni za podržavanje odgovornosti i promovisanju integriteta u procesu javnih nabavki, ovi procesi također stvaraju vrijedne dokaze o učinku i efikasnosti ciklusa nabavki. Osnova za adekvatan sistem nadzora i kontrole je analiza rizika procesa upravljanja i njegovog okruženja. Zauzvrat, zapažanja proizašla iz nadzornih i kontrolnih aktivnosti mogu dati uvid u nove i novonastale rizike ili crvene zastavice, omogućavajući ažuriranje i poboljšanje sistema nadzora i kontrole. Štaviše, srazmjerne sankcije nakon otkrivanja nezakonitog ponašanja putem nadzornih i kontrolnih aktivnosti mogu djelovati kao efikasno sredstvo koje će spriječiti koruptivno ponašanje.

Nadzor i kontrola predstavljaju jedan od temeljnih instrumenata OECD-a koji promovišu implementaciju efikasnih sistema integriteta u javnom sektoru u cjelini i naročito u javnim

nabavkama. Prijedlog OECD-ovog Savjeta za javne nabavke (OECD, 2015b) ohrabruje države sljedbenice da primjenjuju mehanizme nadzora i kontrole kako bi podržali odgovorno ponašanje tokom cijelog ciklusa javnih nabavki, uključujući odgovarajuće procese za postupanje s žalbama i sankcije. Osim toga, Prijedlog OECD-ovog Savjeta za javni integritet traži od država sljedbenica da primjenjuju sistem kontrole i upravljanja rizicima kako bi se zaštitio integritet u organizacijama javnog sektora, posebno kroz:

- osiguravanje kontrolnog okruženja s jasnim i pravičnim ciljevima koji pokazuju posvećenost rukovodstva vrijednostima integriteta i vrijednostima javnih usluga, a to osigurava razuman nivo efikasnosti, učinka i usaglašenosti organizacija;
- osiguravanje strateškog pristupa upravljanju rizicima;
- osiguravanje dosljednih mehanizama kontrole koji uključuju efektivne i jasne procedure za odgovor na vjerodostojne sumnje o kršenju zakona i propisa i olakšavaju izvještavanje nadležnim vlastima bez straha od odmazde.

Učinkovite unutrašnje kontrole osmišljene su tako da osiguraju efikasno ispunjavanje procesa javnih nabavki, a istovremeno očuvaju sigurnost ciljeva i ciljeve vezane za integritet. Unutrašnje kontrole u nabavkama potvrđuju da li se prate pravne, administrativne i finansijske procedure i uključuju finansijsku kontrolu, kontrolu unutrašnje revizije i upravljanja. Štaviše, usklađene prakse unutrašnje kontrole osiguravaju postojanost u primjeni pravila i standarda nabavke u javnom sektoru. Federalna agencija za nabavke u Ministarstvu unutrašnjih poslova u Njemačkoj, na primjer, elektronski prati radne tokove, što omogućava učinkovitiju kontrolu. U Brazilu, Opservatorija za javnu potrošnju radi sa sistemom crvenih zastavica, koji ukazuju na specifične rizike.

Unutrašnje kontrole su dizajnirane prema sveobuhvatnoj procjeni rizika integriteta. Sprovođenje odgovarajuće procjene rizika zahtijevat će definisanje rizika integriteta povezanih s postupcima javnih nabavki, identifikaciju kontrolnih mjera, koje su već na snazi za ublažavanje ovih rizika i postavljanje prioriteta primjene dodatnih mjera kontrole, koje su neophodne za rješavanje postojećih razlika.

Pored toga, procjena rizika se može obaviti na pomičnoj osnovi, kako bi se prilagodila faktorima koji se stalno razvijaju i koji mogu imati utjecaj ili utječu na procese javnih nabavki. Na primjer, Argentina, Brazil, Francuska i Južna Koreja su se usredotočile na progresivniji pristup određivanja faktora rizika i ranjivosti integriteta vezanih za javne nabavke. Kao još jedan primjer, Južna Afrika je nedavno imenovala načelnika za nabavke čija je dužnost pregled i modernizacija pravnog okvira i informacionih sistema javnih nabavki te poboljšanje upravljanja, poštivanja i nadležnosti javnih nabavki.

U cilju izgradnje povjerenja ponuđača u integritet i pravičnost sistema nabavki, važna je učinkovitost žalbi i žalbenih procedura. Pristupačnost, jednostavnost korištenja, pravovremena obrada, nezavisna revizija i efikasno praćenje su ključne karakteristike žalbe i žalbenih procedura. Opcije žalbe mogu se staviti na raspolaganje prije potpisivanja ugovora, kako bi se osiguralo da ponuđači koji mogu osporiti odluku nadležnih organa zadržati šansu da im ugovor bude dodijeljen. Nekoliko zemalja je uvelo obavezni period mirovanja kako bi

se osigurala prilika da se drugi ponuđači ponovo vrate u postupak javne nabavke ako to okolnosti opravdavaju. U zemljama EU, reforma Zakona o javnim nabavkama je sprovedene u skladu s Direktivom 2007/66/EC o pravnim lijekovima. U Japanu, Ured za osporavanje sistema javnih nabavki upravlja sistemom žalbenih postupaka, a Kanada je osnovala pravobranilački ured posebno za žalbene postupke u javnim nabavkama.

5.12. Crvene zastavice

Šta su crvene zastavice i kako se koriste?

Crvena zastavica je indikator moguće prevare ili korupcije. To je element ili skup elemenata koji su po prirodi neobični ili se razlikuju od normalne aktivnosti. Predstavljaju signal da je nešto neuobičajeno i da se treba dalje ispitati.

Različite crvene zastavice se mogu pojaviti u javnim nabavkama. One mogu ukazati na anomalije u:

- dokumentaciji ponuđača, npr. ponude od navodno različitih ponuđača koji se šalju putem faksa s istog broja telefona;
- finansijskim podacima, npr. fakture plaćene u iznosima koji premašuju vrijednost ugovora;
- ponašanju osoblja, npr. vrši pritisak na komisiju za evaluaciju da izabere određenog izvođača radova.

Prisustvo crvenih zastavica bi trebalo učiniti osoblje i upravitelje još pažljivijim: trebali bi preduzeti neophodne mjere kako bi potvrdili ili odbacili mogućnost postojanja rizika od sukoba interesa. Izuzetno je važno reagovati na njih. Dužnost, u prvom redu, ugovornog organa i, drugo, organa upravljanja, je da uklone sve sumnje zbog kojih se crvena zastavica podigla.

Postojanje crvene zastavice ne znači da je došlo do prevare ili da do nje može doći, već da je situacija potrebno provjeriti i pozornije nadzirati.

Crveni zastavice u postupku javnih nabavki

Ovaj odjeljak govori o tipičnim slučajevima sumnje na prevaru u vezi sa sukobom interesa u različitim fazama postupka s primjerima šta se dešava u praksi.

Pojava nekih od ovih crvenih zastavica može biti banalna; Mogu se primijeniti na mnoge situacije, a ne samo na sukobe interesa. Važno je imati na umu da su crvene zastavice indikatori koji imaju za cilj potaknuti provjere prvog reda da bi se otklonile sumnje ili potvrdila vjerojatnoća pojave prevare ili nepravilnosti. Sljedeća pojava crvenih zastavica treba da vodi ka detaljnim provjerama da bi se otklonila ili potvrdila mogućnost pojave sukoba interesa.

Priprema i pokretanje postupka

Pitanje sukoba interesa mora se pokrenuti odmah u toku faze pripreme postupka. Kada se izradi nacrt tenderske dokumentacije, ugovornim organima mogu biti potrebna određena spoljašnja istraživanja ili mogu zatražiti mišljenje od vanjskih izvora. Ugovorni organi mogu, u određenoj mjeri, dokumentaciju za tendersku proceduru bazirati na osnovu izvještaja, koje su izradili vanjski stručnjaci. Ugovorni organ također mora odlučiti o vrsti postupka i nacrtu obavještenja o ugovoru, ugovornim dokumentima, specifikacijama i nacrtu ugovora.

Ugovorni organ treba preduzeti neophodne mjere za sprečavanje sukoba interesa od prve faze pripreme dokumenata.

Rizici vezani za sukob interesa

Neko ko učestvuje u izradi dokumenata može pokušati, direktno ili indirektno, djelovati na tendersku proceduru omogućavajući učešće, recimo, rođaku, prijatelju ili komercijalnom odnosno finansijskom partner.

Crveni zastavice

- Osoba koja je zadužena za izradu tenderske dokumentacije/viši zvaničnik insistira na angažovanju spoljašnje firme koja bi pomogla u izradi dokumenata, iako to nije neophodno.
- Zahtijevaju se dvije ili više pripremnih studija na istu temu od spoljašnjih firmi i neko vrši pritisak na osoblje da koristi jednu od ovih studija u izradi tenderske dokumentacije.
- Lice koje je zaduženo za izradu dokumenata organizuje postupak na način da ne ostavlja dovoljno vremena za pažljivu reviziju dokumenata prije pokretanja tenderske procedure.
- Dva ili više ugovora za identične artikle izdaju se u kratkom vremenskom periodu bez ikakvog razloga, što rezultira metodom manje konkurentne nabavke.
- Odabran je pregovarački postupak, iako je moguć otvoreni postupak.
- Postoje neopravdani kriteriji za izbor ili dodjelu koji favorizuju određenu firmu ili ponudu.
- Pravila o pružanju usluga ili robe su suviše stroga, omogućavajući samo jednoj firmi da dostavi ponudu.
- Zaposlenici institucije koja je ugovorni organ imaju rođake zaposlene u firmi mogućem ponuđaču.
- Zaposlenici institucije koja je ugovorni organ su radili za firmu mogućeg ponuđača, neposredno prije nego što su se priključili Ugovornom organu.

Primjer: Jedan od ponuđača učestvuje u postupku pripreme i dobija neke dodatne informacije prije nego što se postupak pokrene. To negira drugim ponuđačima fer šansu za pobjedu na tenderu i predstavlja sukob interesa.

Rizici vezani za sukob interesa

Informacije o tenderskoj proceduri mogu procuriti.

Crveni zastavice

- Neuobičajeno ponašanje radnika koji insistira na dobijanju informacija o postupku tendera, iako nije zadužen za ovaj postupak.
- Zaposlenici institucije koja je ugovorni organ imaju rođake zaposlene u firmi mogućem ponuđaču.
- Zaposlenici institucije koja je ugovorni organ su radili za firmu mogućeg ponuđača, neposredno prije nego što su se priključili Ugovornom organu.

Primjer: Član osoblja učestvuje u izradi ili ispravljanju dokumenata za javne nabavke, zatim podnosi ostavku i pridružuje se preduzeću koje dostavlja ponudu ubrzo nakon toga.

SUGESTIJE:

- Pregled tenderske dokumentacije zbog crvene zastavice.
- Obezbijediti da se, po potrebi, uključe prava revizije i pravni lijekovi.

Procedura poziva, procjena ponuda i konačna odluka

Nakon roka za prijem ponuda, ugovorni organ provjerava usklađenost dostavljenih ponuda i procjenjuje ih. Tamo gdje je prikladno, ugovorni organ traži od ponuđača da otklone nedostatke ili dostave određene informacije ili dalja objašnjenja. Ugovorni organ, na osnovu kriterija datih u obavještenju, odlučuje koji su konačni tenderi važeći. Komisija za evaluaciju daje pismenu ocjenu i preporuku. Odluku o dodjeli ugovora donose rukovodilac imenovan u okviru ugovornog organa.

Rizici vezani za sukob interesa

Primljene ponude mogu biti promijenjene da bi se prikrio neuspjeh ponuđača da ispuni rok ili da obezbijedi svu neophodnu dokumentaciju.

Član komisije za evaluaciju može pokušati obmanuti ili vrši pritisak na druge članove da utiču na konačnu odluku, na primjer, davanjem pogrešnog tumačenja pravila.

Crveni zastavice

- Očigledno je promijenjen zvanični dokument i/ili potvrda o prijemu dokumenata (npr. križanje).
- Članovi komisije za evaluaciju nemaju potrebnu tehničku ekspertizu za procjenu podnesenih ponuda i njima dominira jedan pojedinac.
- Subjektivni elementi su prezastupljeni u sistemu kriterija.

- Nedostaju neke od obaveznih informacije izabranog ponuđača.
- Neke informacije koje daje izabrani ponuđač odnose se na osoblje ugovornog organa (npr. adresa zaposlenog)
- Adresa izabranog ponuđača je nepotpuna, npr. postoji samo adresa poštanskog pretinca, nema telefonskog broja i ulice (možda su fiktivne kompanije).
- Specifikacije su vrlo slične proizvodu ili uslugama izabranog ponuđača, naročito ako specifikacije obuhvataju set veoma specifičnih zahtjeva koje bi vrlo malo ponuđača moglo zadovoljiti.
- Nekoliko kompanija koje su kupile tendersku dokumentaciju dostavile su ponudu, naročito ako ih više od polovine ispadne.
- Nepoznata preduzeća koja nemaju evidenciju o dodjeljivanju ugovora.

SUGESTIJE:

- Osigurajte da članovi odbora budu izabrani u skladu s utvrđenim priručnikom za implementaciju projekta.
- Osigurajte da je projektni službenik za nabavke dostupan komisiji za evaluaciju kako bi odgovorio na sva proceduralna pitanja.
- Utvrdite da komisija za evaluaciju ima potrebnu tehničku ekspertizu za procjenu ponuda.
- Provjerite da li članovi komisije potpišu izjavu u kojoj potvrđuju da nemaju sukob interesa u obavljanju svoje dužnosti, kao što je bilo kakva trenutna ili prošla povezanost s bilo kojim ponuđačem.

Izvođenje, dopune i izmjene javnih ugovora

Svaki ugovor dodijeljen u postupku javne nabavke mora se primijeniti u potpunoj saglasnosti sa zahtjevima navedenim u pozivu za tender i tehničkim specifikacijama i unutar vremenskog okvira navedenog u pozivu. Strane mogu biti ovlaštene da neznatno izmjene dio ugovora, ako su u stanju dokazati da izmjena nije bila prvobitno predvidljiva i osigurati razumnu održivost i ekonomsku ravnotežu.

Rizici vezani za sukob interesa

Ugovor nije izrađen u skladu s pravilima i/ili tehničkim specifikacijama i tenderskom dokumentacijom.

Ugovor je slabo proveden.

Ugovor se slabo nadzire.

Prihvaćeni su lažni certifikati.

Crvene zastavice

- Promijenjene su standardne ugovorne klauzule (revizija, pravni lijekovi, šteta itd.).
- Metodologija i plan rada nisu priloženi uz ugovor.
- Naziv i pravni status firme su promijenjeni, a odgovorni službenik ovo ne dovodi u pitanje.
- Izrađene su brojne ili upitne promjene naloga za određenog izvođača radova, a odobrava ih isti službenik projekta.
- U međunarodnim projektima postoji dugo, neobjašnjivo kašnjenje potpisivanja ugovora nakon objavljivanja izabranog ponuđača (to može ukazati na to da dobavljač odbija da plati ili pregovara o zahtjevu za mito).
- Izrađene su značajne promjene u tehničkim specifikacijama ili opisu projektnih zadataka.
- Količina predmeta koja se isporučuje je smanjena, bez srazmjernog smanjenja uplate.
- Radno vrijeme je povećano, bez odgovarajućeg povećanja upotrebljenih materijala.
- Nedostaje ugovor ili je prateća dokumentacija kupovine neadekvatna.
- Ponašanje zaposlenog ugovarača kada se bavi dokumentima je neuobičajeno: on/ona ne želi odgovarati na pitanja menadžmenta o neobjašnjivim kašnjenjima i nedostajućim dokumentima.
- Postoji mnogo administrativnih pregleda i poništenih procedura nabavke.
- Postoje promjene u kvalitetu, količini ili specifikaciji robe i usluga u ugovoru koji odstupa od tenderske dokumentacije (opis projektnih zadataka, tehničke specifikacije itd.).

SUGESTIJE:

- Procijenite bilo koji zahtjev za promjenu narudžbe, provjerite njihov legitimitet i, po potrebi, zatražite prateću dokumentaciju, prije nego što se složite sa zahtjevom za promjenu.
- U misiji nadzora nad projektima visokog rizika, zamolite klijente da obavijeste banku o svim izmijenjenim nalogima vezanim za bilo koji od potpisanih ugovora, za bilo koji iznos.
- Koristite supervizorske misije od strane radne grupe da provjerite da li zaista postoje izlaz ključni proizvoda, radova i usluga. Provjere mogu potvrditi usklađenost napretka rada s izdatim certifikatima o izvršenju, adekvatnost prateće dokumentacije, pravilno izdavanje certifikata od strane službenika o pravovremenoj isporuci roba i usluga.
- Zahtijevajte nezavisne godišnje tehničke, finansijske i revizije nabavki projekata visokog rizika.

- Uključite posjete lokacija od strane tehničkih stručnjaka u misijama nadzora.
- Uvedite obuku zvaničnika projekta za upravljanje ugovorom.
- U sklopu nadzora upravljanja nabavkom i finansijama, posebno provjerite nadzor nad upravljanjem ugovorom - liste plaćanja po ugovoru ili izvođaču, provjerite dupla plaćanja i certificiranje primljenih roba i usluga.
- Uvedite striktne procedure obrade žalbi i objavite ih.

6. Partnerstva za inovacije

6.1. Javna nabavka inovativnih rješenja

Javna nabavka je proces kojim javne vlasti - uključujući sve razine vlasti i javne agencije - kupuju robu i usluge ili poslove komisije.

Dobiveni ugovori čine vrlo značajan dio tržišta Europske unije, što čini oko 19% bruto domaćih proizvoda (BDP) ili gotovo 2.400 milijardi eura godišnje.

Javni ugovori iznad određenih pragova vrijednosti moraju biti objavljeni u Službenom glasniku državne uprave ili Europske unije. To je zbog osiguranja veće konkurencije u kontekstu europskog unutarnjeg tržišta. Javna nabavka ima centralnu ulogu u pružanju javnih usluga, poput zdravstva i obrazovanja i uključuje sve vladine odjele, lokalne vlasti, agencije i druga javna tijela.

U posljednjoj deceniji, sve više i više značaja pridaje se povezivanju javnih nabavki i političkih ciljeva kao što su inovacije i održivost.

6.2. Šta su javne nabavke inovativnih rješenja – PPI?

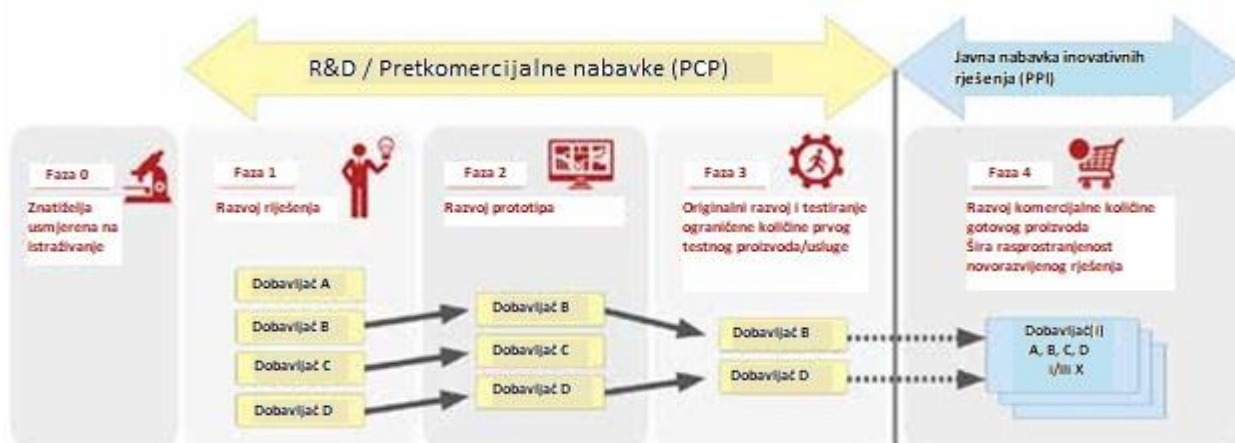
Horizon 2020, novi okvirni program EU za istraživanje i inovacije, uključuje korisnu zakonsku definiciju javne nabavke inovativnih rješenja (PPI) kao osnovu za prihvatljivost aktivnosti nabavke za sufinansiranje EU:

Ona propisuje da je javna nabavka inovativnih rješenja (PPI) nabavka u kojoj ugovorni organ djeluju kao lansirni kupci inovativnih dobara ili usluga, koji još uvijek nisu dostupni na velikoj komercijalnoj osnovi i mogu uključiti i testiranje usklađenosti. Javna nabavka inovativnih rješenja ne uključuje nabavku R&D usluga, koja je poznata kao "pretkomercijalna nabavka" (PCP).

Pretkomercijalna nabavka (PCP) znači nabavku usluga istraživanja i razvoja, koji uključuju podjelu rizika i koristi u tržišnim uslovima i konkurentni razvoj u fazama, gdje se razdvajaju faza istraživanja i faza razvoja od raspoređivanja komercijalnih količina krajnjih proizvoda. PCP je isključen iz direktiva o nabavkama, a Europska komisija je 2007. godine izradila posebnu smjernicu državama članicama predstavljajući na koji način razviti procedure PCP-a.

Kao što je navedeno u uvodu, ovaj priručnik je o PPI. PCP se samo spominje u ovom priručniku radi stavljanja PPI u cjelokupni politički i ekonomski kontekst. Tamo gdje su navodi za oba instrumenta, PPI i PCP, koristi se naziv "nabavka inovacija".

Nabavka inovacija: što su PCP i PPI?



Javna nabavka inovativnih rješenja (PPI) igra ključnu ulogu u poboljšanju efikasnosti i kvaliteta javnih usluga, a istovremeno rješavajući glavne društvene izazove. Ona doprinosi postizanju najbolje vrijednosti javnog novca, kao i šire ekonomske, ekološke i društvene koristi u smislu stvaranja novih ideja, njihovo prevođenja u inovativne proizvode i usluge te na taj način promoviše održivi ekonomski rast u korist evropskih preduzeća i malih i srednjih preduzeća.

Javna nabavka inovativnih rešenja (PPI) je naročito korisna u određenim oblastima (npr. mobilnost, zdravstvo, izgradnja, upravljanje, upravljanje otpadom, reciklaža), gdje javni sektor predstavlja veliki dio potražnje i može da koristi nabavku kao sredstvo za rješavanje ključnih društvenih izazova kao što su održivi transport, efikasnost resursa ili zdravlje i starenje.

Javna nabavka inovativnih rešenja (PPI) obezbjeđuje ranu provjeru stvarnosti konkretnih specifičnih potreba za kupovinom naspram izvodljivih rješenja. Dobavljači mogu bolje predvidjeti potražnju za novim rješenjima i skratiti vrijeme potrebno za razvoj gotovog proizvoda, počevši od ideje. Dobavljači mogu upoređivati konkurentna rješenja i dobiti bolje cijene za inovativno svrsishodnije rješenje. Državne vlasti mogu biti u mogućnosti da upravljaju ponudom inovativnih rešenja sa strane potražnje i da koriste dodatne investicije u istraživanje i razvoj i inovacije.

Poticanjem inovacija sa strane potražnje, usmjeravanjem razvoja i primjenom inovativnih rješenja koja odgovaraju potrebama javnog tržišta, javna nabavka inovativnih rješenja (PPI) može omogućiti dobavljačima da izbjegnu troškove nepotrebnih sadržaja, spriječe "zaključavanje" dobavljača i voditi računa o dugoročnim potrebama javnog sektora.

Kada dobavljači predstavljaju kritičnu masu, oni mogu stvoriti nova vodeća tržišta djelovanjem sa strane potražnje, tako da se čitav sektor preusmjeri s privatnih ka otvorenim standardizovanim rješenjima omogućavajući razvoj fleksibilnijih rješenja. U pojedinim sektorima, potražnja javnog sektora je najvažniji faktor u razvoju novih tržišta za inovativna rješenja. Uprkos potencijalnim prednostima javne nabavke inovativnih rješenja (PPI) kako za efikasnost javnih usluga, tako i za nova rješenja za društvene potrebe, javni organi obično imaju tendenciju da usvoje najmanje rizičan pristup za kupovinu inovacija. Javni nabavljači i dalje pišu opise projektnih zadataka i preferiraju najniže ponude ili najnižu cijenu kao glavni

kriterij prilikom ocjenjivanja primljenih ponuda. Potrebno je prevladati određene prepreke za više strateško korištenje javnih nabavki.

Iz poslovne perspektive, kako redovno potvrđuju ankete Innobarometra od 2009. godine, veoma malo evropskih kompanija (7% ispitanika) imalo je priliku da prodaju inovativna rešenja javnim naručiocima.

Zaključci istraživanja Innobarometra o mogućnostima da kompanije prodaju inovativna rješenja javnim kupcima su podržani i drugim studijama koje pokazuju **teškoće za inovativna mala i srednja preduzeća da pristupe ugovorima o javnim nabavkama**. Sve u svemu, ovo otežava pristup javnih organa inovativnom potencijalu malih i srednjih preduzeća.

6.3. Šta je urađeno u Evropi za potporu javne nabavke inovativnih rješenja?

Uzimajući u obzir potencijal nabavke za inovacije - uključujući i PPI i PCP - da bi se stimulisao rast i stvaranje radnih mjesta, neke države članice (npr. Velika Britanija, Holandija, Švedska, Italija, Španija, Austrija, Njemačka, Francuska, Poljska i Finska) pružaju podršku i sprovođenje PPI - i PCP - deset do petnaest godina, s posebnim pravilima postupanja, koje se često razvijaju preko nacionalnih i, u nekim slučajevima, regionalnim, inovacijskim agencijama (npr. BIS (Velika Britanija), Agenciji (Holandija), VINNOVI (Švedska) TEKES (Finska) i IWT (Regija Flandrija, Belgija)).

Ovi programi, često vođeni kvantitativnim ciljevima za udio javnih nabavki inovativnih rješenja u nabavkama (npr. Holandija 2,5%, Francuska 2%, Španija 3%), ohrabрили su dobavljače da podstaknu razmatranje "inovacija" i pristupe u njihovu redovnu nabavku. U proteklih nekoliko godina gotovo sve države članice su razvile mjere vezane za PPI.

Nedavno su evropske regije preduzele ciljane mjere kako bi podržale ugovaranje inovativnih rješenja i usluga od strane svojih javnih nabavljača. Flandrija (Belgija) i Lombardija (Italija) bili su pioniri u tom pogledu.

Na nivou EU, Evropska komisija je pružila od 2009. godine značajnu i sve veću podršku za PPI. Podrška Evropske komisije može se razlikovati u tri kategorije:

- Prvo, direktne mjere podrške za smanjenje finansijskih rizika javnih nabavki inovativnih rješenja (PPI). Ovo uključuje i finansijsku podršku za uspostavljanje prekograničnih mreža nabavljača i finansijski doprinos kupovini inovativnih rješenja, takozvanog "dopunjavanja".
- Drugo, indirektne mjere podrške za poboljšanje vještina službenika za nabavku, kao što je internetska platforma za razmjenu najboljih praksi i iskustava u pogledu javnih nabavki inovativnih rješenja (PPI); smjernice za javnu nabavku inovativnih rješenja u određenim područjima (npr. održiva izgradnja, zdravstvena zaštita).

- Treće, prateće mjere za poboljšanje baze za dokaze, kao što su mjerenje javnih nabavki inovativnih rješenja (PPI) i pretkomercijalne nabavke (PCP) i referentnih mjera država članica u cilju podrške javnoj nabavci inovativnih rješenja (PPI).

U 2013. godini, 94,5 miliona eura je dodijeljeno Okvirnom programu za konkurentnost i inovacije i 7. okvirnom programu za istraživanje i razvoj nabavke inovacija, uključujući i PPI i PCP.

U svjetlu evropskog programa Horizon 2020 za istraživanja, razvoj i inovacije, Evropska komisija namjerava razviti nove mogućnosti za finansiranje i promovisanje nabavke za inovacije, uključujući i PPI i PCP, u narednim godinama.

Takođe, Platforma za nabavku inovacija je novi system, koji ima za cilj da učini javne nabavke inovativnih rješenja široko rasprostranjenom stvarnošću u Evropi. Razvijena je kako bi pomogla javnim tijelima, nabavljačima, kreatorima politike, istraživačima i drugim zainteresovanim stranama da iskoriste moć PPI-a.

6.4. Kako Evropski pravni okvir i programi EU podržavaju javne nabavke inovativnih rješenja?

Postoje dva glavna načina podrške evropskim javnim naručiocima za kupovinu inovativnijeg rješenja: prvo, imaju pravni okvir koji je pogodniji za inovacije, i drugo, u razvijanju aktivnosti podrške u korist javnih nabavljača i organizacija podrške. Ova dva potencijalna načina za djelovanje su navedena na sljedećim stranicama.

Pravni okvir: Nove direktive EU o nabavkama

Javna nabavka trenutno podliježe Direktivama o javnim nabavkama - 2004/17/EC (nabavke u sektoru voda, energetike, transporta i poštanskih usluga), 2004/18/EC (javni radovi, snabdijevanje i usluge) i 2009/81/EK (nabavka odbrane i osjetljive sigurnosti). Nove Direktive o javnim nabavkama 2014/24/EU i 2014/25/EU koje su zamijenile Direktivu 2004/17/EZ i 2004/18/EZ stupile su na snagu 17. aprila 2014. **Nove direktive će ohrabriti kompanije da razviju svoje kapacitete za inovacije, Istovremeno uzimajući u obzir osnovne zahtjeve konkurencije, transparentnosti i jednakog tretmana. Države članice sada moraju da ih prenesu u nacionalni zakon, najkasnije do aprila 2016.**

Novi konkurentski postupak s pregovorima zamjenjuje trenutni pregovarački postupak uz prethodno objavljivanje obavještenja o ugovoru. Da bi se osigurala pravičnost, transparentnost i efikasnost, ova nova procedura je jasno strukturirana i obezbjeđuje jednaku razmjenu informacija između ugovornog organa i ponuđača. Fokusira se na poboljšanje i prilagođavanje tendera i pruža ugovornim organima efikasne instrumente za postizanje najboljeg ishoda nabavke u pregovorima.

Drugo, konkurentski dijalog je pojednostavljen, naročito za tehničke i finansijski složene projekte.

Ove procedure daju ugovornim organima veću fleksibilnost, veće mogućnosti i nove puteve za nabavku. Imaju mnogo veću slobodu da biraju vrstu i dizajn procedure, koja najbolje odgovara njihovim potrebama. Ugovorni organi mogu efikasno koristiti takve procedure u svim situacijama u kojima su neophodni pregovori (npr. za ugovore koji uključuju element dizajna ili inovacije ili ako tehničke specifikacije ne mogu biti u dovoljnoj mjeri definisane). Naručilci će stoga imati veću fleksibilnost u izboru postupka za zadovoljavanje njihovih potreba i procjenu različitih rješenja.

Nova pravila također uvode novi postupak, koji se zove partnerstvo za inovacije¹⁸, kako bi javnim naručilcima omogućilo dobivanje inovativnog rješenja razvijenog prema njihovim zahtjevima. Partnerstvo za inovacije predviđa finansiranje istraživanja i razvoja za inovativno rješenje u istom postupku kao i za nabavku rješenja. Stoga nije relevantno za PPI, koja se finansira u okviru programa Horizon 2020.

Direktive nabavke 2014

Sažetak odredbi relevantnih za PPI

- 1. Obnavljanje zahtjeva za dokumentacijom u fazi izbora:** podsticanje učešća malih i srednjih preduzeća na javnim tenderima
- 2. Pojašnjavanje izuzetaka za istraživačke i razvojne usluge ili što se zove pretkomercijalna nabavka (već postoji u pravnom okviru iz 2004):** ohrabrivanje javnih nabavljača da podstiču razvoj novih/inovativnih rješenja
- 3. Pojašnjavanje pravila o preliminarnim konsultacijama na tržištu:** omogućavanje boljih konsultacija na tržištu i podsticanje tržišta
- 4. Ohrabrivanje funkcionalnih i izvedbenih specifikacija:** bolji podsticaj razvoja inovacija izbjegavajući tehničke specifikacije
- 5. Ohrabrivanje konkurentnih procedura sa pregovaranjem:** omogućavanje boljih konsultacija na tržištu i podsticanje
- 6. Veća dostupnost konkurentskog dijaloga:** bolji podsticaj razvoja inovativnih rješenja
- 7. Mogućnost primjene okolišnih i socijalnih kriterija i uzimanje u obzir troškova životnog ciklusa:** bolji podsticaj razvoja inovativnih rješenja
- 8. Mogućnost uvođenja kriterija za dodjelu vezanih za inovativne karakteristike (član 67. revidirane Direktive)**
- 9. Pojašnjavanje pravila zajedničke prekogranične nabavke:** omogućavanje većeg tržišta i širenje rizika pojedinačnih nabavki za rane inovativne projekte koji uključuju neizvjesne ishode
- 10. Organiziranje godišnjeg izvještavanja država članica o javnim nabavkama inovativnih rješenja i uključenosti malih i srednjih preduzeća:** dobivanje boljeg kvalitativnog i kvantitativnog uvida u prirodu nabavke.

Pored gore navedenih novih i revidiranih procedura koje su na raspolaganju ugovornim organima, Direktive o javnim nabavkama iz 2014. dodatno su omogućile pristupe nabavkama za koje je utvrđeno da su "prijateljski za inovacije". Podvučena je mogućnost sprovođenja preliminarne tržišne konsultacije. Mogućnost uzimanja u obzir okolišnih i socijalnih razmatranja u različitim fazama procesa nabavke, kao i korištenje troškova životnog ciklusa u fazi dodjele, daje jaču pravnu osnovu. Omogućavajući kupcima da se fokusiraju na kriterije izvan početnih troškova otkupa, životni i socijalni kriteriji i troškovi životnog ciklusa mogu promovirati inovativna rješenja koja mogu dobiti više bodova u svjetlu njihove dugoročne financijske koristi. Slično tome, upotreba funkcionalnih ili izvedbenih specifikacija može omogućiti veći djelokrug za inovativne prijedloge.

Najzad, veliki broj promjena u procedurama selekcije i dokumentaciji su također usmjereni na osiguranje malih i srednjih preduzeća - od kojih su mnogi visoko inovativni - imaju bolji pristup procedurama javnih nabavki. Nova pravila o prekograničnoj zajedničkoj nabavki će omogućiti kupcima iz različitih država članica da ostvare zajedničke kupovine. Objedinjavanje potražnje različitih država članica može podstaci rizik i podjelu koristi za inovativne projekte i udruživanje potražnje.

Posljednje, ali ne i najmanje važno, i možda najvažnije, implementacija novih direktiva od strane država članica pruža im mogućnost da procjene javnu nabavku iz strateške perspektive, kao i da utvrde kako se najbolje mogu ostvariti inovacije i drugi ciljevi. U narednim godinama pokazat će se da mnoge organizacije usvajaju nove pristupe u cilju postizanja boljih rezultata nabavke. U međuvremenu, ovaj proces bi trebalo biti potpomognut većim oslanjanjem na elektronske sisteme s trenutnim integrisanjem e-nabavki, slijedeći strategiju Evropske komisije kako bi se korištenje e-nabavki učinilo pravilom u Evropskoj uniji do sredine 2016. godine. Ovakav razvoj e-administracije mora se vidjeti i kao jedinstvena prilika za podsticanje inovacija u javnim nabavkama.

6.5. Potencijal javnih nabavki inovativnih rješenja u Evropskim strukturnim i investicionim fondovima

Evropski strukturni i investicioni fondovi (ESIF) podupiru velika ulaganja, uglavnom putem javnih nabavki - vidi precizne podatke u nastavku - infrastrukture koja pruža osnovne usluge građanima u oblastima energije, životne sredine, transporta i informacionih tehnologija, kao i socijalnu, zdravstvenu, istraživačku, inovativnu, poslovnu i obrazovnu infrastrukturu. Oni također usmjeravaju ove investicije u razvoj endogenog potencijala industrije EU, uključujući sve veće istraživanje i inovacije, usluge podrške, klastere i mreže.

Procenat vezan za inovacije povećao se sa 6% u operativnim programima prije 2000. godine na oko 25% u programima razdoblja 2007.-2013, obuhvaćen je u "Cilju evropske teritorijalne saradnje" Evropskog fonda za regionalni razvoj (poznatim pod nazivom "INTERREG"), što se dodatno poboljšava kroz tematsku koncentraciju Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) nakon 2013. godine za istraživanja, inovacije, informacione tehnologije, konkurentnost malih

i srednjih preduzeća i ulaganje u ekonomiju s niskom razinom karbona, za koje se očekuje izdvajanje od oko 110 milijardi eura. Pored toga, Evropski socijalni fond (ESF), Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF) aktivno podržavaju inovacije, a Kohezioni fond ima potencijal za kupovinu inovativnih rješenja u oblastima saobraćaja i energije. Ovih pet fondova su takozvani "Evropski strukturni i investicioni fondovi" (ESIF) i regulišu se posebnim propisima, ali se drže zajedno putem Uredbe o zajedničkim odredbama.

Što se tiče posljednjeg perioda finansiranja kohezije politike (2007-2013), studija Evropskog parlamenta za 2012. godinu "Javna nabavka i koheziona politika" donosi zanimljive zaključke o korištenju ovih sredstava i njihovog odnosa s javnim nabavkama.

Prvo, pokazalo se da su mnogi evropski projekti koji primaju podršku regionalne politike uključivali obimne procedure javnih nabavki. Najveći dio ovih građevinskih radova odnosi se na investicije u infrastrukturu.

Sveukupno, takve nabavke činile su 46% ukupnog budžeta za kohezionu politiku - oko 159 milijardi eura - na evropskom nivou u periodu 2007-13 (to uključuje samo ostvarivanje nabavke iznad praga za objavljivanje u EU). Stoga, upotrebom javnih nabavki za stimulaciju inovativnih rješenja može se ostvariti značajno jačanje učinka.

Izvještaj EP-a pokazuje da su se opsežne javne nabavke kao dio infrastrukturnih investicija (46% ukupnog budžeta Kohezije politike) odnosile na sljedeće sektore:

- transport (24%)
- okoliš (direktne investicije, 15%);
- energetika, informacione i komunikacione tehnologije, urbani razvoj (rehabilitacija, regeneracija, stanovanje), zdravstvo i istraživačko-obrazovna infrastruktura:

Opsežne javne nabavke obuhvataju:

- i. 144 milijarde eura u manje razvijenim regionima (cilj "konvergenije") ili 80% ukupnog budžeta Kohezije politike; 52% budžeta ide u veliku infrastrukturu za ove regije;
- ii. 14,5 milijardi eura u razvijenijim regionima (cilj "konkurentnosti") ili 21% njihovog ukupnog budžeta.

JAVNA NABAVKA VELIKOG OBIMA KAO DIO INFRASTRUKTURNIH ULAGANJA						
PODRUČJE INTERVENCIJE	FINANSIRANJE ZAJEDNICE (€)	TOTAL (%)	CONV (%)	RCE (%)	ETC (%)	FONDOVI
Transport	81,738,956,640	23,70	27,50	6,00	13,70	ERDF, CF
Okoliš (direktna ulaganja)	50,060,003,266	14,50	16,10	6,30	16,00	ERDF, CF
Energija	10,814,179,032	3,10	3,10	3,30	4,30	ERDF, CF
Informaciono- komunikacijska tehnologija	2,304,553,527	0,70	0,70	0,60	0,70	ERDF, CF
Urbani razvoj (rekonstrukcija, obnova, kućanstvo)	14,538,939,438	4,20	4,20	4,70	2,90	ERDF
Zdravstvena infrastruktura	5,185,363,033	1,50	1,70	0,50	1,20	ERDF
Obrazovna infrastruktura	7,255,060,786	2,10	2,40	0,60	0,70	ERDF
Podzbir- značajan	159,456,631,903	46,30	51,50	20,80	37,60	

Drugo, izvještaj također pokazuje upotrebu sredstava kohezionih fondova u svijetlu nabavki manjih razmjera, manjih ugovora i kupovine robe i usluga, a naročito u pogledu nabavke:

- Privatnih i javnih nabavki proizvoda i usluga informacionih i komunikacionih tehnologija;
- Mašine, oprema i male infrastrukture;
- Usluge podrške malih i srednjih preduzeća;
- Usluge obrazovanja i obuke za istraživanja, razvoj tehnologije i inovacije ljudskog kapitala, zapošljavanje i socijalnu inkluziju.

Ovi podaci pokazuju ogroman potencijal u smislu budžeta i ekonomskih sektora. Sektori su intenzivni za zapošljavanje, imaju veliku potrebu za inovacijama i predstavljaju oblasti u kojima su evropske industrije svjetski lideri.

Od 2014. godine pa dalje, nova pravila investiranja ESIF-a pokazuju jači naglasak na potrebi adresiranja novih područja, novih vrsta akcija i novih prioriteta. Vrijedno je napomenuti sljedeće:

- **Naglasak regiona da razviju "kooperativna partnerstva"** između: aktera istraživanja, obrazovanja i inovacija;

- **Mogućnost "investiranja"** u oblastima kao što su ekološke inovacije, društvene inovacije, aplikacije javnog servisa;
- **Mogućnost korištenja "stimulacije potražnje"** za: inovacije, umrežavanje, klastere, provjeru ranog proizvoda, mogućnosti napredne proizvodnje i prvu proizvodnju, posebno u ključnim tehnologijama i širenju tehnologija opće namjene.
- **Razvoj i prihvatanje** elektronskog upravljanja, elektronskog učenja, elektronske inkluzije, elektronske kulture i elektronskih zdravstvenih rješenja, jačanje institucionalnog kapaciteta i učinkovitosti javne uprave, podržavajući pomak ka ekonomiji niske emisije karbona, prilagođavanju klimatskim promjenama, sprečavanju i upravljanju rizikom, očuvanju i zaštiti životne sredine, zatim, promovisanju učinkovitosti resursa, održivog transporta i uklanjanja uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama te promovisanju održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podržavanju mobilnosti radne snage među investicionim prioritetima. Ovo ima značajan potencijal **za stvaranje veće potražnje za inovativnim proizvodima i uslugama putem javne nabavke inovativnih rješenja (PPI).**

Da li će ovaj potencijal evropskih strukturnih i investicionih fondova biti realnost zavisi uglavnom od rukovodnih organa, tj. nacionalnih i regionalnih vlasti, kao i prioriteta i modaliteta implementacije koje biraju za predstojeće ESIF programe. Nije neophodno izričito pomenuti PPI u programima ESIF-a, u cilju da im se omogući njihovo korištenje, međutim, bilo bi poželjno pomenuti PPI kao vrstu ili primjer akcija koje treba podržati ili kao vodeće načelo za izbor operacija relevantne prioritetne osi.

Kako je identifikacija **"investicionih prioriteta"** ključni element programa ESIF, treba napomenuti da praktično svi od 11 investicionih prioriteta ESIF-a dopuštaju korištenje PPI-a. Međutim, kako bi se izbjegla nepravilna klasifikacija akcija, na primjer, da budu u skladu s "tematskim obavezama koncentracije" potrebno je osigurati direktnu vezu između korištenja PPI u okviru prioriteta investiranja. Treba primijetiti da budući da su direktni korisnici aktivnosti PPI uvijek javna tijela (tijela koji su predmet Direktiva o nabavkama), stoga se ona ne mogu koristiti u okviru investicionih prioriteta 3 a-d (povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća) kako bi se direktno podržala mala i srednja preduzeća, osim javne infrastrukture ili usluge nabavljene posebno za potporu malim i srednjim poduzećima (npr. centar za inkubaciju, oprema za FabLab itd.). Bez obzira na to, akcije PPI-a mogu indirektno pomoći inovativnim malim i srednjim poduzećima dajući im priliku da pronađu vodećeg kupca i na taj način svoje inovacije brže plasiraju na tržište i brže dobiju povrat ulaganja.

6.6. Perspektiva podrške javnih nabavki inovativnih rješenja u okviru programa Horizon 2020

Horizon 2020 je finansijski instrument za implementaciju Unije inovacija 28 - vodeće inicijative strategije Evropa 2020, koja ima za cilj osigurati globalnu konkurentnosti u Evropi. Cilj mu je:

- unapređenje izvrsnosti u nauci;
- jačanje industrijskog vodstva;
- i rješavanje društvenih izazova.

U okviru projekta Horizon 2020, javna nabavka inovativnih rješenja (PPI) prepoznata je kao novi oblik podrške inovacijama. Horizon 2020 predviđa tri vrste podrške javnoj nabavci inovativnih rešenja, koje sprovode nabavljači iz država članica i pridruženih zemalja dodjeljivanjem grantova:

- Za umrežavanje javnih nabavljača u određenoj oblasti od javnog interesa (koordinacije i podrške akcija - CSA); Za ove vrste aktivnosti stopa sufinansiranja Horizon 2020 je 100%; Ove akcije obično uključuju aktivnosti za pripremu zajedničkih ili koordiniranih javnih nabavki inovativnih rješenja, upravljanje i praćenje, odnosno aktivnosti za podizanje svijesti, umrežavanje, obuku, evaluaciju, validaciju i širenje rezultata);
- Za sufinansiranje cijene zajedničke ili koordinirane nabavke inovativnih rešenja (*Cofund Action* - CA). Za ove vrste aktivnosti stopa sufinansiranja Horizon 2020 iznosi 20%. Prihvatljivi troškovi uključuju cijenu kupovine i troškove vezane za koordinaciju i umrežavanje kako bi pripremili, upravljali i pratili poziv na tender;
- Za treću vrstu podrške javnim nabavkama inovativnih rješenja predviđen je Horizon 2020 koji sprovodi EU (ili relevantno finansirajuće tijelo) u svoje ime ili zajedno s ugovornim organima iz država članica i pridruženih zemalja (Akcija za nabavku).

Pozivanje javnih nabavljača i organizacija za podršku da se udruže s drugim nabavljačima u okviru projekta Horizon 2020 može pomoći ne samo u identifikaciji najsavremenije tehnologije i razine djelovanja, već i u pravilnom postupanju s procedurama nabavke u skladu s Direktivama i upravljanju rizicima projekata javnih nabavki inovativnih rješenja. Udruživanje također može smanjiti troškove inovativnog rješenja zahvaljujući ekonomiji razmjera zbog povećanog obima nabavke. Horizon 2020 projekti također mogu olakšati nabavku dodatnih količina inovativnih rješenja putem ESIF-a.

Za sticanje podrške u okviru projekta Horizon 2020, ove grupe javnih nabavki moraju poštovati određena administrativna pravila, u skladu s pravilima učešća Horizon 2020. Na primjer, konzorcij mora uključiti učesnike iz najmanje 3 različite zemlje, od kojih najmanje 2 javna nabavljača iz 2 različite zemlje sa zajedničkim potrebama nabavke. Pored toga, drugi nabavljači - npr. privatni, NVO nabavljači - koji pružaju usluge od javnog interesa i drugi subjekti, koji pomažu naručiocima, mogu učestvovati u konzorciju. Aktivnosti javnih nabavki inovativnih rješenja će se uglavnom koristiti u okviru tri prioriteta Horizon 2020: "Odlična nauka", "Industrijsko liderstvo" i "Društveni izazovi" (zdravlje, demografske promjene i blagostanje, sigurnost hrane, održiva poljoprivreda i šumarstvo, istraživanja morske i pomorske i kopnene vode, sigurnost, čista i efikasna energija, pametan, zelen i integrisan transport, klimatske aktivnosti, okoliš, efikasnost resursa i sirovina).

6.7. Partnerstva za inovacije u novom režimu javnih nabavki – pomak fokusa s proceduralnih ka konstruktivnim problemima?

Na početku 2014. godine Evropski parlament i Vijeće su usvojili novu direktivu o javnim nabavkama (Direktiva 2014/24/EU, u daljem tekstu Direktiva). Između ostalog, nova Direktiva uvodi novu proceduru koja se zove inovativno partnerstvo. Dostupnost novih odredbi može biti naročito korisno iz perspektive složenih ugovora, koji su karakterisani kao mješoviti ugovori. To je zato što inovativna partnerstva imaju potencijal da omoguće ugovornom organu da osigura složene ugovore koji obuhvataju nekoliko vrsta predmeta vezanih za razvoj inovacija i njihovom isporukom.

S jedne strane, inovativno partnerstvo ima potencijal nadvladati primarni izazov i neizvjesnost vezanu za korištenje dvostepene procedure, koja je podijeljena na pretkomercijalnu i komercijalnu nabavku, odnoseći se na nepravednu konkurenciju i sukob interesa koji se mogu dogoditi pri saradnji u pretkomercijalnoj fazi. S druge strane, uspostavljanje inovativnog partnerstva može se posmatrati ne samo kao odgovor na postojeće izazove, već i kao novi način ostvarivanja cilja pametnog, održivog i inkluzivnog rasta koji karakteriše strategiju Evropa 2020. Međutim, primjena odredbi o inovativnom partnerstvu može istovremeno predstavljati određene izazove. Cilj ovog članka je prepoznati i diskutovati o ovim izazovima.

Prvobitno, da bi se postigao ovaj cilj, scena za diskusiju biće postavljena prezentacijom pozadinskih informacija. Drugo, razgovarat će se o tri načina nabavke inovacija: pretkomercijalnoj nabavki, dostavljanju inovacija putem procedure konkurentnog dijaloga i novoformiranom inovativnom partnerstvu. Treće, posebna pažnja će biti posvećena odredbi o inovativnom partnerstvu u Direktivi, a fokus će biti i na predloženom postupku i strukturi partnerstva. Četvrto, članak će razmotriti koja će nova rješenja uvesti nove postupke. Konačno, posljednji odjeljak će zaključiti diskusiju.

6.8. Pozadinske informacije

EU, kao i bilo koji drugi region, suočava se s važnim društvenim izazovima kao što su osiguranje visokokvalitetne i dostupne zdravstvene zaštite, borba protiv klimatskih promjena i poboljšanje energetske efikasnosti. Pristupanje ovim izazovima često zahtjeva nova i bolje rješenja. Kako istraživanja i inovacije igraju centralnu ulogu u strategiji Evropa 2020 za pametan, održiv i inkluzivan rast, nabavka inovacija je od velike vrijednosti. Međutim, isporuka inovacija nosi specifične pravne izazove koji trebaju biti uzeti u obzir. Jedan od izazova je način razumijevanja inovacija. Do sada nije postojala pravna definicija inovacija u zakonu o javnim nabavkama EU, što bi potencijalno moglo dovesti do neizvjesnosti. Između ostalog, nije bilo razjašnjeno kako osigurati ugovor koji uključuje inovacije i kako klasifikovati takav ugovor, posebno jer je često teško odrediti predmet ugovora o inovacijama.

Uvođenjem nove procedure – inovativnog partnerstva, Direktiva također uvodi pravnu definiciju inovacije u članu 2 (22), koja glasi:

"inovacija" podrazumijeva implementaciju novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili procesa, uključujući, ali ne ograničavajući se na proizvodnju, građevinske procese ili izgradnju, novi metod marketinga ili novi organizacioni metod u poslovnim praksama, organizaciji radnih mjesta ili vanjskim odnosima s namjerom da pomogne u rješavanju socijalnih izazova ili da podrži strategiju Evropa 2020 za pametan, održiv i inkluzivan rast;"

Postoji nekoliko problema ove definicije - posebno pitanje razumijevanja koncepta "značajno poboljšanog". S tim u vezi, recital 47 Direktive navodi da inovacija treba poboljšati efikasnost i kvalitet, i da bi trebala doprinijeti postizanju najbolje vrijednosti za javni novac, kao i šire ekonomske, ekološke i društvene koristi. Prema tome, čini se da bi zahtjev za značajno poboljšanje trebao podrazumijevati ove elemente. Inovacija bi trebala omogućiti ugovornom organu da pruži bolje ugovore u smislu kvaliteta, troškova životnog ciklusa i da omogući ugovornom organu da uključi bolje okolišne i društvene razmatranja i standarde. Osim toga, mogu se kritikovati i drugi elementi definicije. Prvo, nejasno je zašto bi zakonodavac uspostavio definiciju koja će zastarjeti, jer se definicija odnosi na strategiju Evropa 2020.

Drugo, definicija je suviše složena. Možda bi bilo bolje jednostavno govoriti o implementaciji novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili procesa, uključujući, ali ne ograničavajući se na proizvodnju, građevinske procese ili izgradnju.

Postoji nekoliko načina podsticanja uvođenja inovacija u postupak nabavke od strane ugovornog organa, među kojima su konkursi za projektovanje i funkcionalni opis predmeta. Ipak, ove opcije mogu povećati rizike i zbunjenost po pitanju kako osigurati da ugovorni organ ne uspoređuje jabuke s narančama. Također, kada se ovi alati koriste u otvorenim ili ograničenim procedurama, oni nisu tradicionalni inovativni procesi, jer nije dozvoljen dijalog između ugovornih organa i ponuđača.

Do nedavno se nabavka inovacija mogla vršiti i na sljedeća dva načina. Prvo, nabavka inovacija mogla bi se obaviti u dvostepenom postupku, počevši od pretkomercijalne nabavke u kojoj se dodjeljuje ugovor za istraživanje i razvoj (R&D), a potom slijedi procedura nabavke već razvijenog inovativnog rješenja (izgradnja, usluge, roba) na komercijalnom tržištu. Drugo, cijeli proces, uključujući pretkomercijalnu i komercijalnu nabavku, mogao bi se kombinovati u jedan postupak, a predmet nabavke bi se obezbjedio, u zavisnosti od okolnosti ugovora, putem procedure konkurentnog dijaloga ili pregovaračkog postupka uz obavijest (u Direktivi promijenjen i preimenovan u konkurentski pregovarački postupak). Nova Direktiva obuhvata još jednu mogućnost, razvijanje i plasiranje inovacija putem novouvedenog inovativnog partnerstva.

6.9. Partnerstvo za inovacije

Partnerstvo za inovacije mora težiti razvoju inovativnog proizvoda, usluga ili radova i daljoj kupovini dobara, usluga ili radova koji iz tog proizlaze. S jedne strane, partnerstvo za inovacije kombinuje i pretkomercijalnu i komercijalnu fazu nabavke, jer obje predstavljaju predmet nabavke: razvoj inovacije (pretkomercijalna faza) i naknadna kupovina inovacije (komercijalna faza), pod uslovom da inovacija odgovara nivoima učinka i maksimalnim

troškovima dogovorenim između ugovornih organa i ponuđača. Stoga se može tvrditi da je prevaziđen osnovni izazov pomenutih metoda nabavke inovacija, kao što je rizik od sukoba interesa ili nejednakog tretmana. S druge strane, uspostavljanje partnerstva za inovacije može se posmatrati ne samo kao odgovor na postojeće izazove, već i kao novi način ostvarivanja cilja pametnog, održivog i inkluzivnog rasta koji karakteriše strategiju Evropa 2020.

Prema Recitalu 49 Direktive, partnerstvo za inovacije može se primijeniti ako organ ima potrebu za nabavkom inovativnog proizvoda, usluga ili radova koji ne postoje na tržištu i stoga zahtijeva istraživanja i dugoročno partnerstvo za njihov razvoj. Nažalost, tekst člana 31, koji se odnosi na partnerstvo u oblasti inovacija, nejasan je i neizvjestan i predstavlja određene izazove. Jedan od izazova je procjena koji projekti se mogu smatrati dovoljno inovativnim. Člana 2 (22) nove Direktive navodi da projekat mora rezultirati "novim ili značajno poboljšanim" proizvodom, uslugom, metodom itd., što je prilično nejasno napisano. Ipak, dodatak pravnoj definiciji inovacija u Direktivi je poboljšanje prijedloga da u određenoj mjeri ograničava mogućnost zloupotrebe postupka inovativnog. Konkretno, pravila sprečavaju korištenje partnerstva za inovacije kada su inovacije čisto slučajne. Ipak, rizik od zloupotrebe partnerstva za inovacije je u praksi prilično mali, zbog regulacijskih detalja faza nakon zaključenja ugovora o nabavki i činjenice da su pravila koja se primjenjuju prilično skupa, vremenski ograničena i obimna.

Postoje razlike između izvornog prijedloga za novu Direktivu o nabavkama i same Direktive, osobito u smislu smjernica o tome kako će inovacijsko partnerstvo biti dodijeljeno. Prijedlog Direktive bio je ograničen na navode da: svaki ponuđač može podnijeti zahtjev za učešće kao odgovor na obavještenje o ugovoru, s ciljem uspostavljanja inovacijskog partnerstva, koji će biti dodijeljen u skladu s pravilima konkurentskog pregovaračkog postupka. U skladu s navedenim, samo pozvani ponuđači mogli su da podnesu ponude, a dodjela ugovora o inovacijskom partnerstvu trebala bi se zasnivati isključivo na ekonomski najpovoljnijem tenderu.

Direktiva detaljnije objašnjava proceduru i obuhvata više detalja o tome kako bi se tačno takav proces trebao zaključiti. U dokumentaciji za nabavku, ugovorni organ će identifikovati potrebu za inovativnim proizvodom, uslugama ili radovima, koje se ne mogu obezbijediti kupovinom proizvoda, usluga ili radova već dostupnih na tržištu. Ugovorni organ će naznačiti koji od ovih elemenata definiše minimalne zahtjeve, koje moraju ispuniti svi tenderi. Ovi minimalni zahtjevi su uslovi i karakteristike (naročito fizičke, funkcionalne i zakonske) koje bi bilo koja ponuda trebala sadržavati ili posjedovati kako bi ugovornom organu bilo omogućeno da dodijeli ugovor u skladu s izabranim kriterijima za dodjelu. Informacije dostavljene u dokumentaciji za nabavku moraju biti dovoljno precizne da omoguće ponuđačima da prepoznaju prirodu i obim potrebnog rješenja i odluče da li će podnijeti zahtjev za učešće u postupku. Potrebno je priznati da, ukoliko nisu dovoljno definisane potrebe ugovornog organa, moglo bi doći do rizika od materijalnih promjena uslova ugovora nakon zaključivanja ugovora, što povećava rizik od osporavanja nabavke. Dakle, prvi izazov za ugovornog organa je da dovoljno široko definiše svoje potrebe, da se izbjegne

osporavanje procesa nabavke, ali tačno onoliko koliko je potrebno za donošenje odluke o učešću od strane potencijalnog ponuđača na osnovu pruženih informacija.

Još jedan novi dodatak usvojenoj formi Direktive je da ugovorni organ može odlučiti da uspostavi partnerstvo za inovacije s jednim ili nekoliko partnera koji sprovode odvojene istraživačke i razvojne aktivnosti. Također, u izvornom prijedlogu, državama članicama je data mogućnost da postupak partnerstva za inovacije sprovode prema nacionalnom pravu, dok je prema novoj Direktivi to obavezano. Osim toga, formulisanje kriterija za dodjelu je promijenjeno s 'ekonomski najpovoljnije ponude' na 'najbolji odnos cijene i kvaliteta' (terminologija korištena u direktivi iz 2014. godine za nagrade koji uključuju elemente koji ne sadrže cijenu).

Postupak partnerstva za inovacije ima dvije faze: izbor učesnika i faza natjecanja. Prilikom izbora ponuđača, ugovorni organ će posvetiti posebnu pažnju kriterijima koji se odnose na kapacitet ponuđača u oblasti istraživanja i razvoja, i razvijanja inovativnih rješenja. Kriteriji za izbor mogu potencijalno predstavljati određene izazove, jer ih je potrebno pročitati zajedno s članom 58 (c) (4) Direktive, koji se odnosi na tehničke i profesionalne sposobnosti. Kako je cilj inovativnog partnerstva inovacija, teško je u potpunosti dokazati da ponuđač posjeduje "neophodne ljudske i tehničke resurse i iskustvo". To se može dokazati samo na osnovu sličnih projekata, a ako je inovacija pionirska, postoji šansa da slični projekti nisu provedeni u prošlosti. Da bismo se bavili ovim pitanjem, treba uzeti u obzir iskustvo ponuđača u različitim inovacijskim procesima.

Izgleda prikladno tvrditi da će, u velikoj mjeri, partnerstvo za inovacije morati biti uspostavljeno na osnovu vrlo uopćenih kriterija. Istovremeno, važno je dodati da pored inovativnog istraživačkog i razvojnog iskustva, ponuđač treba da posjeduje i sposobnost proizvodnje i isporuke razvijene robe/usluga/radova.

6.10. 'Probiranje' u partnerstvu za inovacije

Uvođenje promjena tehničkih specifikacija i drugih dokumenata nabavke nakon runde pregovora, tokom faze licitiranja partnerstva za inovacije, signalizira mogućnost "probiranja" (mogućnost koju je prva uputila Komisija pri predlaganju Direktive 2004/18/EZ kojom se uvodi procedura konkurentskog dijaloga). "Probiranje" predstavlja praksu odabira svih ili nekih aspekata različitih rješenja kandidata i uključuje ih kao osnovu za konačnu ponudu drugih kandidata.

Iz perspektive ugovornog organa, "probiranje" među predloženim rešenjima bi moglo biti najkorisnije u razvoju inovacije. Zbog toga je predložena ograničena povjerljivost tokom faze pregovora u postupku konkurentskog dijaloga, omogućavajući ugovornom organu da definiira svoje tehničke specifikacije za fazu natjecanja i to uključivanjem jednog od rješenja predloženog od ponuđača u tehničke specifikacije ili kombinujući predstavljena rješenja i tražeći od svih ponuđača da podnesu svoje završne ponude na ovoj osnovi. Ovom prijedlogu

su se snažno suprotstavile kompanije iz privatnog sektora jer se njime ugrožava zaštita povjerljivih informacija i konkurentska prednost ponuđača pri predlaganju inovativnog rješenja. Tako je Direktiva 2004/18/EZ ograničila "probiranje" zahtijevajući saglasnost ponuđača, koji učestvuju u tender, za primjenu takve prakse. Ipak, od uvođenja konkurentskog dijaloga 2004. godine, u praksi je utvrđeno da se ova procedura zaključuje na različite načine, koji se mogu grupisati u četiri modela. Autori su ustanovili da se u nekim od ovih modela javlja "probiranje" pri čemu učesnici dijele svoja rješenja i pokušavaju uticati, što je moguće više, na ono što će biti uključeno u tehničku specifikaciju. To je zbog činjenice da će takvi ponuđači imati veću šansu da pobjede na tenderu.

Kako je ovo pitanje tretirano u novoj Direktivi, posebno u kontekstu partnerstva za inovacije?

Član 31 navodi da u toku pregovaranja ugovorni organ može razmatrati sve aspekte (s izuzetkom minimalnih zahtjeva) ugovora o partnerstvu za inovacije s ponuđačima. Međutim, tokom ovih pregovora, ugovorni organ je obavezan da jednako tretira sve učesnike uz posebnu napomenu da ne smije pružati informacije na diskriminirajući način. Na primjer, ugovornom organu nije dopušteno da pruži informacije jednom ponuđaču, a ne drugima, a zabranjeno je i unaprijed obavještavati odabrane ponuđače o određenim zahtjevima tendera. Pored ovoga, ugovorni organ ne smije otkrivati povjerljive informacije drugim ponuđačima bez prethodne saglasnosti ponuđača koji ih je dostavio. Takva saglasnost ne mora biti u obliku općeg odricanja, već će biti data u vezi s namjerom komunikacije o određenim informacijama. Na prvi pogled se čini da je situacija u vezi s "probiranjem" u partnerstvu za inovacije veoma slična prijašnjoj - zabranjena, osim ako mu je ponuđeno odobrenje.

Ipak, u prethodnoj Direktivi 2004/18/EC, pored povjerljivih informacija, zabranjeno je i dijeliti predloženo rješenje s drugima. Ovo pravilo je bilo potrebno pročitati zajedno sa starim članom 29(6) Direktive 2004/18/EC, koji je podrazumijevao da ugovorni organ mora zatražiti od ponuđača da pošalju svoje konačne ponude na osnovu rješenja ili rešenja koja su razvijena tokom faze dijaloga.

U sadašnjim odredbama o partnerstvu za inovacije navodi se da u slučaju partnerstva za inovacije s nekoliko partnera, ugovorni organ, u skladu s članom 21, neće otkriti drugim partnerima predložena rješenja ili povjerljive informacije, koje je dostavio partner u okvir partnerskog postupka bez njegove saglasnosti. Ovaj dio odredbe sadržan je u drugom dijelu člana 31 koji reguliše strukturu partnerstva za inovacije, a ne proces samog postupka. Pitanje se može postaviti da li bi se ta odredba trebala tumačiti u sklopu faze licitacije ili faze implementacije partnerstva za inovacije. Ako je drugo tumačenje tačno, potencijalno će biti dozvoljeno "probiranje" u određenom obimu bez saglasnosti relevantnih ponuđača tokom faze licitacije. Ovaj argument je podržan činjenicom da je ugovornom organu dozvoljeno da promjeni tehničku specifikaciju kao i drugu dokumentaciju nabavke nakon runde pregovora. Osim toga, ugovorni organ je dužan da ponuđačima pruži dovoljno vremena da izmjene i ponovo predaju dopunjene ponude. Također, odredba člana 31(4) Direktive zabranjuje otkrivanje povjerljivih informacija, ali ne i predložena rješenja. Ne postoji slična referenca u

postupku konkurentskog dijaloga koja zahtijeva da ponuđači predaju svoje konačne ponude na osnovu rješenja predstavljenih tokom dijaloga. Prema tome, moglo bi se tvrditi da je ponuđačima dozvoljeno dostavljanje svojih završnih ponuda na osnovu određenog i razvijenog rješenja tokom runde pregovora.

Suprotno gore navedenom viđenju, moglo bi se tvrditi da bi ponuđač u tom slučaju pokušao klasifikovati sve aspekte svog rješenja kao povjerljive informacije, s čijim dijeljenjem se ne slaže. Iz toga proizlazi da je dozvoljeno koristiti samo dijelove rješenja koji nisu klasifikovani kao povjerljive informacije ili za koje je ponuđač dao saglasnost o dijeljenju, a na osnovu kojih se mijenjaju tehničke specifikacije ili drugi dokumenti nabavke.

Drugačije tumačenje bi podrazumijevalo da se svi paragrafi tumače zajedno, jedni s drugima, a da je zabrana razmjene rješenja bez saglasnosti relevantnih ponuđača, koja se ne može pružiti u obliku općeg odricanja, primjenjiva na cijeli proces, uključujući i natjecanje. Način na koji je tekst Direktivi pooštren od 2004. do 2014. godine ukazuje na to da je ovo tumačenje vjerovatno ispravno. Ovo se može poduprijeti činjenicom da se paragrafi četiri i šest člana 31 odnose na zahtjev povjerljivosti utemeljenom u člana 21. Važno je napomenuti da će se ugovorni organi suočiti s teškim zadatkom redizajniranja dokumenata nabavke i obuhvatanja promjena, jer će morati osigurati da se povjerljivost određenih informacija podržava i poštuje.

Jedan od načina da ugovorni organ podijeli rješenja ili informacije može biti obećanje nadoknade za dijeljenje znanja ponuđača u postupku nabavke. Ova opcija je pojašnjena u postupku konkurentnog dijaloga gdje je moguće precizirati cijene i isplate u zamjenu za saglasnost ponuđača. Nadalje, u dokumentima nabavke partnerstva za inovacije ugovorni organ mora definirati mjere primjenjive na prava intelektualnog vlasništva te utvrditi mogućnost uključivanja naknade. Cijena bi trebala odražavati vrijeme uloženo u postupak i činjenicu da je ponuđač voljan podijeliti svoje "znanje" (i sve buduće posljedice) u natjecanju za određeni ugovor.

Do nedavno se raspravljalo da li bi, alternativno, ugovorni organ jednostavno mogao postaviti zahtjev za razmjenu informacija u obavještenju o ugovoru. Nova Direktiva izričito navodi u članu 31(4) zabranu otkrivanja povjerljivih informacija kandidata ili ponuđača drugim učesnicima bez njihove saglasnosti, koja ne može biti pružena u obliku općeg odricanja – što, po svemu sudeći, implicira da odricanje ne može biti ni uopćeno ni automatsko, obzirom da se saglasnost mora dati za svaku stavku informacija. Shodno tome, čini se da prema Direktivi najvjerovatnije nije dozvoljeno uspostavljanje općeg uslova pristupanja o razmjeni informacija. Vrijedilo bi razmotriti koje bi alternative (ako ih ima) bile moguće u novom režimu. Da li bi bilo moguće dijeljenje određenih informacija postaviti kao uslov za pristupanje te na taj način izbjeći zabranu uopćenog karaktera odricanja? Ako je to moguće, koje pravne kvalifikacije bi imao takav zahtjev?

Neki autori su tvrdili da je pristupni uslov dijeljenja informacija klasifikovan kao kriterij selekcije te stoga nije dopušten, jer takva vrsta kriterija odabira nije razmatrana u Direktivi. Prema Rubach-Larsen-u, ako prihvatanje bilo koje vrste "probiranja" pretpostavlja drugačiji pravni karakter od onog koji je uslov za učešće na tenderu, bilo bi teško utvrditi njegovu

validnost, a time bi i ugovornom organu provedba takvog stanja na bilo koji način bila otežana.

Međutim, moglo bi se tvrditi da zahtjev dijeljenja specifičnih informacija nije kriterij selekcije, već jednostavno proceduralno pravilo za učešće slično, na primjer, zahtjevima forme ponude. Ova linija argumenata može biti podržana odlukom u predmetu Beentjes, što snažno ukazuje da se tender, koji nije u skladu s navedenim zahtjevima, može odbiti. Međutim, da li je ovakav pristup dozvoljen pod novim pooštrenim režimom nije jasno. Ono što je više nego sigurno jeste da zahtijevanje razmjene informacija bilo koje vrste, uopćeno ili specifično, može odvratiti ponuđače od učešća.

6.11. Struktura partnerstva za inovacije

Partnerstvo za inovacije je nova vrsta nabavki i bavi se ne samo postupkom dodjele, već i strukturom partnerstva za inovacije i pozicijom nakon zaključenja ugovora.

Partnerstvo za inovacije mora biti strukturirano u slijedu faza, prateći istraživački proces sve do, eventualno, ali ne nužno, proizvodnje robe ili pružanja radova ili usluga, uključujući i intermedijarne ciljeve, koje partner treba postići te obezbjeđivanje plaćanja u odgovarajućim dijelovi. Na osnovu tih ciljeva, ugovorni organ može nakon svake faze odlučiti da prekine partnerstvo za inovacije ili, u slučaju partnerstva za inovacije s nekoliko partnera, da smanji broj partnera prekidanjem pojedinačnih ugovora, i to ako je te mogućnost i uslove njihovog korištenja ranije naznačio u dokumentaciji nabavke. Međutim, u Direktivi nedostaju definicije ili smjernice o tome kako treba tumačiti određene upotrebljene termine. Prvo, nedostaje objašnjenje šta je "istraživački proces". Kao što Apostol ispravno istakao, nije jasno da li uzastopne faze partnerstava za inovacije odgovaraju fazama pretkomercijalne nabavke, tj. istraživanjem rješenja, prototipizacijom i ispitivanjem na terenu. Izgleda da je ovo pitanje ostalo otvoreno.

Struktura partnerstva za inovacije zahtjeva da ugovorni organ: a) odredi mjere koje se primjenjuju na prava intelektualnog vlasništva i b) ima pravo da prekine partnerstvo za inovacije nakon svake od dogovorenih faza, pod uslovom da su u dokumentaciji nabavke navedeni mogućnost i uslovi za takav prekid. Što se tiče prava intelektualnog vlasništva, u Direktivi nije navedeno ko bi trebalo da polaže pravo na intelektualno vlasništvo inovacije. Ako je to dobavljač, može se tvrditi da će biti plaćen dva puta - prvo, za razvoj inovacija i drugo, zadržavanjem prava intelektualnog vlasništva na kraju. Zbog toga takva situacija može izazvati pitanja državne potpore. Međutim, postoje visoki ulozi kada se razmatra mogućnost da ugovorni organa zadržava prava intelektualnog vlasništva (dopuštajući nadležnom tijelu da imenuje drugog partnera za isporuku rezultata inovacije), budući da ugovorni organ možda nije stručnjak za razvoj i može riskirati odgovornost za pitanja o kojima malo zna. Druga mogućnost u praksi je da ugovorni organ i dobavljač imaju zajedničko vlasništvo nad pravima intelektualnog vlasništva tako da mogu dijeliti sve rizike i koristi.

Na kraju, u pogledu strukture partnerstva za inovacije Direktiva zahtijeva da sporazum o partnerstvu treba da sadrži informacije o tome koliko dugo će trajati ugovor, obim

finansijske naknade za privatnog partnera i opis kako treba napredovati dokumentaciju. Može se primijetiti da su već neki autori identifikovali da je tekst odredbe u prvobitnom prijedlogu za novu Direktivu slabo nacrtan, naročito u pogledu cijene i kasnije kupovine razvijene robe / radova / usluga. Izgleda da usvojena verzija Direktive nije riješila ova pitanja.

U članu 31 (7) stoji:

"The estimated value of supplies, services or works shall not be disproportionate in relation to the investment required for their development."

"Procijenjena vrijednost zaliha, usluga ili radova ne smije biti nesrazmjerna u odnosu na ulaganja potrebna za njihov razvoj."

Nije jasno zašto troškovi razvoja nužno utiču na cijenu kupoprodajnog ugovora. Čini se da su oni uključeni u raniju fazu partnerstva za inovacije. Zapravo, čl. 31(2) Direktive navodi:

"Partnerstvo za inovacije će postaviti intermedijarne ciljeve koje će partneri postići i osigurati plaćanje naknade u odgovarajućim ratama."

Da bi se tvrdilo suprotno, trebalo bi priznati da ponuđači možda nisu voljni da učestvuju u partnerstvu za inovacije, ukoliko postoji rizik da budu izuzeti iz kasnijih faza, a da ne budu proporcionalno plaćeni za nastale troškove. Međutim, Arrowsmith tvrdi da ugovorni organ ima diskreciono pravo u odlučivanju o tome šta i kada treba platiti. Ona tvrdi da direktiva nužno ne zahtijeva da svi razvojni radovi budu direktno plaćeni po punim tržišnim stopama, ali da daje ugovornom organu fleksibilnost da plati dobavljača za razvoj kroz kasniju kupovinu, ukoliko ugovorni organ smatra da je to najkorisnije. Čini se da sve dok se poštuju principi transparentnosti i jednakog tretmana, ne bi trebalo da bude važno da li će privatni partner biti isplaćeni u fazi razvoja ili tokom faze kupovine. Međutim, ono što je presudno u praksi je da ne treba podcijeniti troškove razvoja za velike inovativne projekte. Troškovi mogu biti mnogo veći od stvarne narudžbe za isporuku jednog dobavljača.

Izazov za ugovornog organa u praksi je osigurati da koristi inovativno partnerstvo u skladu s pravilima konkurencije. Stoga mora osigurati da ugovorni organ nabavlja komercijalne količine inovacija, čija vrijednost nije nesrazmjerna stečenom ulaganju za njen razvoj, a ne prelazi granice kupovine inovacija koja je već komercijalizirana (tj. više ne djeluje kao 'prvi kupac' i ne promoviše inovativna rješenja). Takva praksa bi kršila pravilo da ugovorni organi ne smiju koristiti partnerstva za inovacije na način da spriječe, ograniče ili iskrive konkurenciju.

Drugi izazov u partnerstvu u oblasti inovacija može se javiti kada je istraživanje zaista novo i inovativno te tokom istraživanja strane, koje rade u partnerstvu, otkriju da uspješnom ponuđaču nedostaje određena stručnost za potpuniji razvoj ili isporuku usluga kao što je obećao. U takvim se pitanjima mogu pojaviti promjene u identitetu najpovoljnijeg ponuđača. Zakon o nabavkama dozvoljava promjenu članova konzorcija ili promjene u ključnim podugovaračima, ali samo u strogim parametrima. Da bi se izbjegao ovaj rizik, moglo bi se reći da bi bilo korisno zaključiti partnerstvo za inovacije s nekoliko partnera, kako bi drugi partner mogao ući i preuzeti razvoj inovacije u ovom slučaju. Međutim, princip povjerljivosti

ugovornom organu može onemogućiti uključivanje drugog partnera obzirom na potrebne informacijama. Nadalje, nije jasno da zakon o nabavkama, u bilo kojem slučaju, dozvoljava ovakvu vrstu "ulaska" drugog partnera zbog nedostatka određene ekspertize primarno izabranog ponuđača. Može se tvrditi da se obim pružanja usluga dodijeljen ovom partneru produžava bez otvaranja konkurencije, s obzirom da je taj partner izabran da pruži "drugačiji" dio razvoja inovacija. Stoga će možda biti neophodno provesti novu proceduru nabavke.

6.12. Šta je novo?

Kada se razmatraju odredbe o partnerstvu za inovacije, može se primijetiti da po prvi put direktiva o nabavkama reguliše post-nabavku, ugovorna pitanja koja se odnose na strukturu partnerstva. Međutim, u pogledu proceduralnih pravila za sprovođenje postupka dodjele ugovora, oni su slični proceduri pregovora s prethodnim obavještenjem iz Direktive 2004/18/EC i postupku konkurentskog pregovora u novoj Direktivi. Dakle, pitanje je da li je bilo neophodno uspostavljanje potpuno nove procedure.

Da bi odgovorili na ovo pitanje, vrijedi uzeti u obzir kako bi nabavka partnerstva za inovacije izgledala pod prethodnim režimom Direktive 2004/18/EC. Pravila nabavke bi se često primjenjivala. Najprije, pravila bi se primijenila na nabavku ekskluzivnog razvoja inovacija, a kao drugo, ukoliko bi razvoj bio neekskluzivan, klasifikacija ugovora bi se zasnivala na pravilima koja se primjenjuju na mješovite ugovore. Ugovor bi, u tom slučaju, uključivao oba elementa obuhvaćena Direktivom 2004/18/EU (tj. radove, opskrbu i usluge) i elemente koji nisu obuhvaćeni tom direktivom (tj. uspostavljanje institucionalizovanih partnerstava u obliku polu javne kompanije). Shodno tome, za ovu dodjelu možda će se morati primijeniti i jedna od procedura dostupnih za Direktivu 2004/18. Čini se da će ovdje dostupni postupci, kao i prethodno spomenuti konkurentski dijalog - na osnovu složenosti ugovora - i pregovarački postupak uz prethodnu obavijest - u slučaju pružanja usluga, biti na sveukupnim osnovama za određivanje cijena ili na osnovi za koju nikakva specifikacija ne može biti postavljen.

Kao što je istaknuto u prethodnim odjeljcima, primjerenost postupka konkurentnog dijaloga je upitna ili bi bar njegova upotreba postavila neke izazove. Međutim, prema Arrowsmith-u, čini se da bi, ukoliko je dostupan, postupak pregovaranja s prethodnim obavještenjem dopuštao dovoljno fleksibilnosti i diskrecije ugovornom organu da uspostavi uspješno partnerstvo za inovacije i olakša inovacije. Stoga, može se tvrditi, skladno tvrdnjama Arrowsmith-a, da od početka postupka sve što se može učiniti u okviru inovacijskog partnerstva može se obaviti i pregovaračkim postupkom uz prethodnu obavijest prema Direktivi 2004/18/EZ. Međutim, prema podacima Komisije, postupak pregovora s prethodnim obavještenjem bio je izuzetan postupak koji se primjenjuje samo u određenim i ograničenim okolnostima. Shodno tome, postavlja se pitanje da li bi se u ove izuzetne slučajeve mogle uvrstiti sve vrste inovativnih nabavki koje spadaju u novu proceduru partnerstva za inovacije, s obzirom da je vrsta nabavke za koju se koristi partnerstvo za inovacije veoma rijetka u praksi. Razumno bi bilo tvrditi da mogu, posebno u okviru starog

člana 30 (1) (b), koji ukazuju da se pregovarački postupak može koristiti kada priroda radova, opskrbe ili usluga odnosno rizici koji se na njih odnose ne dozvoljavaju prethodno određivanje sveukupne cijena. Imajući u vidu predmet partnerstva za inovacije, može se vidjeti da će cijena zavisiti od nivoa postignutog tehnološkog razvoja. U istraživačkom i razvojnem procesu nije moguće garantovati da li će cilj inovacije biti ostvaren ili da li će dosegnuti nivo koji će biti zadovoljavajući ugovornom organu. Prema tome, bilo bi nemoguće ili barem ekstremno teško predvidjeti ukupnu cijenu ugovora.

Shodno tome, ukoliko se polazna tačka kao i osnova za korištenje partnerstva za inovacije mogu postići u postupku pregovora s prethodnim obavještenjem, diskutabilno je da li je bilo neophodno uvoditi čitav novi postupak. Naročito je u novoj Direktivi proširena dostupnost konkurentnog pregovaračkog postupka (uspješnog postupaka pregovaranja s prethodnim obavještenjem).

6.13. Zaključak

Uvođenje partnerstva za inovacije predstavlja zanimljiv dodatak Direktivi, jer je to prva procedura koja reguliše proces nabavke i ugovornu strukturu sporazuma.

Značajan nedostatak partnerstva za inovacije jeste to što nije pogodan za tijela koja traže nove usluge u kratkom vremenskom periodu, obzirom da proces ima mnogo faza i zahtjeva ulaganje vremena i novca. Također, tekst odredbi o partnerstvima za inovacije je mjestimično neispravan, uvodeći neizvjesnost i konfuziju. Konačno, složen je, obzirom da ugovorni organ nosi obiman "teret ugovorne svijesti". Organ treba da postavi srednjoročne ciljeve i reguliše prava intelektualno vlasništva, a to može biti težak zadatak posebno za male ugovarače s ograničenim kapacitetom ili iskustvom. Ovi obimni ugovorni zahtjevi i potencijalna raspoloživost ograničene verzije "probiranja" mogu biti prepreka koja ometa razvoj partnerstva za inovacije. Možda bi otvorena struktura partnerstva za inovacije, o kojoj odlučuju stranke, bio bolji pristup. Bolje bi bilo (kako je Arrowsmith tvrdio) da se umjesto što postoje tri slične procedure (konkurentni dijalog, partnerstvo za inovacije i konkurentski postupak s pregovorima) pažnja usmjeri na uspostavljanje jednog fleksibilnog postupka, koji omogućava, između ostalog, nabavku inovativnih projekata. Ovakav pristup bi doveo do fleksibilnosti u razvoju inovacija, a istovremeno bi zaštitio principe nabavke. Dalja uputstva Komisije bila bi dobrodošla kako bi se osigurala odgovarajuća primjena, razumijevanje i razvoj partnerstva za inovacije.

7. Evropska jedinstvena dokumentacija za nabavke

7.1. Pozadinske informacije

Evropski pojedinačni dokument nabavke (European Single Procurement Document – ESPD) je vlastita izjava ekonomskih subjekata kojom pružaju preliminarne dokaze u zamjenu za uvjerenja izdata od javnih organa ili trećih strana. On zamjenjuje standardni pretkvalifikacijski upitnik (PQQ) koji je ranije bio u upotrebi.

Kao što je predviđeno člankom 59. Direktive 2014/24/EU, to je formalna izjava ekonomskog subjekta da nije u jednoj od situacija na osnovu kojih se ekonomski subjekti moraju ili mogu isključiti; da ispunjava relevantne kriterije odabira i da, gdje je to primjenjivo, ispunjava objektivna pravila i kriterije koji su postavljeni u svrhu ograničavanja broja ostalih kvalifikovanih kandidata koji će biti pozvani na sudjelovanje.

Cilj mu je smanjiti administrativno opterećenje koje proizlazi iz zahtjeva za izdavanjem znatnog broja certifikata ili drugih dokumenata koji se odnose na kriterije isključivanja i odabira.

ESPD je opći dokument, koji se koristi u svim državama članicama EU, što znači da se pitanja u ESPD-u ne mogu mijenjati niti se mogu nova dodavati. Međutim, nije potrebno odgovarati na sva pitanja u svakom tenderu. Obavijest o ugovoru i/ili tenderska dokumentacija sadržavat će upute o kriterijima i stoga će se dijelovi ESPD-a pregledati kao dio postupka odabira.

Ekonomski subjekti, ukoliko je primjenjivo, u svoje ESPD mogu uključiti informacije o podugovaračima na čije se kapacitete ekonomski subjekt oslanja ili ne.

ESPD namijenjen je za korištenje ekonomskih subjekata različitih nadležnosti i zbog toga smo se odlučili zadržati reference Direktive i druge instrumente EU umjesto Gibraltarskog zakona (npr. dio III, odjeljak A se odnosi na Okvirnu odluku Vijeća 2008/841/JHA umjesto na relevantni Zakon o krivičnom postupku za definisanje učešća u kriminalnoj organizaciji).

Ekonomski subjekti mogu biti isključeni iz postupka javne nabavke ili biti predmetom krivičnog gonjenja prema nacionalnom zakonu u slučajevima ozbiljnog pogrešnog predstavljanja pri popunjavanju ESPD-a ili, generalno, u dostavljanju informacija potrebnih za provjeru odsustva osnova za isključenje ili ispunjavanja kriterija za izbor, ili pri zadržavanju takvih informacija odnosno kada ekonomski subjekti nisu u mogućnosti da podnesu prateću dokumentaciju.

Ekonomski subjekti mogu ponovo koristiti informacije date u ESPD-u, a koje su već korištene u prethodnom postupku nabavke sve dok su informacije tačne i relevantne.

7.2. Elektronski servis ESPD-a

Do 2018. godine HM upravljanje Gibraltara trebala bi imati elektronsku ESPD uslugu koja će omogućiti ekonomskim subjektima da pripreme, čuvaju i podnesu njihove ESPD, kao dio HM upravljanja Gibraltarske strategije za elektronske tendere.

Jednom kada se usvoje procedure nabavki, u kojima je objavljen konkurentski poziv u Službenom listu Evropske unije, potrebne informacije će se automatski preuzimati u skladu s dijelom I, a pod uslovom da se gore pomenuta elektronska ESPD usluga koristi za generisanje i popunjavanje ESPD.

Do tada, i ako nema konkurentskog poziva u Službenom listu EU, ugovorni organ ili ugovorno tijelo mora popuniti informacije koje omogućavaju nedvosmisleno identifikovanje postupka javne nabavke. Sve ostale informacije u svim dijelovima ESPD-a morat će ispuniti ekonomski subjekt.

7.3. Popratna dokumentacija

Kao što je ranije spomenuto, ESPD se sastoji od formalne izjave ekonomskog subjekta da se ne primjenjuju relevantna osnova za isključivanje, da su ispunjeni mjerodavni kriteriji odabira i da će pružiti relevantne informacije kako to zahtijeva ugovorni organ ili ugovorno tijelo.

Tenderi u otvorenim postupcima i zahtjevi za sudjelovanjem u ograničenim postupcima, konkurentski pregovarački postupci, konkurentski dijalozi ili partnerstva za inovacije moraju biti popraćeni ESPD-om, koji će ekonomski subjekti dovršiti kako bi pružili potrebne informacije. Osim u odnosu na određene ugovore temeljene na okvirnim sporazumima, ponuđač kojem je namijenjena dodjela ugovora morat će dostaviti aktuelne potvrde i popratne dokumente.

Ugovorno tijelo ili ugovorni subjekt može zatražiti od bilo kojeg ponuđača u bilo kojem trenutku tokom postupka podnošenje cjelokupnog ili dijela traženih potvrda i pratećih dokumenata ako je to potrebno kako bi se osiguralo pravilno vođenje postupka.

Slično tome, može se navesti da službeni popisi odobrenih ekonomskih subjekata ili ekvivalentnih certifikata ne mogu biti utemeljeni ili izdani u određenoj državi članici ili da odrede reference i informacije koje moraju biti pružene kako bi se omogućilo ugovornom tijelu ili ugovornom subjektu da preuzmu određenu potvrdu elektroničkim putem.

Ako su nabavke podijeljene na lotove, a kriteriji odabira se razlikuju od lota do lota, za svaki lot (ili skupinu lotova s istim kriterijima odabira) treba popuniti ESPD.

ESPD nadalje identificira javni organ ili treću stranu odgovornu za utvrđivanje pratećih dokumenata i sadrži službenu izjavu kojom će ekonomski subjekt moći, na zahtjev i bez odlaganja, osigurati priložene dokumente.

Ugovorni organi ili ugovorni subjekti, kao i države članice, mogu odabrati ili zahtijevati da ograniče informacije za kriterije odabira koji se traže od ekonomskih subjekata na jedno pitanje, tražeći od svih ekonomskih subjekata, da s odgovorom da ili ne u dijelu IV a - Globalni indikator svih kriterija odabira, ispunjavaju li sve potrebne kriterije odabira.

Obveza ugovornih organa ili ugovornih tijela da pribave dokumentaciju direktnim pristupanjem nacionalnoj bazi podataka u bilo kojoj državi članici, koja je besplatno dostupna, također se odnose i na slučaj ako su informacije o kriterijima odabira, koje su prvobitno zatražene, ograničene na odgovor da ili ne.

Ako se zatraži takva elektronska dokumentacija, ekonomski subjekti će pružiti ugovornom organu ili ugovornom subjektu informacije potrebne za dobivanje dokumentacije kada se kriteriji odabira radije provjeravaju, bez obzira na navedeno u ESPD-u.

Kada je izvod iz relevantnog registra, na primjer sudske evidencije, dostupan u elektronskom obliku naručiocu ili ugovornom subjektu, ekonomski operater može navesti gdje se informacije mogu naći (tj. Ime repozitorija, internet adresa, identifikacija datoteke ili zapis itd.), tako da ugovorni organ ili ugovorni subjekt može preuzeti ove podatke.

Označavanjem tih informacija ekonomski subjekt daje saglasnost da ugovorni organ ili ugovorni subjekt može preuzeti relevantnu dokumentaciju u skladu s nacionalnim pravima koja provode Direktivu 95/46/EZ o obradi ličnih podataka, a naročito posebnih kategorija podataka kao što su podaci o kaznenim djelima, kaznenim presudama ili sigurnosnim mjerama.

U skladu s člankom 64. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, ekonomski subjekti, koji su registrovani na službenim popisima odobrenih ekonomskih subjekata ili posjeduju odgovarajuću potvrdu od strane tijela ustanovljenih u skladu s javnim ili privatnim pravom, u pogledu podataka traženih u odjeljcima od III. do V., mogu podnijeti ugovornom organu ili ugovornom subjektu potvrdu o registraciji koju je izdalo nadležno tijelo ili potvrdu koju je izdalo nadležno tijelo za certifikaciju.

7.4. Oslanjanje na druge entitete

Ekonomski subjekti koji samostalno učestvuju i koji se ne oslanjaju na kapacitete drugih entiteta kako bi ispunili kriterije za izbor, moraju popuniti jedan ESPD. Ekonomski subjekti koji samostalno učestvuju, ali oslanjajući se na kapacitete jednog ili više drugih entiteta, moraju osigurati da ugovornom organu ili ugovornom tijelu dostave njihov vlastiti ESPD zajedno s posebnim ESPD-om, koji sadrži relevantne informacije za svaki od entiteta na koje se oslanja.

Najzad, kada grupe ekonomskih subjekata, uključujući i privremena udruženja, učestvuju zajedno u postupku nabavke, poseban ESPD koji sadrži podatke tražene u odjeljcima od II do V moraju se dostaviti za svakog od ekonomskih subjekata koji učestvuju. U slučajevima kada je više osoba čine administrativno, upravno ili nadzorno tijelo ekonomskog subjekta odnosno kada više osoba ima ovlaštenje za zastupanje, odlučivanje ili kontrolu u njima, svaka osoba mora potpisati isti ESPD, u zavisnosti od nacionalnih prava, uključujući i prava koja regulišu zaštitu podataka.

7.5. Potpisivanje ESPD-a

Što se tiče potpisivanja ESPD-a, imajte na umu da potpis na ESPD-u možda nije potreban tamo gdje se ESPD prenosi kao dio skupa dokumenata, čija je autentičnost i integritet osigurana putem potpisa sredstva slanja.

7.6. Struktura ESPD-a

ESPD obuhvata sljedeće dijelove i poglavlja:

Dio I. Informacije o postupku javne nabavke i ugovornom organu ili ugovornom subjektu (primjenjuju se na sve procedure nabavki)

Uključit će i reference za objavljivanje obavještenja o ugovoru u OJEU ili, po potrebi, nacionalnu publikaciju i pojedinosti o tome ko kupuje i šta se kupuje.

Ako je ESPD dostupan iz elektronske ESPD usluge, taj sistem će automatski popuniti informacije iz ovog dijela.

Dio II. Informacije o ekonomskom subjektu (primjenjuju se na sve procedure nabavki)

A. Informacije o postupku nabavke

Opšte informacije o ekonomskom subjektu npr. kontakt informacije, klasifikacija, uključivanje u zvanične liste, uloga (ako učestvujete s drugima) i ako je potrebno, identifikacija lota za koji ekonomski subjekt želi da podnese ponudu.

B. Informacije o predstavnicima ekonomskih subjekata

Identifikacija trećih strana ovlaštenih od strane ekonomskog subjekta da ga zastupaju u svrhu postupka, uključujući identifikaciju i kontakt podatke zajedno s detaljima o zastupanju (obrazac, obim, svrha ...).

C. Informacije o oslanjanju na kapacitete drugih entiteta

Potvrda ekonomskog subjekta o tome da li će se oslanjati na kapacitete drugih kako bi ispunio kriterije odabira navedenih u dijelovima IV i V, uključujući i instrukcije, ukoliko je odgovor da.

D. Informacije o podugovaračima na čije se kapacitete ekonomski subjekt ne oslanja.

Identifikacija podugovarača koje ekonomski subjekt može angažovati, ako je primjenjivo. Ugovorni organ ili ugovorno tijelo može zatražiti informacije iz odjeljak A i B ovog dijela i dio III za svakog od podugovarača.

Dio III. Osnova za isključenje (primjenjuje se na sve procedure nabavki)

Kriteriji isključenja: - A:

Osnova vezana za krivične presude

Primjena ovih kriterija isključenja je obavezna i prema članu 57. (1) Direktive 2014/24/EU. Njihova primjena također je obavezna za ugovorne organe prema drugom podstavku članka 80. (1) Direktive 2014/25/EU, gdje i druga ugovorna tijela, pored ugovornog organa, mogu odlučiti primijeniti ove kriterije isključenja.

Kriteriji isključenja: - B:

Osnova vezana za plaćanje poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje

Primjena ovih kriterija isključenja je obavezna i prema članu 57 (2) Direktive 2014/24/EU u slučaju konačne i obavezujuće odluke. Pod istim uslovima, njihova primjena je obavezna i za ugovorne organe u skladu s članom 80 (1) drugog podstavka Direktive 2014/25/EU, gdje i druga ugovorna tijela, osim ugovornih organa, mogu odlučiti da primjenjuju ove kriterije isključenja. Imajte na umu da nacionalno zakonodavstvo određenih država članica može učiniti isključenje obaveznim i tamo gdje odluka nije konačna i obavezujuća.

Kriteriji isključenja: - C:

Osnova vezana za nesolventnost, sukob interesa ili profesionalno kršenje pravila

Isključenja na osnovu člana 57 (4) Direktive 2014/24/EU u kojima ekonomski subjekti mogu biti isključeni od strane ugovornog organa na osnovu svojih zakonskih obaveza koje zahtijevaju njihove države članice. U skladu s članom 80 (1) Direktive 2014/25/EU, svi ugovorni subjekti, bez obzira da li su ugovorni organi ili ne, mogu odlučiti da primijene ove kriterije za isključenje ili u slučaju da država članica to zahtijeva od njih.

Kriteriji isključenja: - D:

Ostali razlozi isključenja koji mogu biti predviđeni u nacionalnom zakonodavstvu države članice ugovornog organa ili ugovornog subjekta.

Ovaj dio je obavezan za sve procedure nabavki.

Dio IV. Kriteriji odabira: (primjenjivo kako je naznačeno u obavještenju o nabavki ili dokumentima nabavke)

α: Globalna indikacija za sve kriterije odabira:

Da ili ne izjave ekonomskog subjekta kojom potvrđuje da ispunjava sve kriterije odabira (odjeljci od A do D u nastavku), koji su navedeni u obavještenju o nabavki ili u dokumentima nabavke.

A: Pogodnost.

Pitanja koja se odnose na uključenost ekonomskih subjekata u obvezne stručne i/ili poslovne registre ili članstvo u drugim takvim organizacijama što se zahtjeva u zemlji osnivanja.

B: Ekonomski i financijski položaj.

Pitanja vezana za ekonomskog subjekta:

- Promet
- Financijski pokazatelji (npr. omjer između prihoda i obveza)
- Osiguranje od profesionalne odgovornosti za rizik
- Ostali ekonomski ili financijski zahtjevi navedeni u obavijesti o nabavki ili u dokumentima nabavke

C: Tehnička i profesionalna sposobnost.

Informacije o kapacitetu i profesionalnoj sposobnosti ekonomskog subjekta da ispunjava zahtjeve sadržane u obavijesti o nabavki ili dokumentima nabavke uključujući:

- Iskustvo, ograničeno na 5 godina, o uspješno izvršenim vrstama radova navedenih u obavijesti o nabavki ili dokumentima nabavke i pojedinosti o njima
- Iskustvo, ograničeno na 3 godine u uspješnoj isporuci robe i/ili vrste usluga navedenih u obavijesti o nabavki ili dokumentima nabavke i pojedinosti o njima
- Pojedinosti o tehničaru ili tehničkom osoblju na koje se ekonomski subjekt oslanja za kontrolu kvaliteta ili u slučaju ugovora o javnim radovima, za obavljanje posla.
- Pojedinosti o tehničkim resursima i mjerama za osiguranje kvaliteta, kao i o resursima za studije i istraživanja.
- Pojedinosti o lancu opskrbe i sistemu za praćenje koji će se koristiti za obavljanje ugovora.
- Potvrdu gospodarskog subjekta da će omogućiti provođenje provjere na svojim proizvodnim kapacitetima ili tehničkim kapacitetima.
- Pojedinosti o obrazovnoj i/ili stručnoj osposobljenosti ekonomskog subjekta ili njegovog rukovodećeg kadar.

- Pojediniosti o mjerama upravljanja okolišem koje će ekonomski subjekt obezbijediti prilikom obavljanja ugovora
- pojediniosti o prosječnom godišnjem broju zaposlenih ekonomskog subjekta i broju rukovodećeg osoblja; ograničeno na 3 godine.
- Pojediniosti o alatima, postrojenjima ili tehničkoj opremi koju ekonomski subjekt posjeduje ili kojom raspolaže za obavljanje ugovora
- Pojediniosti, uključujući i proporciju (postotak) ugovora koji ekonomski subjekt namjerava podugovarati.
- za ugovore o nabavi robe; potvrdu da će ekonomski subjekt dostaviti uzorke, opise ili fotografije proizvoda koji će biti isporučeni i/ili biti certificirani za autentičnosti i/ili certificirani os službenih instituta za kontrolu kvalitete.

D: Sistemi osiguranja kvaliteta i standardi upravljanja okolišem.

Sistemi i standardi upravljanja kvalitetom ekonomskih subjekata i/ili sistemi upravljanja okolišem; ovjereni od strane nezavisnih tijela, uključujući dostupnost osobama s invaliditetom.

Dio V. Smanjenje broja kvalifikovanih kandidata (nije primjenjivo za otvorene postupke)

Osim otvorenih postupaka, potvrda da ekonomski subjekt ispunjava sve objektivne i nediskriminirajuće kriterije ili pravila koja se primjenjuju radi ograničavanja broja kandidata i da posjeduje potrebne potvrde i dokumentovane dokaze.

Dio VI. Zaključne izjave (primjenjivo na sve postupke nabavke)

Deklaracija ekonomskog subjekta o točnosti i istinitosti informacija u ESPD-u i opredijeljenosti za izdavanje potvrda ili drugih oblika dokumentovanih dokaza. Ako su dokumentovani dokazi elektronski besplatno dostupni, ekonomski subjekti daju saglasnost ugovornom organu ili ugovornog subjektu da im pristupe.

8. Mala i srednja preduzeća

Od 18. aprila 2016. godine tri direktive o javnim nabavkama i koncesijama, usvojene 2014. godine, znatno su promijenile način na koji države članice i javna tijela troše znatan dio od **1,9 biliona eura** koji se godišnje troši na europsku javnu nabavku. U svjetlu ovih izmijenjenih i opsežnih analiza Zakona o javnoj nabavki, čini se da ovaj statut nije u skladu s novim direktivama EU.

Za razliku od prethodno usvojenih pravila javne nabavke, koji su u skladu s Direktivom 2004/17/EC Europskoga parlamenta i Vijeća i Direktivom 2004/18/EC Europskog parlamenta i Vijeća, nove direktive su poboljšane u cilju povećanja učinkovitosti javne potrošnje, olakšavanja sudjelovanja malih i srednjih poduzeća (SME) u javnoj nabavki, omogućavanja korisnicima bolje iskorištenosti javne nabavke, podržavanja zajedničkih društvenih ciljeva, osiguravanja pravne sigurnosti i obuhvatanja određenih aspekata dobro utvrđene sudske prakse Suda pravde Europske unije.

Prednosti ove reforme mogu se naći u 4 glavna područja.

Prvo, glavna prednost novih direktiva je povećanje učinkovitosti sistema. Povećana upotreba e-nabavki i nova elektronska vlastita izjava za ponuđače, značajno doprinose digitalizaciji javnih nabavki, što će zauzvrat značajno povećati učinkovitost sistema i sačuvati milijarde u javnim uštedama, omogućujući kompanijama EU, posebno malim i srednjim preduzećima (MSP), da iskoriste sve prednosti digitalnog jedinstvenog tržišta. Štaviše, tender za javne ugovore sada će biti lakši za mala i srednja preduzeća, zbog uvođenja opcije za podjelu ponuda na lotove kroz načelo "primijeniti ili objasniti", a zahtjevi prihoda ograničeni su na maksimalno dvostruko veću procijenjenu vrijednost ugovora, osim u propisno opravdanim slučajevima.

Pravila javne nabavke će se pojednostavniti prvo širenjem mogućnosti za pregovore, a drugo, smanjenjem potrebne dokumentacije, kroz obvezno prihvatanje vlastitih izjava ponuđača (standardizirani evropski pojedinačni dokument). Pored toga, samo prvorangirani ponuđač podnosi formalne dokaze i skraćuje se minimalni rok za podnošenje ponuda.

Drugo, javne službe će se poboljšati i smanjiti će se administrativni teret. Nadležni organi će dobiti veću vrijednost novca kao rezultat jednostavnih procedura za ugovorne organe, koji će otvoriti tržište javnih nabavki EU, spriječiti politiku "kupovine nacionalnog" i promovirati slobodno kretanje roba i usluga. Veća fleksibilnost novog zakonodavstva uključuje i mogućnost odabira najboljeg omjera cijene kvaliteta jer države članice imaju mogućnost da eliminiraju cijenu kao jedinstveni kriterij za dodjelu. Osim toga, ugovorni organi mogu sarađivati s kompanijom (odabranom u postupku konkurentnog tendera) za razvoj inovativnog proizvoda koji ne postoji na tržištu, kao način podsticanja inovacija u javnoj upravi. Štaviše, nova pravila o koncesijama će povećati konkurenciju, omogućavajući državama članicama da postignu veću vrijednost novca kada mobilišu privatni kapital i znanje kako dopuniti javne resurse i omogućiti nova ulaganja u javnu infrastrukturu.

Prvi koji će dobiti koristi od ovoga biti će lokalna i regionalna tijela, jer će im biti omogućeno da oglašavaju svoje ugovore putem jednostavnije prethodne obavijesti, umjesto obavijesti o ugovoru. Štaviše, njima je omogućeno da se s unaprijed odabranim ponuđačima dogovore o rokovima u svojim postupcima nabavke.

Treće, nove direktive također se bave društvenim izazovima. Kako bi potakle eko-inovacije, otvorene su nove mogućnosti za javnu vlast, korištenjem novih kriterija odabira u obavijesti o ugovoru, koji stavljaju veći naglasak na pitanja okoliša. Nadalje, korištenjem svoje kupovne moći za odabir društveno odgovornog dobra, javne vlasti mogu poslužiti kao pozitivan primjer i ohrabriti preduzeća da prošire korištenje društvenih standarda u upravljanju, proizvodnji i pružanju usluga.

Nadalje, ukida se razlike između usluga A i usluga B (prioritetna vs. neprioritetna), a za društvene, zdravstvene, kulturne i asimilirane usluge, obuhvatajući hotelske, restoranske i usluge catering i kantina, primjenjuje se potpuno novi režim. Usluge vodnog transporta, poljoprivrede i šumarstva (trenutne usluge B) će potpasti pod skup pravila Direktiva, ako nisu navedene u aneksu "novog pojednostavljenog režima" Direktiva). Ove promjene dalje podržavaju ideju modernizacije, fleksibilnosti i podrške komercijalnog pristupa, čineći proces javnih nabavki bržim, jeftinijim i efikasnijim za preduzeća i nabavljače, a time i podstiču privredni rast.

Četvrto, cilj ovih direktiva jest spriječiti korupciju i stvoriti kulturu o integritet i pravednoj igri. Novi odgovarajući okvir za prethodnu objavu tendera, jasne i nepristrane tehničke specifikacije, jednak tretman za ponuđače u svim fazama postupka i objektivno vrednovanje ponuda određeni su novim direktivama.

U cjelini, to znači dublje i pravednije jedinstveno tržište, olakšavajući prekograničnu nabavku i potičući slobodno kretanje roba i usluga, u kombinaciji s većom transparentnošću i pojednostavljenim postupcima. Viša transparentnost, poštena i konkurentna pravila također vode do povećanja poslovnih mogućnosti. Veća konkurencija olakšava malim i srednjim preduzećima pristup tržištu javnih nabavki, a time i potiče povećanje poslova, rast i investicije.

Svrha ovog izvještaja je da pokaže kako sadašnji zakon, Zakon o javnim nabavkama BiH, još uvijek nije u potpunosti implementirao ove promjene te zašto bi takva implementacija bila korisna. Međutim, primarni fokus se odnosi na Direktivu 2014/24/EU Evropskog parlamenta o javnoj nabavki, kojom se ukida Direktiva 2004/18/EC tekst s značajem za Evropski ekonomski prostor i Direktivu 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, od 26. februara 2014, o nabavki subjekata koji djeluju u sektorima voda, energije, prometa i poštanskih usluga, kojom se ukida Direktivu 2004/17/EZ.

Od starog do novog:

Prvi Zakon o javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini usvojen je 2004. godine (Službene novine BiH, 49/04). Glavna prednost ovog zakona bila je činjenica da je bilo na snazi u oba entiteta BiH i Distriktu Brčko. Dalja prednost bila je činjenica da su sve javne institucije bile dužne koristiti i poštivati Zakon o javnim nabavkama (provodi Agencija za javne nabave).

Novi Zakon o javnim nabavkama usvojen je i stupio je na snagu 2014. godine (Službene novine BiH, 39/14). Jedan od razloga usvajanja novog zakona bio je proces usklađivanja s direktivama o javnim nabavkama EU. Odlukom propisanom novim zakonom o javnim nabavkama osigurava se puna primjena pravila i zahtjeva EU u smislu osiguravanja slobodnog kretanja roba, ljudi i kapitala, omogućavajući kontinuitet u ostvarivanju načela otvorenog tržišta, što je u skladu s članom 76. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u junu 2008. godine Bosna i Hercegovina se obavezala na daljnje usklađivanje sa zakonodavstvom EU.

Ovaj novi PPL usklađen je s;

- Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. marta 2004, kojom se usklađuju metode nabavke za subjekte u sektorima voda, energije, prometa i poštanskih usluga, te Direktive i propisi kojima je izmijenjena ova Direktiva
- Direktiva 2004/18/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 31. marta 2004, o usklađivanju postupka za dodjelu ugovora o javnim radovima, opskrbi robe i usluga, te Direktive i propisi kojima je izmijenjena ova Direktiva
- Direktiva 2007/66/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 11. decembra 2007, kojom su izmijenjene i dopunjene Direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ, koje se odnose na povećanje učinkovitosti postupaka revizije dodjele javnih ugovora;

Najvažnije značajke novog Zakona su:

- Povećan broj članaka od 57 iz prethodnog zakona na 124 u novom Zakonu, jer mnoga pitanja nisu obuhvaćena zakonom ili podzakonskim aktima
- Usklađivanje s EU Direktivama
- Poboljšanje primjene osnovnih načela javne nabavke: transparentnost, konkurentnost, jednakost ponuđača, ekonomičnost i učinkovitost
- Povećana razina društvene kontrole
- Korištenje informatičke tehnologije
- Sistemsko poboljšanje kapaciteta i rada svih interesnih grupa javne nabavke

8.1. Šta su mala i srednja preduzeća?

Mala i srednja preduzeća su nezavisna preduzeća bez filijala koja zapošljavaju manje od određenog broja zaposlenika.

Tabela 1: Definicija malih i srednjih preduzeća po standardima Evropske unije

Kategorija preduzeća	Zaposlenici: Godišnja jedinica rada (Annual Work Unit - AWU)	Godišnji prihod	Ukupni godišnji bilans stanja
srednja	< 250	≤ € 50 miliona	≤ € 43 miliona
mala	< 50	≤ € 10 miliona	≤ € 10 miliona
mikro	< 10	≤ € 2 miliona	≤ € 2 miliona

Broj zaposlenika se mijenja prema statističkom sistemu koji se koristi. Dok neke zemlje postavljaju gornju granicu nižu od 200, a SAD ih postavljaju na čak 500 zaposlenika, najčešća gornja granica je 250 zaposlenika (Europska unija - tablica 1).

Pored stope broja zaposlenih osoba, preduzeće se kvalifikuje kao malo ili srednje preduzeće ako zadovoljava ili gornju granicu prihoda ili bilans stanja, ali ne nužno i oboje.

Međutim, to nisu jedini faktori koji se uzimaju u obzir. Zapravo, preduzeće može biti vrlo malo u tim uslovima, ali ako ima pristup dodatnim značajnim resursima (npr. ako je u vlasništvu, povezan s ili je partner s većim preduzećem), možda neće ispunjavati uvjete za status malog i srednjeg preduzeća. Za takva preduzeća (sa složenijom strukturom), potrebna je analiza od slučaja do slučaja kako bi se osiguralo da se samo ona preduzeća koja spadaju u "duh" preporuke za MSP smatraju malim i srednjim poduzećima.

8.2. Šta je ekonomski značaj malih i srednjih preduzeća?

Mala i srednja preduzeća predstavljaju 99% svih poslova u EU i na njih otpada oko 60% zaposlenosti i 2/3 ekonomske aktivnosti u većini zemalja EU. Kako veće kompanije smanjuju i prenose više funkcija, težina malih i srednjih preduzeća u privredi se povećava. Štaviše, na rast produktivnosti i ekonomski rast značajno utječe konkurencija svojstvena rođenju i smrti, ulasku i izlasku manjih kompanija. Ovaj proces podrazumijeva visoke stope obrta radnih mjesta i rasipanje na tržištu rada, što je važan dio konkurentnog procesa i strukturnih promjena.

Manja preduzeća nalaze se posebno u veleprodajnoj i maloprodajnoj trgovini, hotelijerstvu i ugostiteljstvu, komunikacijskim poslovnim uslugama, građevinarstvu i sve su više prisutna u tehnološki intenzivnim industrijama, kao što su informacione i komunikacione tehnologije (ICT) i biotehnologija. Mala i srednja preduzeća prevladavaju u važnom podsektoru strateških poslovnih usluga, uključujući usluge vezane za računarski softver i obradu informacija, istraživanje i razvoj, marketing, poslovnu organizaciju i razvoj ljudskih resursa. Povećanje angažovanja vanjskih saradnika od strane glavnih proizvodnih kompanija, u kombinaciji s novim tehnologijama, koje su omogućile malim i srednjim preduzećima da osvoje tržišne niše, posljednjih godina dovelo je do godišnjeg rasta od 10% ovih usluga utemeljenih na

znanju. Činjenica da prosječna veličina preduzeća u strateškim poslovnim uslugama predstavlja dio prosječne veličine proizvodnih preduzeća ili u ekonomiji kao cjelini, ukazuje na važnost malih i srednjih preduzeća u ovoj oblasti.

Međutim, manje od 50% malih start up poduzetnika preživljava više od pet godina, dok se samo mali dio razvija u osnovnu grupu kompanija visokih performansi, koje potiču industrijske inovacije i dostignuća. Ovo ukazuje na potrebu vlade da provede reformu politike i okvirne uslove, koji su osnov za stvaranje i širenje kompanija, s ciljem optimizacije doprinosa koje ove kompanije mogu ostvariti rastom.

Korist malih i srednjih preduzeća za javni sektor

Bez sumnje, mala i srednja preduzeća pružaju javnim tijelima veću konkurenciju smanjujući troškove. Oni imaju manje administrativne troškove i troškove upravljanja u odnosu na veće kompanije i mogu donijeti inovaciju kroz, na primjer, ranu eksploataciju novih tehnologija i pružanje proizvoda ili usluga na novim ili nerazvijenim tržištima. Nepromjenjivo, mala i srednja preduzeća imaju kratke lance menadžmenta i puteve odobravanja, tako da mogu brzo reagovati na promjene zahtjeva i spremniji su prilagoditi proizvod ili uslugu specifičnim potrebama kupaca.

Kao veliki kupac male kompanije, veća je vjerovatnoća da je vaša organizacija izuzetno važna za njih. To može rezultirati boljim i često osobnijim nivoima pružanja usluge te boljim odnosom s dobavljačem. Mnoga mala i srednja preduzeća nude specijalizirane proizvode ili usluge, koje veći dobavljači smatraju neatraktivnim, na primjer zbog ograničene potražnje.

Globalno tržište

Obično se smatra da trgovina kao ekonomska aktivnost samo pogoduje većim kompanijama. Svakako je neosporno da je međunarodno trgovanje često mnogo skuplje i teško za mikro, mala i srednja preduzeća (MSP). Što je posao manji, prepreke se čine većim. U razvijenim zemljama, 78 posto izvoznika čine kompanije s manje od 250 zaposlenih, međutim ostvaruju samo 34 posto izvoza. Stoga, do danas, mala i srednja preduzeća su u velikoj mjeri odsutna iz široke trgovinske debate.

Niža produktivnost malih i srednjih preduzeća često se pripisuje njihovoj nemogućnosti da iskoriste prednost ekonomije razmjera, poteškoćama s kojima se suočavaju u pristupu kreditima ili ulaganjima i nedostatku odgovarajućih vještina i neformalnost. Međutim, ova situacija se mijenja. Tehnološki napredak, kroz širenje e-trgovine i razvoj globalnih lanaca vrijednosti otvara nove mogućnosti trgovanja za mala i srednja preduzeća. Odredbe za mala i srednja preduzeća su sve više uključene u regionalne sporazume.

Vlade širom svijeta zainteresovane su da olakšaju učešće malih i srednjih preduzeća u trgovini. To je zato što postoji snažno uvjerenje da bi ovo moglo povećati produktivnost, pomoći u podsticanju zapošljavanja i rasta, i smanjiti siromaštvo. Učešće u trgovini može povećati produktivnost na različite načine. Internacionalizacija pomaže malim i srednjim preduzećima da uče, razvijaju i eksploatišu ekonomiju razmjera, ojačavajući rast i zapošljavanje. Internacionalizacija također povećava vjerovatnoću opstanka malih i srednjih preduzeća diversifikacijom njihovih tržišta.

E-trgovina i učešće u globalnim lancima vrijednosti su dva načina na koje mala i srednja preduzeća mogu dijelom savladati ove barijere i poboljšati svoje učešće u globalnoj trgovini. E-trgovina omogućava malim i srednjim preduzećima da obezbijede kupce po znatno nižim troškovima. Globalni lanci vrijednosti malim i srednjim preduzećima pružaju pristup stranim distributivnim mrežama i iskorištavanje ekonomije razmjera.

Doprinos malih i srednjih poduzeća dinamici industrije (procesu ulaska i izlaska) može imati pozitivne zbirne učinke na produktivnost, ne samo zato što uspješni sudionici imaju stope rasta produktivnosti koje su obično veće od onih koje postoje, nego i zato što njihov ulazak može potaknuti povećanu inovaciju već postojećih tržišnih subjekata.

8.3. Načini pomoći malim i srednjim preduzećima

Mala i srednja preduzeća su okosnica evropske ekonomije, prvenstveno što su odgovorna za bogatstvo i ekonomski rast i igraju ključnu ulogu u inovacijama i istraživanju i razvoju. Procjenjuje se da 99% svih preduzeća u EU ispunjava definiciju malih i srednjih preduzeća.

U svjetlu toga, središte revidiranih direktiva predstavlja pokušaj pomoći malim i srednjim preduzećima u natjecanju i dobijanju ugovora u javnom sektoru, uz široke promjene trenutno važećih pravila kako bi se ohrabrile male kompanije.

(1) Manje administrativno opterećenje

Prethodno su vlasti zahtijevale od kompanija da obezbijede trogodišnje revizijske finansijske izvještaje i obimnu popratnu dokumentaciju prije nego što ispune uslove za podnošenje svojih interesa. Međutim, nove Direktive će promijeniti sistem na način da preduzeća trebaju samo podržati svoju aplikaciju kada je njihov tender uspješan.

Postupak natjecanja za kompanije biće jednostavniji, uz standardnu "evropsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavki" (koja zamjenjuje različite forme korištene u zemljama EU) na osnovu vlastite izjave, omogućavajući ponuđaču da pokaže da ispunjava pretkvalifikacijske kriterije za ugovor, da ne postoji neki od razloga za isključenje te da ispunjava ekonomske ili tehničke kriterije selekcije (npr. plaćaju poreze i imaju zadovoljavajući finansijski položaj). Samo će najpovoljniji ponuđač morati dostaviti originalnu dokumentaciju, što bi trebalo smanjiti administrativno opterećenje preduzeća za procijenjenih 80%.

Tabela 2: Pregled mjera smanjenja administrativnog opterećenja

	Staro pravilo	Nova pravila
<u>Na početku</u> postupka nabavke	Svi ponuđači: potpuni pismeni dokazi Ukupno opterećenje: VISOKO	Svi ponuđači: Evropski jedinstveni dokument nabavke (standardna forma vlastite izjave) Ukupno opterećenje: nisko
<u>Na kraju</u> postupka nabavke	- - -	Najpovoljniji ponuđač: potpuni pismeni dokazi ili poveznica za državnu bazu podataka Ukupno opterećenje: nisko

(2) Najmanja stopa prometa

U prošlosti su manji ponuđači često bili isključeni iz postupaka nabavke jer su ugovorni organi zahtijevali visok godišnji promet/prihod. To je bio slučaj čak i za ugovore s niskom novčanom vrijednošću. U budućnosti, neophodan godišnji promet ne bi trebao biti veći od dvostruke vrijednosti ugovora. Budući da će ugovorni organ za ugovor morati prihvatiti sve ponuđače s odgovarajućim financijskim statusom, ova će mjera pomoći malim i srednjim preduzećima. To će omogućiti start up poduzetnicima da uđu u proces bez obzira na njihovu veličinu ili koliko dugo posluju.

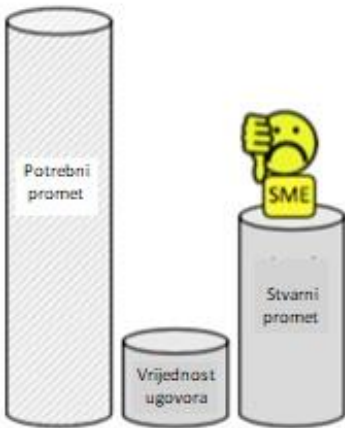

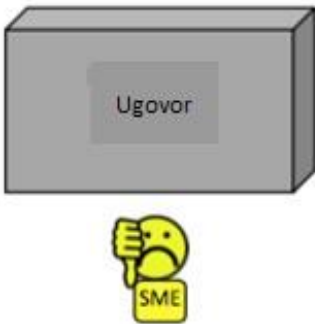
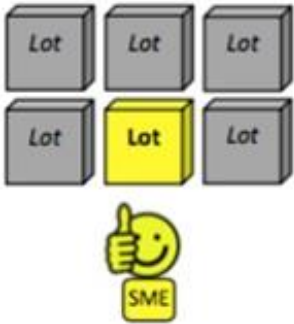
(3) Vremenski rokovi

Nove Direktive uključuju skraćivanje vremenskih okvira, što bi trebalo smanjiti troškove nabavke i uvesti manje zahtjevne pretkvalifikacijske upitnike.

(4) Raspodjela ugovora na lotove

Poticanje vlasti da razmišljaju o malim i srednjim preduzećima od samog početka tenderskog postupka i da razmotre mogućnost podjele ugovora na manje dijelove (lotove) kako bi podržali učešće malih i srednjih preduzeća.

Pregled mjera za povećanje pristupa malim i srednjim poduzećima

	Stara pravila	Nova pravila
Finansijsko stanje ponuđača	<p>Nema strogih ograničenja potrebnog prometa</p> 	<p>Godišnji promet ponuđača ne smije biti veći od dvostruke vrijednosti ugovora</p>  <p>Odstupanje od ovog pravila zahtjeva objašnjenje</p>
Dodjeljivanje ugovora u malim djelovima (lotovima)	<p>Slobodan izbor ugovornih organa da li da ugovor podjele na lotove ili ne</p> 	<p>Dijeljenje na lotove postaje pravilo</p>  <p>Odstupanje od ovog pravila zahtjeva objašnjenje</p>

"U tu svrhu i za poboljšanje tržišne konkurencije, ugovorni organi trebaju se posebno poticati na podjelu velikih ugovora na lotove ...

Ako ugovorni organ odluči da ne bi bilo prikladno podijeliti ugovor na lotove, pojedinačni izvještaj ili dokumenti za nabavku trebaju sadržavati naznake glavnih razloga za izbor ugovornog organa.

Zemlje članice bi trebale ostati slobodne da idu dalje u svojim nastojanjima da olakšaju uključivanje malih i srednjih poduzeća na tržište javnih nabavki, proširujući obim obaveza na razmatranje prikladnosti podjele ugovora na lotove za manje ugovore, zahtijevajući od ugovornih organa da osiguraju opravdanost odluke da se ugovor ne dijeli na lotove ili da se pod određenim uslovima obavezno podjeli na lotove ". (Direktiva EU o nabavkama)

U svojoj jednostavnosti navodi da autoritet za ugovaranje može podijeliti na lotove ili objasniti zašto ne. Prema starim pravilima, ugovorni organi su i dalje imali pravo izbora da ugovore "mogu podijeliti na lotove", a sada se razlika ogleda u tome što ugovorni organi moraju objasniti svoju odluku da ne dijeli ugovor na lotove.

Dobavljačima se savjetuje da se obrate ugovornom organu i pitaju zašto su odlučili ne dijeliti ugovor na lotove. To će podići svijest javnosti o ovome pravilu i povećati vjerovatnoću da će ga u budućnosti razmotriti.

Nije definirano šta bi trebao biti razlog zašto se ugovor ne dijeli na lotove. Zapravo se može tvrditi da čak nije navedeno da ugovorni organ mora detaljno obrazložiti razloge već samo da mora navesti glavne razloge. Ovo pitanje ostaje otvoreno za raspravu kao i koji razlog bi mogao biti prihvatljiv.

Ipak, kao princip, razdvajanje ugovora na lotove, će smanjiti prekomjerno oslanjanje na jednog ili manji broj dobavljača i povećati konkurenciju.

Drugi prijedlozi:

(I) Administrativno opterećenje i sigurnost zdravstvene zaštite

Mala i srednja preduzeća u Evropi kreiraju većinu radnih mjesta u privatnom sektoru, ali su manje sposobna nositi se s administrativnim opterećenjima ili dobiti bankovne kredite u odnosu na velika preduzeća.

Nacrt rezolucije Zdzisław Krasnodębski (ECR, Poljska) poziva Komisiju Evropske unije i država članica da razmotre često neproporcionalan utjecaj administrativnih zahtjeva na mala i srednja preduzeća i da ih sistemski smanji na minimum, istovremeno osiguravajući da zaposlenici imaju odgovarajuću zdravstvenu zaštitu i sigurnosti.

(II) Finansiranje i oporezivanje

Također se predlaže da mala i srednja preduzeća trebaju dobiti povoljan porezni tretman kako bi se nadoknadile prednosti velikih multinacionalnih kompanija. Osim toga, programi za preduzeća finansirani od strane EU trebaju više pažnje posvetiti manje razvijenim, siromašnijima i izoliranim područjima.

(EPP, Austrija) usredotočuje se na pristup finansijskim sredstvima malih i srednjih poduzeća u Uniji tržišta kapitala EU, tvrdeći da uslovi za dobivanje kredita trebaju biti jasniji, informacije o bankama i investitorima javno dostupne i sistem oporezivanja transparentan i učinkovit za privlačenje investicija.