



TEMATSKI INFORMATIVNI ČLANAK O EUROPSKOM SEMESTRU

JAVNA NABAVA

1. UVOD

Javna tijela u EU-u svake godine potroše oko 14 % BDP-a na javnu nabavu, što je više od 1,9 bilijuna EUR¹. Javna je nabava zbog svojeg opsega nedvojbeno važna za konkurentnost, što posebno vrijedi za sektore energetike, prometa, obrane, informacijskih tehnologija i zdravstvenih usluga, u kojima je javni sektor glavni izvor potražnje.

Učinkovita javna nabava važna je za rješavanje mnogih ključnih izazova politike s kojima se EU suočava, a to su rast i radna mjesta, fiskalna disciplina, modernizacija javne uprave, borba protiv korupcije i tajnog dogovaranja, pristup malih i srednjih poduzeća tržištu, povjerenje građana u javna tijela i demokraciju te inovacije i ekološki i socijalno održiv rast.

Produktivno trošenje i ulaganje javnog novca ključno je za ponovni gospodarski rast, posebno u vremenima ograničenih državnih proračuna. Javna je nabava za države članice bitna za ostvarenje državnih politika i ispunjenje nacionalnih strateških ciljeva. Tržišta javne nabave koja dobro funkcioniraju potiču nacionalnu konkurentnost uspješnijim javnim financijama i

ulaganjima te kvalitetnijim uslugama, kao što su infrastruktura ili e-uprava.

Ugovori o javnoj nabavi čija vrijednost premašuje pragove utvrđene na razini EU-a² objavljuju se u cijelom EU-u na platformi elektroničkog oglasnika o javnoj nabavi *Tenders Electronic Daily* (TED)³. Cilj je integrirati tržišta javne nabave u cijelom EU-u, povećati tržišno natjecanje i potrošenim javnim novcem ostvariti bolji omjer cijene i kvalitete. Ukupna vrijednost poziva na podnošenje ponuda objavljenih u cijelom EU-u 2015. iznosila je 450 milijardi EUR.

2. KLJUČNI PROBLEMI POLITIKE

Tijela javne vlasti nastoje stvoriti pravednije društvo jednakih prilika, održivog gospodarskog rasta i većeg sudjelovanja na tržištu i poboljšanja u području javne nabave ključna su za ostvarenje tog cilja. Istovremeno, učinkovit sustav javne nabave može znatno pridonijeti održivosti javnih financija.

Na temelju postojećeg regulatornog okvira EU-a neophodno je provesti procjenu kvalitete i djelotvornosti sustava javne nabave kako bi se utvrdile

¹ Najnovija procjena u koju nisu uključeni izdaci komunalnih poduzeća. Prijašnje su procjene koje uključuju javnu nabavu u komunalnim poduzećima na razini od oko 19 % BDP-a EU-a, što iznosi oko 2,3 bilijuna EUR.

² U pravu EU-a utvrđena su minimalna usklađena pravila za javne natječaje čija je novčana vrijednost viša od određenog iznosa. Ti se pragovi mogu pronaći na poveznici: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_hr.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

dobre strane i nedostaci tog sustava u državama članicama.

Rezultat bi trebale biti korektivne mjere i strategije. Moderna javna nabava temelji se na nekim ključnim elementima:

- najbolji omjer cijene i kvalitete: ekonomična, učinkovita i djelotvorna nabava tražene robe, radova i usluga,
- transparentnost: pravodobno objavljivanje jasnih i lako dostupnih informacija o postupcima javne nabave,
- pravednost: obilježja postupka javne nabave trebala bi biti nepristranost i jednako postupanje prema svim ponuditeljima,
- dobro upravljanje: javna nabava ne bi se trebala smatrati upravnim postupkom, nego prilikom da se pametnom potrošnjom ostvare različiti društveni ciljevi i tako postigne veće povjerenje u državu, zelene, socijalne i inovacijske politike.

Dostupnost i kvaliteta dostavljenih podataka ključni su za analizu javne nabave i pripremu odgovarajućih mjera i odgovora politike. Kvalitetniji i dostupniji podaci o javnoj nabavi mogli bi pobuditi

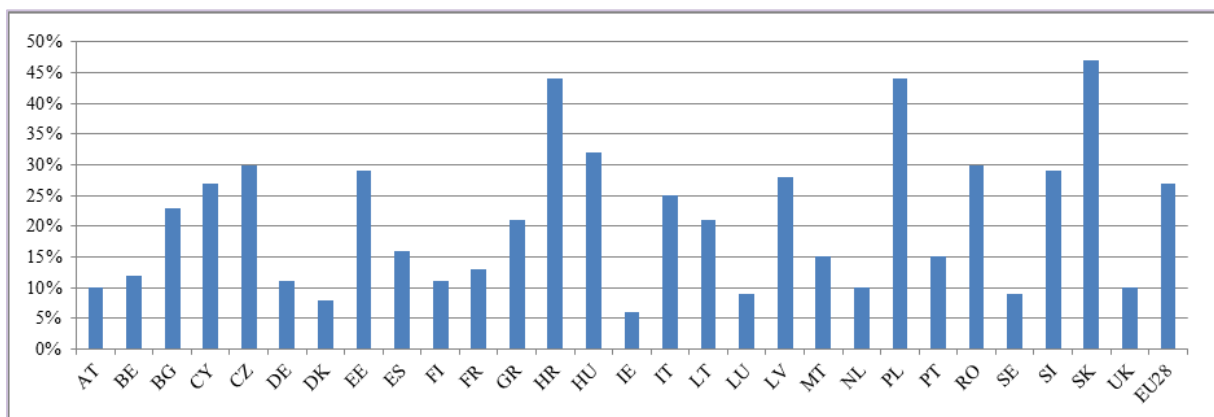
veće zanimanje istraživačke zajednice za to područje (i tako potaknuti nove ideje o načinu uklanjanja nekih nedostataka) i optimirati interakciju sa širom zajednicom (izgradnja povjerenja i stvaranje pritiska javnosti radi poboljšanja rezultata sustava javne nabave).

Omjer cijene i kvalitete

2.1. Tržišno natjecanje u javnoj nabavi

U obavijestima o dodjeli ugovora koje se objavljuju u TED-u bilježi se broj podnesenih ponuda, što je važan pokazatelj razine tržišnog natjecanja na tržištima javne nabave. Tržišno natjecanje ponuditelja za ugovore o javnoj nabavi jedan je od glavnih načina za ostvarenje konačnog cilja politike javne nabave, a to je postići najbolji omjer cijene i kvalitete. Od 2006. do 2016. broj javnih natječaja sa samo jednom primljenom ponudom povećao se s 14 % na 29 %, što pokazuje da natjecanja nema ili da gubi na intenzitetu. Općenito govoreći, poduzeća sve teže ulaze na tržišta javne nabave.

Grafikon 1. Udio ugovora za koje je u razdoblju od 2006. do 2016. podnesena samo jedna ponuda (ne uključujući okvirne ugovore)



Izvor: Europska komisija na temelju podataka iz SL-a/TED-a (za Hrvatsku razdoblje 2013.-2016., za Rumunjsku i Bugarsku razdoblje 2007.-2016.).

Na razini EU-28 u razdoblju od 2006. do 2016. na 27 % poziva javio se samo jedan ponuditelj. Najviše vrijednosti zabilježene su u novim državama članicama. Visok postotak zabilježen je i u Italiji, gdje je bio sličan prosjeku za

EU-28.

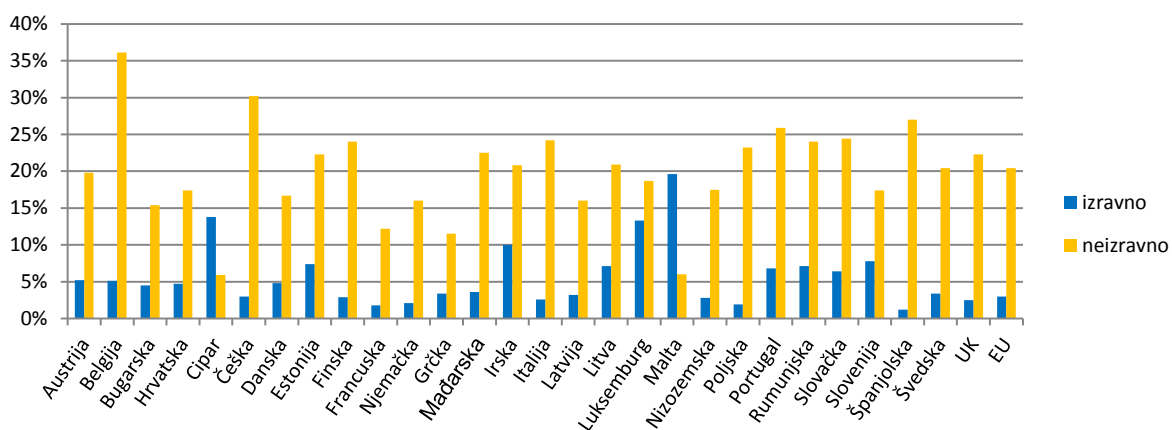
Općenito je u sve više država članica EU-a velik udio ugovora sa samo jednom ponudom, tj. s nedovoljnim tržišnim natjecanjem (grafikon 1.).

2.2. Razina prekogranične javne nabave

Očekivalo se da će zbog uvjeta stvorenih pravilima EU-a o javnoj nabavi doći do povećanja prekograničnog javnog nadmetanja. Općenito govoreći, postoje dva različita oblika prekogranične javne nabave – izravna⁴ i neizravna⁵. U razdoblju od 2009. do 2015. razine izravne prekogranične javne nabave općenito su se povećale u smislu udjela u ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora (s 2,5 % na 3,5 %) i udjela u ukupnom broju dodijeljenih ugovora (s 1,5 % na 2 %). U istom je razdoblju zabilježen i opći trend rasta neizravne prekogranične javne nabave: udio ukupnog broja dodijeljenih ugovora povećao se s 19,9 % na 22,6 %, dok se udio ukupne vrijednosti dodijeljenih ugovora povećao s 18,6 % na 21,4 %. Međutim, taj trend rasta nije bio stabilan tijekom cijelog razdoblja.

U razdoblju od 2009. do 2015. udio izravne prekogranične javne nabave u smislu broja dodijeljenih ugovora

Grafikon 2. Udio ugovora dodijeljenih inozemnim društvima prema vrijednosti (izravno i neizravno), 2009.–2015.



⁴ Uspješni ponuditelj ne nalazi se u istoj državi kao i javni naručitelj te nije u domaćem vlasništvu.

⁵ Uspješni ponuditelj nalazi se u istoj državi kao i javni naručitelj, ali je društvo kći stranog društva.

bio je veći od 10 % samo u trima državama članicama: Malti (12 %), Irskoj (13 %) i Luksemburgu (17 %). Čini se da u tim trima malim državama članicama lokalna ponuda ne može ispuniti potrebe kupaca. U većini od 28 država članica EU-a udio izravne prekogranične javne nabave u smislu broja dodijeljenih ugovora i dalje je manji od 5 % (grafikon 2.).

U razdoblju od 2009. do 2015. udio neizravne prekogranične javne nabave u većini je država članica iznosio više od 15 %. Udio neizravne prekogranične javne nabave u smislu broja dodijeljenih ugovora bio je u rasponu od 2,1 % do 34,8 % (u smislu vrijednosti ugovora od 5,9 % do 36 %) u državama EU-28.

Činjenica da je neizravna prekogranična javna nabava često na visokoj, a izravna prekogranična javna nabava na niskoj razini može biti odraz stvarnih ili zamišljenih prepreka za prekogranično podnošenje ponuda, zbog čega se poduzeća za potrebe svojih prekograničnih prodaja često oslanjaju na lokalna društva kćeri⁶.

⁶ Razvojem strategije poduzeća za ulazak na prekogranična tržišta raste vjerojatnost da će ona osnovati društvo kći koje će se baviti složenim zahtjevima svake države. Prekogranični ponuditelji smatraju da je lokalna prisutnost prednost jer vjeruju da će javni naručitelji dati prednost izvođačima koji govore njihovim jezikom i nisu zemljopisno udaljeni.

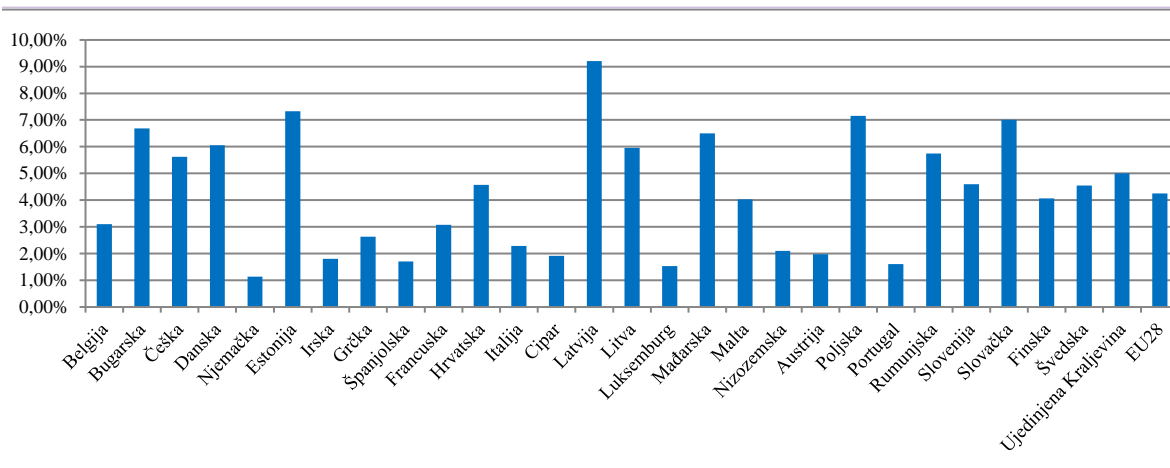
Transparentnost i pravednost

2.3. Objava javnih natječaja na razini EU-a

Ključni je pokazatelj broj objavljenih javnih natječaja na razini EU-a⁷. Opći je trend u posljednje četiri godine relativno stabilan, no razina objava znatno se razlikuje među državama članicama. U nekima je vrijednost objavljene javne nabave u odnosu na BDP mnogo niža od prosjeka EU-a, koji iznosi 4,25 % (2012.–2015.) (grafikon 3.).

Države članice u kojima je vrijednost objavljenih javnih natječaja relativno niska u odnosu na BDP ne koriste prednosti javnog oglašavanja, kao što su smanjeni troškovi pretraživanja predstojećih postupaka javne nabave ili veći broj mogućih sudionika, nego koriste otvorenost tržišta drugih država članica, ali ne nude jednake prilike za europska poduzeća iz drugih država članica. To je vrlo važno za odnos između država članica koje bilježe deficit i onih koje bilježe suficit. U Njemačkoj je zabilježena najniža stopa objava u EU-u (1,2 %).

Grafikon 3. Vrijednost objavljenih poziva na podnošenje ponuda izražena kao postotak BDP-a države članice, 2012.–2015.



Izvor: Europska komisija na temelju podataka iz SL-a/TED-a (za Hrvatsku razdoblje 2013.–2015.).

2.4. Otvorenost postupaka u javnoj nabavi

Transparentna tržišta javne nabave u velikoj su mjeri otvorena i imaju potencijala za izraženo tržišno natjecanje, što znači da se ugovor dodjeljuje poduzećima koja imaju najbolji proizvod i najbolju cijenu kojima žele postići najbolji ishod.

Primijenjeni postupak javne nabave jasan je pokazatelj stupnja transparentnosti. U otvorenom postupku javne nabave izvjesniji je visoki stupanj transparentnosti i konkurentnosti.

S druge strane, u pregovaračkom postupku bez prethodne objave stupanj transparentnosti i konkurentnosti vjerojatno će biti mnogo niži.

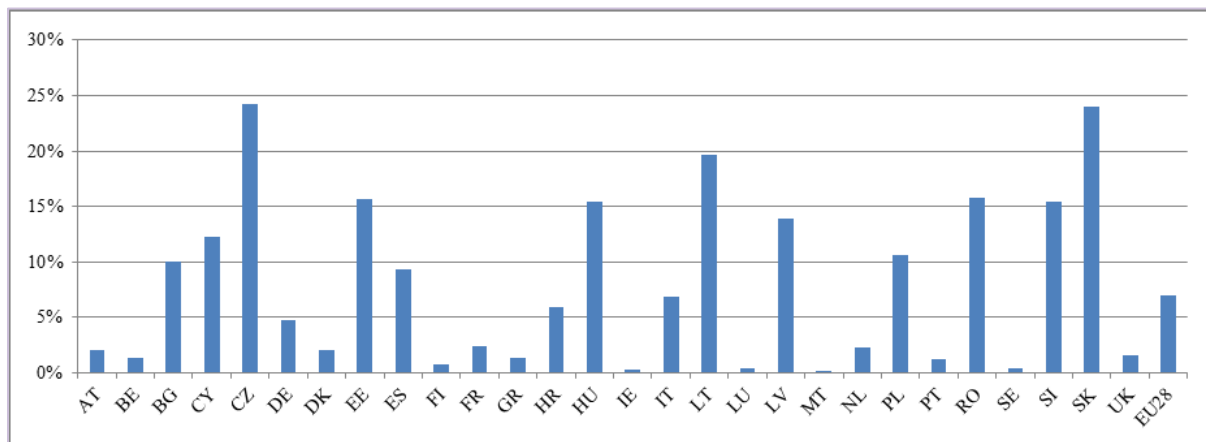
Udio obavijesti o dodjeli ugovora u pregovaračkom postupku bez prethodne objave u državama EU-28 u razdoblju od 2006. do 2016. iznosio je 7 % (vidjeti grafikon 4.), što upućuje na priličnu transparentnost postupaka javne nabave o kojima postoje podaci. Od 2006. zabilježen je opći trend relativne stabilnosti, ali i znatnih razlika među državama članicama. Međutim, neki se sektori ističu vrlo visokom stopom pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, kao što je primjerice nabava

⁷ Uključujući komunalne usluge i obranu.

rješenja u području informacijskih tehnologija, u kojem je vezanost za

određenog dobavljača česta pojava.

Grafikon 4. Udio obavijesti o dodjeli ugovora u pregovaračkom postupku bez prethodne objave, 2006.–2016.



Izvor: Europska komisija na temelju podataka iz SL-a/TED-a (za Hrvatsku razdoblje 2013.–2016., za Rumunjsku i Bugarsku razdoblje 2007.–2016.).

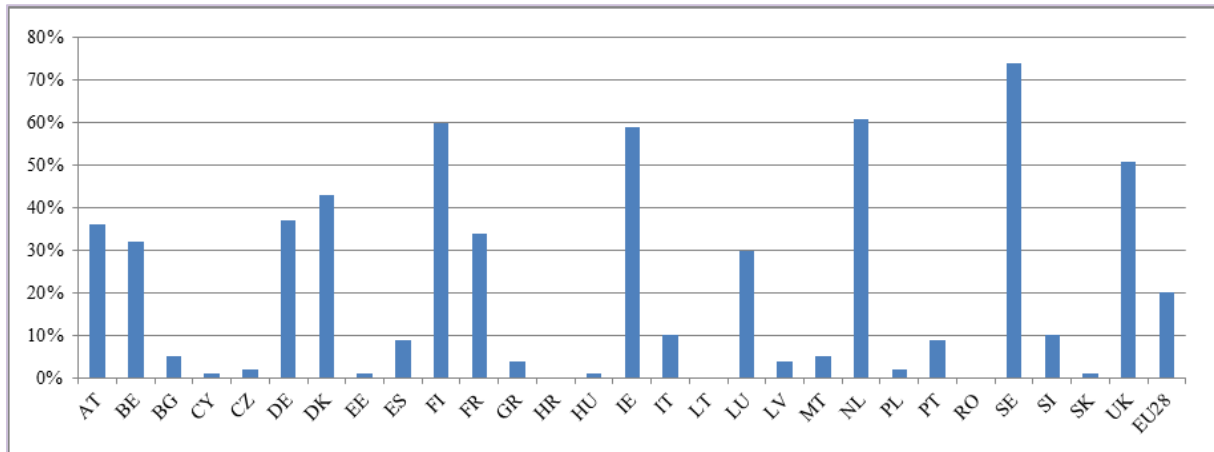
2.5. Kvaliteta dostavljenih podataka

Neupitna je važnost podataka. OECD je primjerice izjavio da „iako zemlje članice prikupljaju sve više osnovnih podataka o javnoj nabavi, samo ih nekoliko sustavno analizira te podatke i prati uspješnost sustava javne nabave“. Osim toga, u studijama Komisije preporučuje se poboljšanje kvalitete podataka o javnoj nabavi i podataka o pravnim lijekovima. Tematske studije provela su državna tijela u Ujedinjenoj Kraljevini, Njemačkoj i Švedskoj, odnosno nevladine organizacije u Hrvatskoj, Češkoj i Mađarskoj.

Troškovi predloženih rješenja općenito nisu visoki, ni u apsolutnom smislu niti u usporedbi s rashodima za javnu nabavu. Na primjer, troškovi registra ugovora u Slovačkoj iznosili su manje od 25 000 EUR. Osim toga, podaci o reviziji već su dostupni, što znači da slijede glavne izmjene radnih postupaka. Konačno, u nekim državama članicama provedena je vrlo detaljna analiza podataka o skromnim proračunskim sredstvima za nevladine organizacije.

Broj obavijesti objavljenih u TED-u bez informacija o vrijednosti ugovora pokazatelj je kvalitete podataka. Na razini EU-a u razdoblju od 2006. do 2016. u 20 % ugovora nije bila naznačena vrijednost. Međutim, u deset država članica taj je postotak bio još viši, a najviši u Švedskoj, Nizozemskoj, Finskoj i Irskoj. Osim toga, u nekoliko država članica s visokim udjelom ugovora bez naznačene vrijednosti stanje se ne poboljšava, a najviše je problema u Švedskoj i Nizozemskoj.

Grafikon 5. Nenaznačen podatak o vrijednosti ugovora, razdoblje 2006.–2016.



Izvor: Europska komisija na temelju podataka iz SL-a/TED-a (za Hrvatsku razdoblje 2013. – 2016., za Rumunjsku i Bugarsku razdoblje 2007. – 2016.).

Dobro upravljanje

2.6. Objedinjavanje potražnje

Obilježje javne nabave znatna je rascjepkanost broja kupaca. Procjenjuje se da u EU-u posluje više 350 000 pojedinačnih javnih naručitelja. Međutim, u mnogim državama članicama nema pouzdanih podataka o broju javnih naručitelja te navedeni podatak treba smatrati indikativnim.

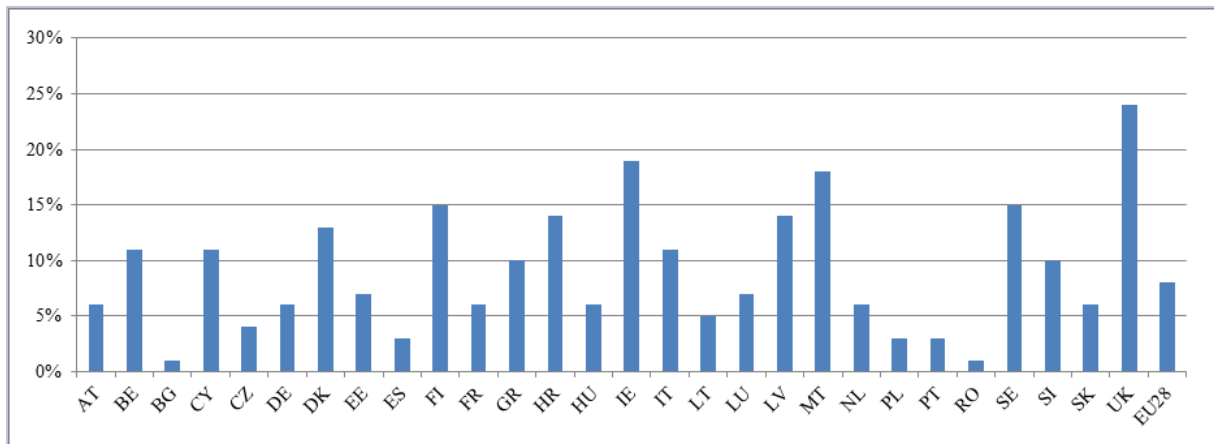
Zbog financijskih ograničenja i sve glasnijih zahtjeva javnosti za povećanje odgovornosti javna se tijela okreću centralizaciji i standardizaciji javne nabave. Istodobno, javna bi tijela objedinjavanjem potražnje u javnoj nabavi mogla ostvariti ključne ciljeve kao što su:

- najbolji omjer cijene i kvalitete na temelju gospodarskih koristi velikih razmjera,
- ciljevi socijalne ili zelene javne nabave,
- profesionalizacija kupaca,
- osiguravanje djelotvornijeg planiranja i praćenja ciklusa javne nabave,
- primjena e-alata.

Energetski je sektor jedan od najuspješnijih primjera suradnje u području javne nabave u Ujedinjenoj Kraljevini. Od 2010. sva tijela središnje države dužna su nabavljati energente posredstvom državne službe za javnu nabavu, čime se uštedjelo 51 milijun GBP. Dvije su mogućnosti za objedinjavanje potražnje: i. kupnja uz posredovanje osnovanog središnjeg tijela za javnu nabavu ili ii. zajedničkom javnom nabavom s drugim subjektima. Dobro su primjeri električna struja i plin, uredski namještaj i uredska oprema.

Prosječni udio obavijesti o dodjeli ugovora u kojima javni naručitelj nabavlja u ime drugih javnih naručitelja na razini EU-28 iznosio je 8 % (grafikon 6.) u razdoblju od 2009. do 2015., a najviša vrijednost zabilježena je u Ujedinjenoj Kraljevini. Raspon primjene zajedničke nabave ili središnjeg tijela za nabavu u odnosu na prosjek za države EU-28 dosta je širok. Međutim, relativno stabilna promjena tijekom vremena dokaz je da države članice, unatoč proračunskim ograničenjima, ne koriste prednosti objedinjavanja potražnje (ondje gdje je to moguće).

Grafikon 6. Udio obavijesti o dodjeli ugovora u kojima javni naručitelj nabavlja u ime drugih javnih naručitelja (zajednička nabava ili središnja tijela za nabavu), 2006.–2016.



Izvor: Europska komisija na temelju podataka iz SL-a/TED-a (za Hrvatsku razdoblje 2013.–2016., za Rumunjsku i Bugarsku razdoblje 2007.–2016.).

2.7. Promjenjiva primjena kriterija kvalitete

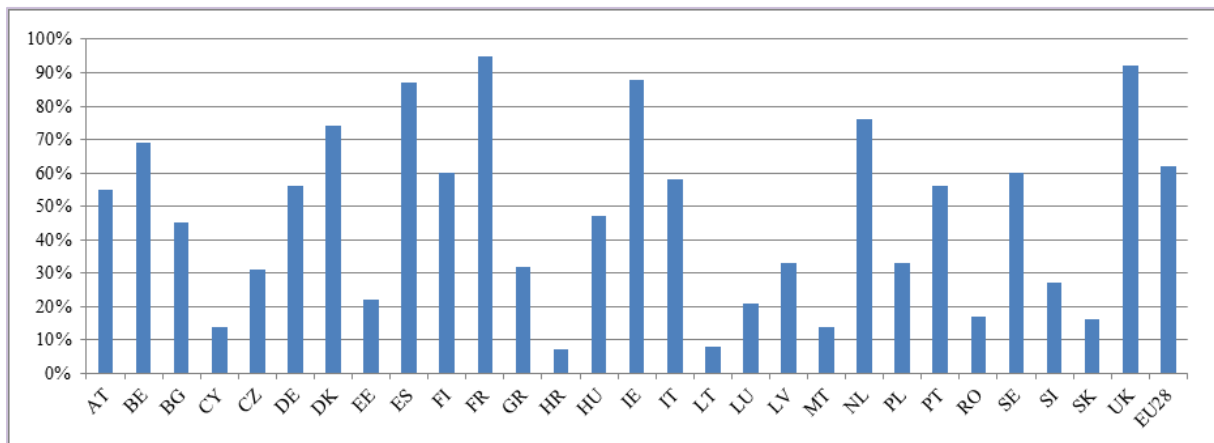
Samo je nekoliko država članica pokušalo uvesti politike za ekološki i društveno odgovornu javnu nabavu ili inovacije. Zbog toga je najniža cijena postala najčešći kriterij za dodjelu ugovora, no taj kriterij najčešće nije jamstvo najboljeg omjera cijene i kvalitete.

Umjesto toga, Komisija promiče objedinjavanje kriterija kvalitete u načelo „ekonomski najpovoljnije ponude“. Međutim, primjena tog načela u državama članicama znatno se

razlikuje (grafikon 7.). Francuska i Ujedinjena Kraljevina primjenjuju načelo ekonomski najpovoljnije ponude u više od 90 % javnih natječaja, dok se u Hrvatskoj i Litvi to načelo primjenjuje u manje od 10 % slučajeva. Prosjek EU-a je 62 %.

Zbog nedovoljne primjene načela ekonomski najpovoljnije ponude neke države članice mogle bi propustiti priliku da pametno i strateški iskoriste znatne iznose novca koji se troši na javnu nabavu za veće učinke gospodarskog prelijevanja. Taj je problem posebno istaknut u državama članicama iz srednje i istočne Europe.

Grafikon 7. Primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude za ocjenjivanje ponuda, 2006.–2016.



3. RJEŠENJA ZA DRŽAVE ČLANICE

3.1. Rješenja

Jasnim i konkretnim mjerama javna nabava može postati snažan instrument u paketu mjera gospodarske politike svake države članice, te tako pozitivno utjecati na ishode nabave, što tvrdi i Komisija u svojoj Komunikaciji donesenoj 3. listopada 2017.⁸ kojom se utvrđuje okvir politike za poboljšanje postupaka javne nabave u cijelom EU-u. Predloženi pristup temelji se na partnerstvu. Mjere u prioritetnim područjima omogućile bi državama članicama i da uklone nedostatke navedene u prethodnom odjeljku.

Kako je navedeno u Komunikaciji, te bi se mjere primjenjivale u šest prioritetnih područja:

- veća primjena strateške javne nabave,
- profesionalizacija javnih kupaca,
- bolji pristup tržištima javne nabave,
- veća transparentnost, integritet i bolji podaci,
- digitalna transformacija javne nabave,
- suradnja u zajedničkoj javnoj nabavi.

Strateška javna nabava trebala bi imati veću ulogu u rješavanju društvenih, gospodarskih i ekoloških izazova. To u praksi znači uvođenje kriterija inovativnosti i zelene javne nabave te socijalnih kriterija⁹, rašireniju primjenu savjetovanja prije stavljanja na tržište ili kvalitativnih procjena (ekonomski najpovoljnija ponuda¹⁰) kao i nabavu inovativnih rješenja u predrizišnoj fazi. U nekim državama članicama kriterij ekonomski

najpovoljnije ponude, uključujući kriterije zelene javne nabave, postao je obvezni kriterij u postupcima javne nabave. U svakom slučaju, za najbolje rezultate u javnoj nabavi treba sustavno primjenjivati strateške kriterije. To se može postići opsežnom praktičnom potporom, što uključuje širenje standarda, metodologije za utvrđivanje referentnih vrijednosti, redovito ažuriranje oznaka¹¹ i kriterija ocjenjivanja te dostupnost baze podataka o dobrim praksama.

Profesionalizacija je još jedan važan aspekt. Za širu primjenu strateške javne nabave potrebni su šira primjena fleksibilnih praksi, poznavanje tržišta i inovativni alati. U javnom je sektoru nužna sveobuhvatna strategija kojom bi se spriječila tendencija izbjegavanja rizika, a privlačile i razvijale vještine u javnoj nabavi. Države članice u različitim su fazama puta prema profesionalizaciji. Razmjenom iskustava mogle bi poboljšati svoje postupke javne nabave i ujedno povećati učinak javne nabave na ostvarenje ciljeva javne politike. Dugoročne strategije profesionalizacije na nacionalnoj razini ključne su za imenovanje pravih ljudi s pravim vještinama i alatima radi postizanja najboljih rezultata.

Pristup tržištima javne nabave još je jedan važan aspekt. Mala i srednja poduzeća ključna su za otvaranje radnih mjesta, rast i inovacije, no otežan im je pristup javnoj nabavi. Danas im se dodjeljuje 45 % ukupne vrijednosti javnih natječaja čija vrijednost premašuje pragove EU-a i u kojima sudjeluju izravno ili kao zajednički ponuditelji ili podizvođači. Direktive iz

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Ti bi kriteriji trebali uključivati i obvezu omogućivanja pristupa osobama s invaliditetom.

¹⁰ Ekonomski najpovoljnija ponuda koja omogućuje poboljšanje kvalitete.

¹¹ Na primjer, znak za okoliš EU-a, oznake energetske učinkovitosti ili poštene trgovine.

2014. sadržavaju mjere¹² kojima bi se malim i srednjim poduzećima trebao olakšati pristup javnoj nabavi. O tim boljim prilikama za mala i srednja poduzeća u području javne nabave trebalo bi kvalitetnije obavještavati javnost, poduzeća i javne naručitelje. Cilj je povećati udio malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi u skladu s njihovim ukupnim udjelom u gospodarstvu.

Drugi način za poboljšanje pristupa jačanje je povjerenja među subjektima na tržištu, uključujući mala i srednja poduzeća, radi sudjelovanja u postupcima javne nabave. To se može postići poštenim i učinkovitim rješavanjem problema i neovisnom revizijom odluka o javnoj nabavi. Osim toga, EU je najotvorenije tržište javne nabave u svijetu, no reciprociteta često nema kad je riječ o pristupu naših poduzeća tržištima drugih zemalja. Glavni trgovinski partneri EU-a i dalje diskriminiraju poduzeća iz EU-a i nacionalni ponuditelji imaju povlašten tretman.

Upravljanje javnom nabavom ovisi o pouzdanim **podacima** koji su ključni za pripremu odgovarajućih odgovora politike. Trebalo bi osigurati bolje i dostupnije podatke o javnoj nabavi¹³ jer omogućuju bolju procjenu uspješnosti politika javne nabave i oblikovanje budućih strateških odluka. Primjenom elektroničkih sustava javne nabave omogućit će se i proizvodnja podataka, što je ujedno način za otkrivanje nepravilnosti,

Osim toga, pristup podacima o javnoj nabavi trebao bi omogućiti dijalog s civilnim društvom i podići razinu odgovornosti državnih tijela. Tijela javne vlasti tako se bolje opremaju za borbu

¹² Mjere za poboljšanje pristupa malih i srednjih poduzeća tržištima javne nabave uključuju grupiranje ugovora, ograničenje prometa koji je potreban za sudjelovanje u postupku javne nabave i smanjenje potrebne dokumentacije.

¹³ uz poštovanje temeljnih prava, a posebno prava na zaštitu osobnih podataka, koliko god je to moguće.

protiv prijevara i korupcije¹⁴. U tu se svrhu snažno preporučuje uvođenje javno dostupnih registara ugovora¹⁵, što će omogućiti transparentnost dodjele ugovora i njihovih izmjena. Osim toga, i mogućnost prijavljivanja korupcije uvođenjem učinkovitih mehanizama prijavljivanja i zaštitom zviždača od odmazde može pridonijeti poboljšanju transparentnosti javne nabave i uštedi javnog novca¹⁶.

Nove digitalne tehnologije pružaju brojne prilike za usmjeravanje i pojednostavnjenje postupka javne nabave uvođenjem elektroničke javne nabave. Direktivama o javnoj nabavi predviđa se da će elektroničko podnošenje ponuda postati obvezno od listopada 2018. Međutim, sve će se prednosti e-nabave moći iskoristiti samo ako se u cijelom **postupku javne nabave provede digitalna transformacija**. Nove tehnologije omogućuju temeljito preispitivanje ustroja javne nabave i relevantnih dijelova javne uprave. To je jedinstvena prilika za preoblikovanje relevantnih sustava.

U cijelom EU-u počela je primjena **javne nabave koja se temelji na suradnji**¹⁷. Središnja tijela za javnu nabavu objedinjavaju nabavu i upravljaju sve većim udjelom tržišta javne nabave te

¹⁴ Prema Komisijinu Izvješću o suzbijanju korupcije iz 2014. korupcija Europsku uniju stoji oko 120 milijardi EUR godišnje. Studija iz 2013. (PWC i Ecorys za Europsku komisiju) pokazuje da su ukupni izravni troškovi korupcije u javnoj nabavi u samo pet sektora (cestovni i željeznički promet, vodoopskrba i gospodarenje otpadom, izgradnja objekata urbane i komunalne infrastrukture, osposobljavanje te istraživanje i razvoj) i u samo osam država članica EU-a iznosili od 1,4 milijarde do 2,2 milijarde EUR.

¹⁵ Registar će biti u skladu s uvjetima s propisima o zaštiti podataka, ako bude sadržavao osobne podatke.

¹⁶ Studija iz 2017. „Procjena gospodarske koristi od zaštite zviždača u javnoj nabavi” koju je provelo društvo Milieu za Europsku komisiju, pokazuje da se potencijalne koristi od učinkovite zaštite zviždača za EU u cjelini u području javne nabave kreću od 5,8 do 9,6 milijardi EUR godišnje.

¹⁷ Objedinjavanje potražnje znači da javni naručitelji ili drugi subjekti posluju uz posredovanje središnjih tijela za javnu nabavu koja djeluju kao trgovci na veliko ili posrednici.

postaju važni promicatelji reforme javne nabave i primjene strateškog pristupa. Pritom omogućuju povećanje utjecaja javnih kupaca, što je neophodno na tržištima kojima dominira mali broj tržišnih subjekata. Središnja tijela za javnu nabavu mogu se osnovati s općim mandatom na nacionalnoj razini, na razini pojedinih sektora (kao što su zdravstvo ili informacijske tehnologije) ili specijalizirati za javnu nabavu na regionalnoj ili lokalnoj razini.

Velike vrijednosti javne nabave posredovanjem središnjih tijela za javnu nabavu mogle bi se iskoristiti za utjecaj na stratešku nabavu, primjerice određivanjem ciljnih vrijednosti za inovativnu ili zelenu javnu nabavu. Njihovo poznavanje tržišta ključno je za profesionalizaciju javne nabave. Stručnost središnjih tijela za javnu nabavu stvara učinke prelijevanja jer ona često pružaju podršku drugim javnim naručiteljima.

Bolja suradnja među javnim naručiteljima može biti vrlo korisna. Nova pravila EU-a znatno su olakšala zajedničku prekograničnu javnu nabavu, u kojoj javni naručitelji iz različitih država članica zajednički organiziraju svoje postupke javne nabave. Iz nekoliko novijih primjera vidljivo je da su takva partnerstva moguća.

3.2. Regulatorni okvir EU-a

Direktivama EU-a o javnoj nabavi obuhvaćeni su javni natječaji čija očekivana vrijednost premašuje utvrđeni prag, iako države članice moraju poštovati načela iz direktiva EU-a i u javnim natjecajima čija vrijednost ne premašuje taj prag. Ključna su načela tih direktiva transparentnost, jednako postupanje, otvoreno tržišno natjecanje i dobro upravljanje postupcima. Osmišljene su kako bi se ostvarilo konkurentno, otvoreno i uređeno tržište javne nabave, što je ključno za namjensko trošenje javnih financijskih sredstava. Provedbom direktiva može se znatno pridonijeti i ostvarenju ciljeva omjera cijene i kvalitete, transparentnosti, pravednosti i dobrog upravljanja.

Direktive su temeljito izmijenjene tijekom reforme iz 2014. Zbog novih su pravila postupci javne nabave jednostavniji i fleksibilniji, što će koristiti javnim kupcima i poduzećima, posebno malim i srednjim poduzećima. Konkretno:

- Jednostavnijim postupcima za javne naručitelje otvorit će se tržište javne nabave u EU-u, spriječiti politike „kupujmo domaće” i promicati slobodno kretanje robe i usluga. Na taj će način javni naručitelji postići najbolji omjer cijene i kvalitete.
- Nova pravila, uključujući novu elektroničku osobnu izjavu za ponuditelje (ESPD), otvaraju put digitalizaciji javne nabave, što će znatno povećati učinkovitost sustava javne nabave. Na primjer, poduzeće kojem je dodijeljen ugovor jedino je koje mora dostaviti svu dokumentaciju kojom dokazuje da ispunjuje uvjete za dodjelu ugovora. Tako će se znatno smanjiti količina dokumenata potrebnih za odabir poduzeća.
- Ograničenjem zahtjeva o prometu i opcijom grupiranja javnih natječaja poboljšat će se pristup malih i srednjih poduzeća javnoj nabavi.
- Javna nabava postaje strateški instrument politike. Na temelju novih pravila postupci javne nabave omogućit će javnim naručiteljima i provedbu politika zaštite okoliša te politike o socijalnoj integraciji i inovacijama.

Države članice morale su prenijeti direktive o javnoj nabavi u svoja zakonodavstva najkasnije do 18. travnja 2016., a do rujna 2017. četiri države članice još ih nisu bile prenijele. Još dvije države članice moraju prenijeti Direktivu o koncesijama.

4. DOBRI PRIMJERI

Ima dobrih primjera pristupa glavnim izazovima navedenima u prethodnim odjeljcima.

U području **strateške javne nabave** švedska je politika primjer najbolje prakse. Švedska vlada nedavno je

donijela nacionalnu strategiju javne nabave, čiji je cilj omogućiti javnim naručiteljima provedbu postupaka strateške javne nabave. Strategija sadržava prijedloge konkretnih mjera koje se mogu primijeniti na sve djelatnosti javnog sektora. Strategija sadržava sedam ciljeva politike među kojima je i „javna nabava odgovorna prema okolišu“. U tu je svrhu potrebno povećati opseg zelene javne nabave, posebno za kategorije proizvoda koji znatno utječu na okoliš. U različitim fazama postupka javne nabave trebalo bi voditi računa o zaštiti okoliša i perspektivi životnog ciklusa. Za provedbu i praćenje provedbe nacionalne strategije javne nabave ovlaštena je Nacionalna agencija za javnu nabavu osnovana 2015., neovisno tijelo za pružanje djelotvorne potporu javnim naručiteljima u zemlji izdavanjem smjernica, osposobljavanjem itd.

Takozvana socijalna javna nabava dodatna je dimenzija strateške javne nabave. To znači da se javna nabava koristi za ostvarenje socijalnih ciljeva, kao što je uključivanje osoba u nepovoljnom položaju. Francuska je u svojem nacionalnom akcijskom planu za održivu javnu nabavu iz 2015. odredila cilj da se do 2020. u barem 25 % javnih natječaja uključe socijalna pitanja. Radi ostvarenja tog cilja akcijski plan sadržava niz mjera, preporuka i alata za komunikaciju kojima se podiže razina svijesti među javnim naručiteljima.

U području **javne nabave koja se temelji na suradnji** Italija je provela važnu reformu racionalizacije javne nabave. Rascjepkanost sustava javne nabave (u Italiji postoji oko 36 000 javnih naručitelja) čest je nedostatak sustava javne nabave u EU-u. Pretjerana rascjepkanost javne nabave uzrok je brojnih problema:

- nedovoljna ekonomija razmjera i slaba pregovaračka moć javnih naručitelja,
- nedovoljna profesionalizacija kupaca i njihovo nedovoljno poznavanje tržišta,
- visoki troškovi transakcija,

- otežani postupci javne nabave i povećani rizik od nepravilnosti tijekom tih postupaka,
- pretjerana disperzija cijena za isti proizvod koji nabavljaju različiti subjekti.

Italija je u okviru svojeg preispitivanja javne potrošnje odlučila da će za 19 kategorija robe i usluga (uglavnom u zdravstvenom sektoru) javnu nabavu provoditi skupina „tijela za objedinjavanje“, u koju su uglavnom uključena središnja tijela za javnu nabavu na nacionalnoj ili regionalnoj razini. Tako je riješen i problem znatnih disperzija cijena među kupcima (za koronarne *stentove* prijavljene su razlike od više od 300 % u istoj regiji). Tako su u 2015. ostvarene znatne uštede: prosječna ušteda od 23 % za završene postupke javne nabave, odnosno u rasponu od 6 % do 59 %. Rezultati su indikativni i po tome što su uključene strane uspostavile sustav za planiranje i koordinaciju javne nabave relevantnog proizvoda.

Digitalizacija javne nabave olakšava praćenje javne nabave, a time i praćenje znatnog dijela javnih rashoda. Registri ugovora ekonomičan su alat za praćenje ugovora i poboljšanje **transparentnosti, integriteta i kvalitete podataka**. U registrima se pohranjuju digitalizirane verzije ugovora, njihovi strukturirani sažeci, uključujući uvjete izvršenja ugovora, uvjete isporuke i naknadne promjene. U nekim državama članicama ugovor koji nije objavljen u registru smatra se nevažećim. Zahvaljujući tim registrima javni naručitelji prate svoje ugovore i poboljšava se upravljanje javnom nabavom. Portugalski portal za javnu nabavu *Base*¹⁸ omogućuje praćenje rashoda za javnu nabavu i njezina opsega te proizvodnju statističkih podataka o vrsti kupnje, javnim natječajima na kojima su poduzećima dodijeljeni ugovori itd.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

Prelazak na **e-nabavu** prilika je za modernizaciju sustava javne nabave. Primjeri dobre prakse:

- uvođenje jedinstvenog portala na nacionalnoj razini na kojem se objavljuju sve obavijesti i njegovo povezivanje s TED-om,
- konkurentno tržište za usluge e-nabave,
- registar ugovora u kojem se objavljuju sve informacije o dodijeljenim ugovorima,
- blaži zahtjevi o potpisivanju; sve se rjeđe koristi e-potpis,
- primjena načela „samo jednom“.

Jednako je važno da poduzeća (ili građani) samo jednom moraju dostaviti informacije svim tijelima javne uprave. Načelo „samo jednom“ praksa je u međuodnosu države i poduzeća (ili građana). Temelji se na činjenici da se od poduzeća (ili građana) nikad ne bi trebale tražiti informacije koje su već dostupne javnoj upravi i koje se mogu pronaći na temelju različitih referentnih podataka (kao što je porezni broj). To je moguće izravno putem nacionalnih registara (kao što je slučaj u Estoniji) ili sustava objedinjavanja (kao što su pretkvalifikacije) u kojima poduzeća dostavljaju informacije upravnim tijelima samo jednom.

5. ZAKLJUČCI

U nekoliko proteklih godina poboljšanje je okvir javne nabave na razini EU-a i na nacionalnoj razini, ali neki su izazovi još prisutni. Države članice troše znatan dio svojih javnih sredstava na javnu nabavu. No u nekoliko država članica stopa objavljivanja javnih natječaja i dalje je niska, zbog čega je malo prilika za prekogranično poslovanje. Primjena postupaka javne nabave kojima se ograničuje tržišno natjecanje, kao što su pregovarački postupci bez prethodne objave, znatno se razlikuje među državama članicama i u rasponu je od nešto više od 0 % do više od 20 % i još je velik udio ugovora za koje je podnesena samo jedna ponuda. To je posebno važno u nekim sektorima (kao što je sektor informacijskih tehnologija) u kojima je vezanost za određenog

dobavljača česta pojava. Sve to navodi na zaključak da jedinstveno tržište javne nabave nije dovoljno integrirano te da bi dodatno otvaranje moglo potaknuti gospodarsku učinkovitost i rast.

Primjena kriterija kvalitete pri dodjeli ugovora znatno se razlikuje među državama članicama i kreće se od manje od 10 % u Hrvatskoj i Litvi do više od 90 % u Francuskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Općenito govoreći, mnoge države članice iz srednje i istočne Europe često primjenjuju kriterij najniže cijene, čime propuštaju priliku da potaknu inovacije ili ostvare ciljeve socijalnih ili zelenih politika.

Države članice istražuju prednosti javne nabave koja se temelji na suradnji i objedinjavanju potražnje, čime bi se mogla povećati učinkovitosti njihove javne potrošnje. Međutim, još je puno prostora za poboljšanja. Profesionalizacija je dodatni izazov, što znači da bi postupke javne nabave trebali voditi službenici s potrebnim vještinama i tehničkim znanjem ili razumijevanjem postupaka.

Elektroničkom javnom nabavom mogu se povećati transparentnost i učinkovitost postupaka javne nabave i postupno se uvodi u državama članicama. Međutim, kvaliteta uvedenih usluga e-nabave upućuje na zaključak da ima dovoljno prostora za daljnji napredak.

Datum: 22. 11. 2017.