



TEMATSKI INFORMATIVNI PREGLED V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA JAVNO NAROČANJE

1. UVOD

Javni organi v EU vsako leto približno 14 % BDP porabijo za javna naročila. To znaša več kot 1,9 bilijona EUR¹. Jasno je, da so javna naročila zaradi svoje velikosti zelo pomembna za konkurenčnost. To še zlasti velja za sektorje, kot so energetika, prevoz, obramba, informacijska tehnologija in zdravstvene storitve, v katerih je javni sektor ključni vir povpraševanja.

Učinkovito javno naročanje je ključno za reševanje številnih ključnih izzivov politike, s katerimi se spopada EU. Med njimi so rast in delovna mesta, proračunska disciplina, posodobitev javne uprave, boj proti korupciji in nedovoljenemu dogovarjanju, dostop malih in srednjih podjetij (MSP) do trga, zaupanje državljanov v javne organe in demokracijo, pa tudi inovacije ter okoljsko in družbeno trajnostna rast.

Učinkovita poraba in produktivne naložbe javnih sredstev so ključni vzvodi za obnovitev gospodarske rasti, zlasti v časih omejenih državnih proračunov. Za države članice je javno naročanje bistveno sredstvo za uresničevanje vladnih politik in izpolnjevanje nacionalnih strateških ciljev. Dobro delujoči trgi javnega naročanja spodbujajo nacionalno konkurenčnost na podlagi boljših javnih

financ, boljših naložb in bolj kakovostnih storitev, kot sta infrastruktura ali e-uprava.

Obvestila o javnih naročilih, ki presegajo mejne vrednosti EU, določene na ravni EU², morajo biti objavljena na ravni EU, in sicer na portalu TED (dnevna elektronska javna naročila)³. Namen tega je povezati trge javnega naročanja v EU ter s tem povečati konkurenco in dobiti največ za porabljena javna sredstva. Skupno so bili na ravni EU leta 2015 objavljeni razpisi v vrednosti 450 milijard EUR.

2. KLJUČNI IZZIVI POLITIKE

Krepitev javnega naročanja je osrednjega pomena v ukrepih javnih organov za ustvarjanje pravičnejše družbe, ki temelji na enakih možnostih, trajnostni gospodarski rasti in široki udeležbi na trgu. Obenem lahko učinkovit sistem javnega naročanja veliko prispeva k vzdržnim javnim financam.

V skladu s trenutnim regulativnim okvirom EU je ocena kakovosti in učinkovitosti sistemov javnega naročanja ključna za opredelitev prednosti in pomanjkljivosti v državah članicah.

¹ To je zadnja ocena in ne zajema porabe gospodarskih javnih družb. Prejšnje ocene, vključno z naročili gospodarskih javnih družb, so približno 19 % BDP EU, tj. približno 2,3 bilijona EUR.

² Pravo EU določa minimalna harmonizirana pravila za razpise, katerih denarna vrednost presega določen znesek. Na voljo so na naslovu https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_sl.

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

Na podlagi tega bi morali biti sprejeti korektivni ukrepi in strategije. Sodobno javno naročanje temelji na nekaterih ključnih elementih, med katerimi so:

- stroškovna učinkovitost: gospodarno, uspešno in učinkovito zagotavljanje potrebnega blaga, del in storitev;
- preglednost: razumljivo, dostopno in pravočasno razkrivanje informacij, povezanih s postopki javnega naročanja;
- pravičnost: postopek javnega naročanja bi moral biti nepristranski in zagotavljati enako obravnavanje vseh ponudnikov;
- dobro upravljanje: javno naročanje se ne bi smelo šteti za upravni postopek; ravno nasprotno – je priložnost, da se s pametno porabo izpolnijo različni družbeni cilji. Na podlagi tega se lahko izboljša zaupanje v vlado, ekologijo, družbo ali inovacije.

Razpoložljivost podatkov, ki se poročajo, in njihova kakovost sta bistveni za analizo javnega naročanja ter pripravo ustreznih ukrepov in odzivov politike. Boljši in dostopnejši podatki o javnem naročanju za vse zainteresirane strani bi

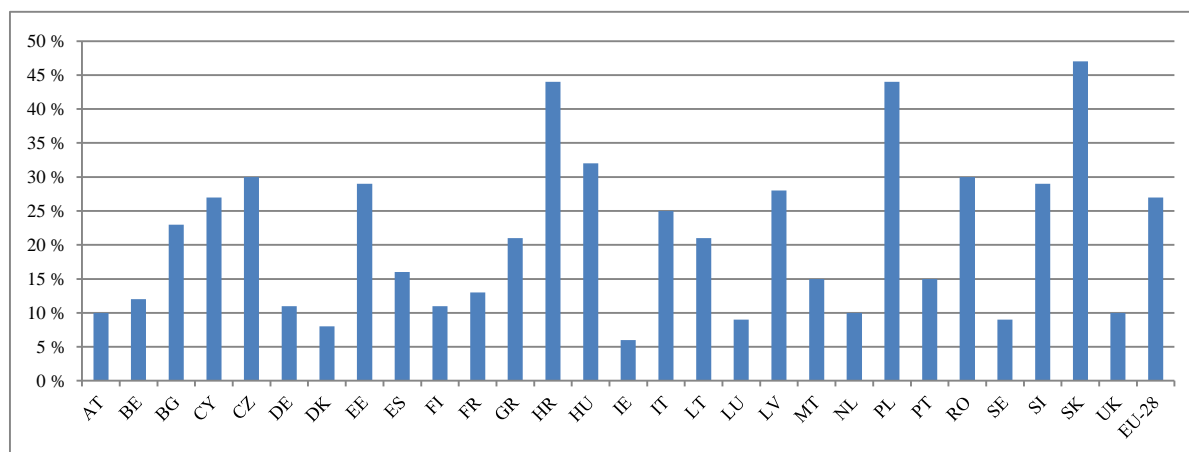
lahko pritegnili več pozornosti raziskovalne skupnosti k tej temi (rezultat česar bi lahko bile nove ideje, kako se lotiti nekaterih pomanjkljivosti) in prispevali k optimizaciji interakcij z družbo na splošno (s čimer bi se vzpostavilo zaupanje in ustvarjal pritisk javnosti na izboljšanje učinkovitosti sistemov javnega naročanja).

Stroškovna učinkovitost

2.1. Konkurenca pri postopkih javnega naročanja

V obvestilih o oddaji naročila, objavljenih na portalu TED, je navedeno število predloženih ponudb. To je pomemben kazalnik ravni konkurence na trgih javnega naročanja. Konkurenca med ponudniki za javna naročila je eden od glavnih načinov, kako doseči končni cilj politike javnega naročanja, tj. stroškovno učinkovitost. V obdobju 2006–2016 se je število razpisov z le eno prejetjo ponudbo s 14 % povečalo na 29 %. To kaže, da konkurenčni postopek ne obstaja ali da izgublja intenzivnost; na splošno imajo podjetja več težav pri dostopanju do trgov javnega naročanja.

Graf 1: Delež naročil, za katera je prispela le ena ponudba (brez okvirnih naročil), 2006–2016



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov iz UL/TED (Hrvaška 2013–2016, Romunija in Bolgarija 2007–2016).

Na ravni EU-28 je bilo v obdobju 2006–2016 obvestil, na katera se je odzval le en ponudnik, 27 %. Največji deleži so bili v novih državah članicah. Velik delež, tj. delež blizu povprečja EU-28, je evidentirala tudi Italija.

Na splošno je držav članic EU, v katerih je velik delež naročil z eno samo ponudbo, torej brez ustrezne konkurence, vedno več (graf 1).

2.2. Stopnja čezmejnega javnega naročanja

Zaradi pogojev, ki so bili ustvarjeni s pravili EU o javnih naročilih, se je pričakovalo, da se bo čezmejna oddaja ponudb povečala. Na splošno obstajata dve različni obliki čezmejnega javnega naročanja: neposredno⁴ in posredno javno naročanje⁵. Med letoma 2009 in 2015 so se stopnje neposrednega čezmejnega javnega naročanja na splošno poviševale tako glede na delež skupne vrednosti oddanih javnih naročil (z 2,5 % na 3,5 %) kot glede na delež skupnega števila oddanih javnih naročil (z 1,5 % na 2 %). V istem obdobju se je na splošno povečevalo tudi posredno čezmejno javno naročanje: delež skupnega števila oddanih javnih naročil se je povečal z 19,9 % na 22,6 %, medtem ko se je delež skupne vrednosti oddanih javnih naročil povečal z 18,6 % na 21,4 %. Vendar pa je mogoče opaziti, da ta rast skozi čas ni bila stabilna.

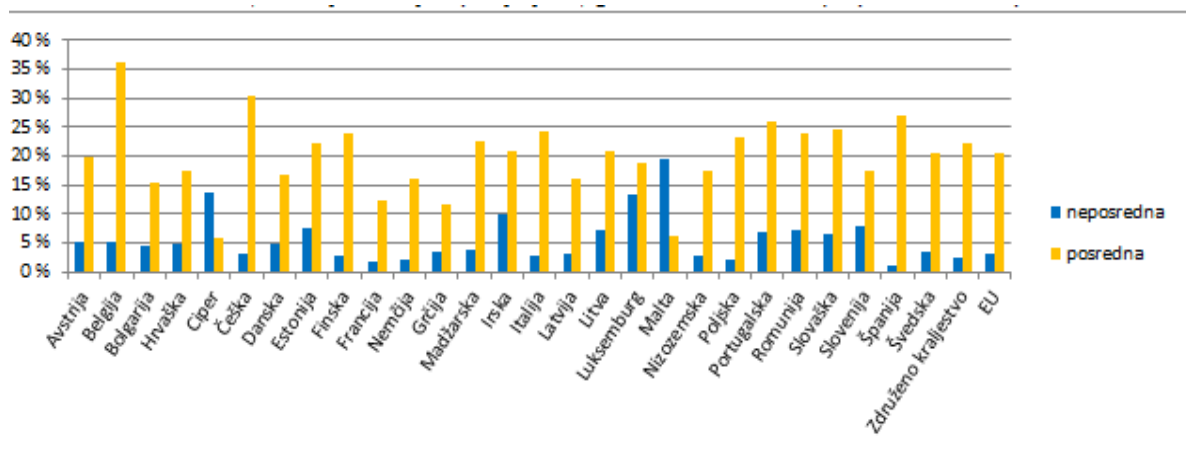
Med letoma 2009 in 2015 je bilo neposrednih čezmejnih naročil glede na število oddanih naročil

več kot 10 % v samo treh državah: na Malti (12 %), Irskem (13 %) in v Luksemburgu (17 %). Zdi se, da v teh treh majhnih državah lokalna ponudba ne zadostuje za izpolnitev potreb kupcev. V večini držav članic EU-28 je delež neposrednih čezmejnih naročil glede na število oddanih naročil ostal pod 5 % (graf 2).

V večini držav članic je posredno čezmejno javno naročanje v obdobju 2009–2015 presegalo 15 %. Obseg posrednih čezmejnih javnih naročil kot delež števila oddanih naročil je po državah članicah EU-28 znašal od 2,1 % do 34,8 % (po vrednosti od 5,9 % do 36 %).

Dejstvo, da je posrednega čezmejnega javnega naročanja pogosto veliko, neposrednega čezmejnega javnega naročanja pa ne, lahko ponazarja dejanske ali domnevne ovire za čezmejne ponudbe, zaradi česar se podjetja pri čezmejni prodaji zanašajo na lokalne hčerinske družbe⁶.

Graf 2: Delež naročil, oddanih tujim podjetjem, glede na vrednost (neposrednih in posrednih naročil), 2009–2015



⁴ Kadar uspešni ponudnik nima sedeža v isti državi kot naročnik in ni v domači lasti.

⁵ Kadar ima uspešni ponudnik sedež v isti državi kot naročnik, vendar je hčerinska družba tujega podjetja.

⁶ Ko podjetja razvijejo strategijo za doseganje čezmejnih trgov, je zato verjetneje, da bodo ustanovila hčerinsko družbo, da se ta ukvarja z vso kompleksnostjo zahtev, ki veljajo v posamezni državi. Čezmejnemu ponudniku se zdi lokalna prisotnost prednost tudi zato, ker se za naročnike domneva, da dajejo prednost izvajalcem, ki govorijo njihov jezik in niso geografsko oddaljeni.

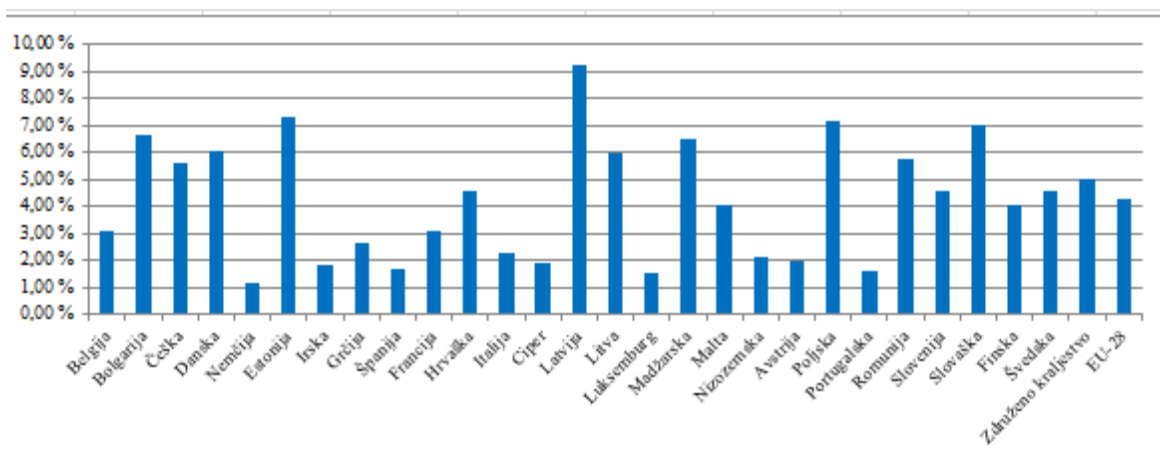
Preglednost in poštenost

2.3. Objava javnih razpisov na ravni EU

Ključni kazalnik je, koliko javnih razpisov se objavi na ravni EU⁷. Splošno gibanje je bilo v zadnjih štirih letih razmeroma stabilno, vendar pa se stopnja objavljanja med državami zelo razlikuje. V nekaterih od njih je vrednost objavljenih javnih naročil glede na BDP veliko pod povprečjem EU, ki znaša 4,25 % (2012–2015) (graf 3).

Države, v katerih je vrednost objavljenih razpisov razmeroma majhna glede na BDP, ne bodo imele koristi od večje publicitete, kot so nižji stroški iskanja pri iskanju za naslednja javna naročila ali povečanje baze morebitnih udeležencev razpisa. Take države imajo sicer korist od odprtosti trgov drugih držav članic, ne ponujajo pa enakih priložnosti za evropska podjetja iz drugih držav članic; to je zelo pomembno v razmerju med državami članicami s presežkom in primanjkljajem. Država članica, ki ima evidentirano najnižjo raven objav v EU, je Nemčija (1,2 %).

Graf 3: Vrednost objavljenih razpisov za oddajo ponudb kot delež BDP po državah članicah, 2012–2015



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov v UL/TED (Hrvaška 2013–2015).

2.4. Odprtost postopkov, uporabljenih pri javnem naročanju

Pregledni trgi javnega naročanja imajo visoko stopnjo odprtosti in potencial za veliko konkurenco, kar pomeni, da so podjetja, ki zmagajo na razpisu, podjetja z najboljšim izdelkom po najboljši ceni, usmerjenim na doseganje najboljšega rezultata.

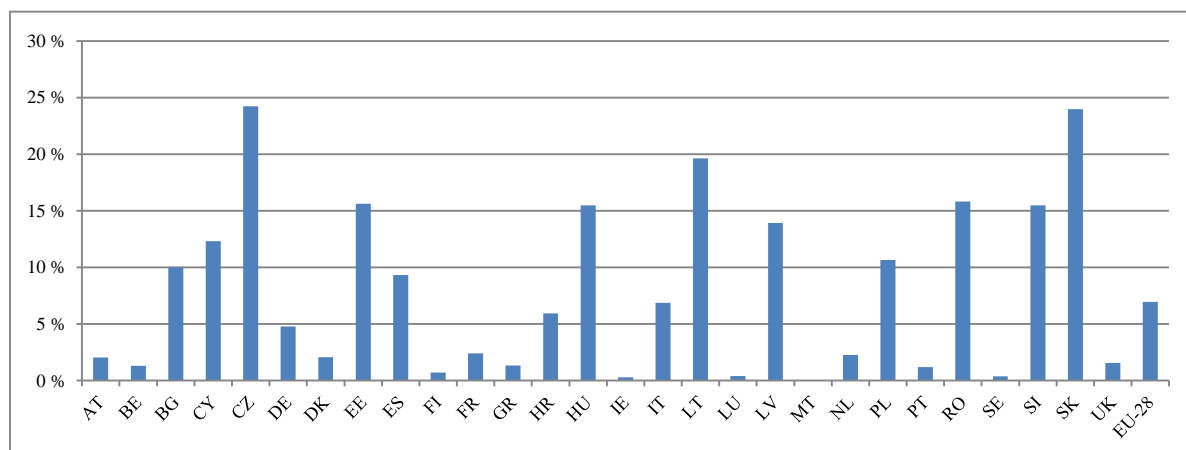
Ključni element, ki nakazuje stopnjo preglednosti, je uporabljena vrsta postopka. Kadar se uporabijo odprti postopki, sta velika preglednost in konkurenca verjetnejši.

V nasprotju s tem so ravni preglednosti in konkurence verjetno precej nižje, kadar se uporablja postopek s pogajanjem brez objave (NOC).

V obdobju 2006–2016 je v EU-28 delež obvestil o oddaji naročila, pri katerih je bil uporabljen postopek NOC, znašal 7 % (glej graf 4). To kaže, da je opazen del javnega naročanja precej pregleden. Splošno gibanje od leta 2006 je razmeroma stabilno, vendar so med državami članicami velike razlike. Nekateri sektorji sicer izstopajo zaradi zelo velike uporabe postopkov NOC. To na primer velja za javno naročanje rešitev IT, kjer je pogost pojav vezanost na enega samega ponudnika.

⁷ Vključno z gospodarskimi javnimi službami in obrambo.

Graf 4: Delež obvestil o oddaji naročila, pri katerih je bil uporabljen postopek s pogajanjmi brez objave, 2006–2016



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov iz UL/TED (Hrvaška 2013–2016, Romunija in Bolgarija 2007–2016).

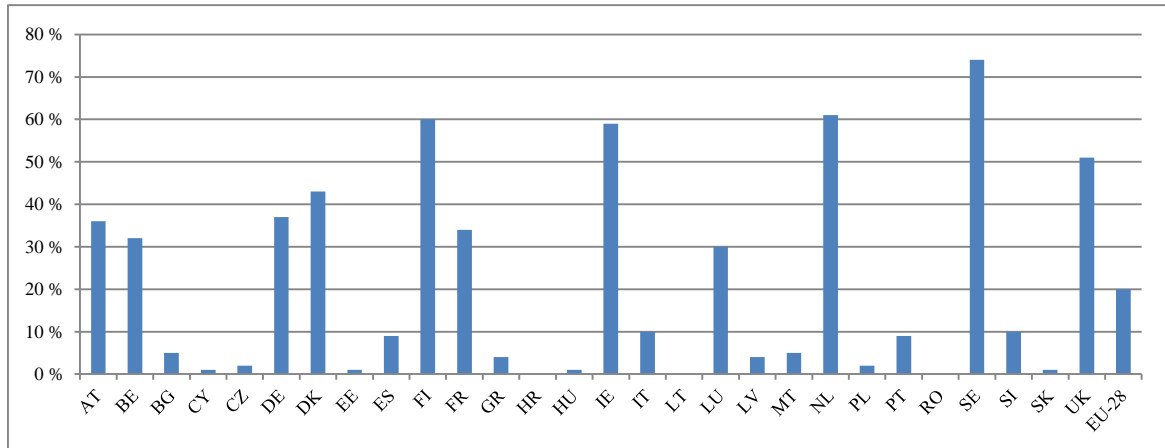
2.5. Kakovost podatkov poročanja

O pomenu podatkov ni dvoma. OECD je na primer navedla, da „čprav države članice vse bolj zbirajo osnovne podatke o javnem naročanju, jih le malo te informacije sistematično analizira, da bi izmerile uspešnost sistema javnega naročanja“. Poleg tega je bilo v študijah Komisije priporočeno izboljšanje kakovosti podatkov o naročanju in popravljenih podatkov. V nekaterih državah članicah so bile izvedene namenske študije, ki so jih na primer naročile britanska, nemška in švedska vlada ter hrvaški, češki in madžarski nevladni sektorji.

Stroški predlaganih rešitev na splošno niso visoki, in sicer ne v absolutnem smislu in zlasti ne v primerjavi z izdatki za javna naročila. Tako so stroški registra javnih naročil na Slovaškem znašali manj kot 25 000 EUR. Poleg tega so že na voljo revizijski podatki, kar pomeni, da so glavne spremembe zdaj potrebne pri delovnih procesih. Nazadnje, s skromnimi proračuni nevladnih organizacij so bile v nekaterih državah članicah izvedene pronicljive analize podatkov.

Eden od kazalnikov, s katerimi je mogoče ponazoriti kakovost podatkov, je delež obvestil na portalu TED, v katerih ni informacij o vrednosti naročila. Na ravni EU je bilo v obdobju 2006–2016 naročil brez navedene vrednosti 20 %. Vendar je bil v desetih državah članicah ta delež veliko večji, največji pa na Švedskem, Nizozemskem, Finskem in Irskem. Poleg tega se položaj v nekaterih državah z velikim deležem manjkajočih vrednosti v zvezi s tem skozi čas ne izboljšuje, pri čemer sta najskrajnejša primera Švedska in Nizozemska.

Graf 5: Informacije o vrednosti naročila niso navedene, 2006–2016



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov iz UL/TED (Hrvaška 2013–2016, Romunija in Bolgarija 2007–2016).

Dobro upravljanje

2.6. Združevanje povpraševanja

Za področje javnega naročanja je značilna velika razdrobljenost pri številu kupcev. Po ocenah deluje v EU več kot 350 000 posameznih naročnikov. Vendar v številnih državah članicah ni zanesljivih podatkov o številu naročnikov, zato je treba upoštevati, da je ta ocena okvirna.

Finančne omejitve in odločnejše zahteve javnosti po večji odgovornosti silijo javne organe k centralizaciji in standardizaciji javnega naročanja. Obenem bi lahko združevanje povpraševanja v javnem naročanju javnim organom pomagalo doseči ključne cilje, kot so:

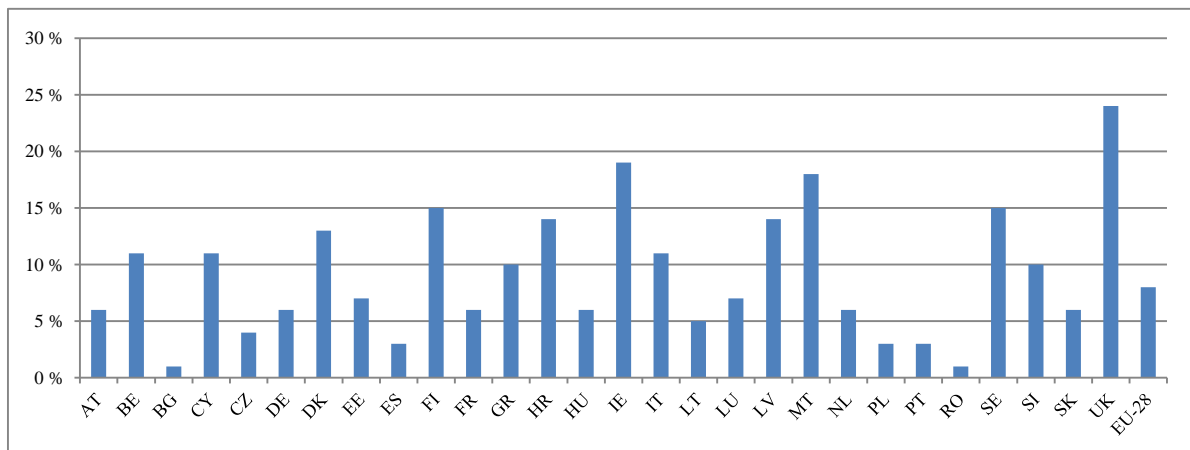
- stroškovna učinkovitost na podlagi koristi ekonomije velikega obsega;
- socialni ali zeleni cilji;
- profesionalizacija kupcev;
- zagotovitev učinkovitejšega načrtovanja in spremljanja cikla javnega naročanja;
- uporaba e-orodij.

Energija je tako postala eden od najuspešnejših primerov sodelovalnega

javnega naročanja v Združenem kraljestvu. V letu 2010 so vse enote centralne ravni države dobile navodilo, da morajo energijo pridobivati prek državne službe za javno naročanje, s čimer so prihranile 51 milijonov GBP. Dve možnosti združevanja povpraševanja sta (i) kupovanje prek vzpostavljenega osrednjega nabavnega organa ali (ii) prek skupnega javnega naročanja z drugimi subjekti. Dobri primeri so potrošne dobrine, kot so elektrika in plin, pisarniško pohištvo in oprema.

Na ravni EU-28 je povprečni delež obvestil o oddaji naročila, pri katerih je naročnik kupoval v imenu drugih naročnikov, v obdobju 2009–2015 znašal 8 % (graf 6), največji delež pa je bil v Združenem kraljestvu. Razpon pri uporabi skupnega naročanja ali osrednjega naročanja glede na povprečje EU-28 je zelo velik. Vendar razmeroma stabilno spreminjanje skozi čas dokazuje, da države članice kljub proračunskim omejitvam ne izkoriščajo združevanja povpraševanja (kjer je to ustrezno).

Graf 6: Delež obvestil o oddaji naročila, pri katerih je naročnik kupoval v imenu drugih naročnikov (bodisi skupni nabavni organi bodisi osrednji nabavni organi), 2006–2016



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov iz UL/TED (Hrvaška 2013–2016, Romunija in Bolgarija 2007–2016).

2.7. Različna uporaba meril kakovosti

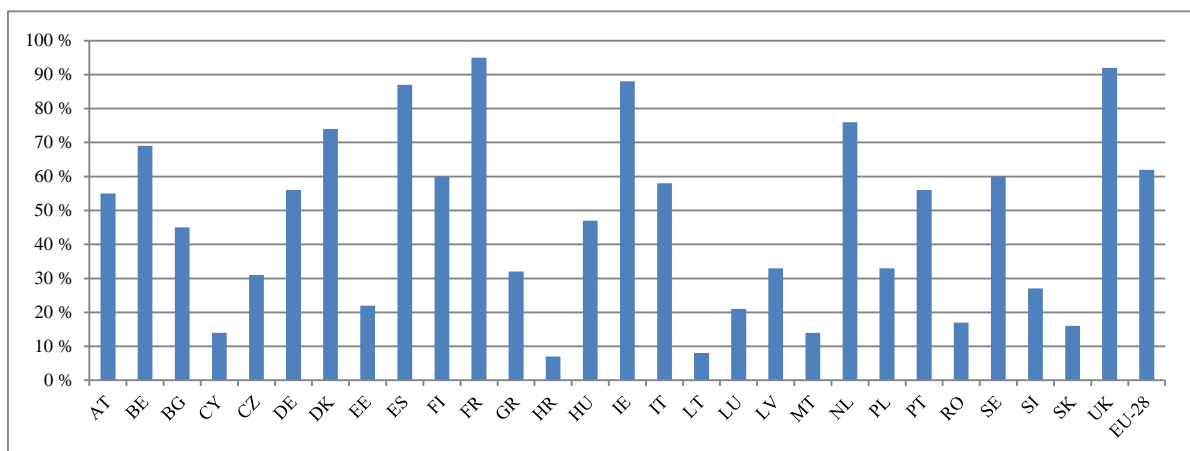
Samo nekaj držav članic dejavno vzpostavlja politike za okoljsko/socialno odgovorno javno naročanje ali inovacije. Posledično se kot merilo za oddajo pretirano uporablja najnižja cena, rezultat česar ni vedno stroškovna učinkovitost.

Namesto tega se Komisija zavzema za vključevanje meril kakovosti v načelo, imenovano ekonomsko najugodnejša ponudba (MEAT). Uporaba tega načela v državah članicah se sicer močno razlikuje

(graf 7). V Franciji in Združenem kraljestvu se uporablja pri več kot 90 % razpisov, na Hrvaškem in v Litvi pa pri manj kot 10 % razpisov. Povprečje EU znaša 62 %.

Ker države članice malo uporabljajo načelo ekonomsko najugodnejše ponudbe, morda zamujajo priložnost, da bi pametno in strateško uporabile precejšnje zneske, ki se porabijo prek javnega naročanja, ter ustvarile več ekonomskega prelivanja. To je pomembno zlasti v državah članicah iz Srednje in Vzhodne Evrope.

Graf 7: Uporaba meril MEAT za ocenjevanje ponudb, 2006–2016



Vir: Evropska komisija na podlagi podatkov iz UL/TED (Hrvaška 2013–2016, Romunija in Bolgarija 2007–2016).

3. REŠITVE ZA DRŽAVE ČLANICE

3.1. Rešitve

Jasni in konkretni ukrepi lahko javno naročanje spremenijo v pomemben instrument v svežnju ukrepov za gospodarsko politiko vsake države članice in zagotovijo znatne koristi pri rezultatih na področju javnega naročanja. Za to si zavzema sporočilo Komisije, sprejeto 3. oktobra 2017⁸; v njem je določen okvir politike za izboljšanje praks javnega naročanja v celotni EU; predlagani pristop temelji na partnerstvu. Ukrepanje na prednostnih področjih bi državam članicam tudi omogočilo, da odpravijo pomanjkljivosti, opredeljene v zgornjem oddelku.

Kot je nakazano v sporočilu, tako ukrepanje zajema šest prednostnih področij, ki so:

- zagotavljanje širše uporabe strateškega javnega naročanja;
- profesionalizacija javnih kupcev;
- izboljšanje dostopa do trgov javnega naročanja;
- povečanje preglednosti, celovitost in boljši podatki;
- spodbujanje digitalne preobrazbe javnega naročanja;
- sodelovanje pri skupni nabavi.

Kar zadeva **strateško javno naročanje**, bi morale imeti pomembnejšo vlogo pri odzivanju na družbene, okoljske in gospodarske izzive. To v praksi pomeni vključevanje inovativnih, zelenih in socialnih meril⁹, obsežnejšo uporabo predhodnega preverjanja trga ali kvalitativnih ocen (ekonomsko najugodnejša ponudba¹⁰) ter tudi javno naročanje inovativnih rešitev v predkomercialni fazi. V nekaterih državah članicah je ekonomsko najugodnejša ponudba, vključno z zelenimi merili, obvezna v postopkih javnega naročanja. Da bi se pri javnem naročanju dosegli optimalni rezultati, je

treba strateška merila uporabljati sistematično. To lahko omogočijo obsežna praktična podpora, kot je razširjanje standardov, metodologije za merila uspešnosti, redne posodobitve oznak¹¹ in meril za ocenjevanje ter razpoložljivost knjižnice dobre prakse.

Še en pomemben vidik je **profesionalizacija**. Večja uporaba strateškega javnega naročanja zahteva širšo uporabo prilagodljivih praks, poznavanje trgov in inovativnih orodij. Javni sektor mora vzpostaviti celovito strategijo za preprečevanje izogibanja tveganju ter privabiti in razvijati spretnosti na celotnem področju javnega naročanja. Države članice so na različnih stopnjah na poti k profesionalizaciji. Izmenjava izkušenj jim bo omogočila, da izboljšajo svoje prakse javnega naročanja, povečala pa bo tudi učinek javnega naročanja pri izpolnjevanju ciljev javne politike. Dolgoročne strategije za profesionalizacijo na nacionalni ravni so ključne za zagotavljanje, da se s pravimi ljudmi s pravimi spretnostmi in znanji zagotovijo najboljši rezultati.

Še en pomemben vidik se nanaša na **dostop do trgov javnega naročanja**. Mala in srednja podjetja so ključna za ustvarjanje delovnih mest, rast in inovacije, vendar imajo težave pri dostopu do javnega naročanja. Trenutno pridobijo le 45 % skupne vrednosti javnih naročil nad mejnimi vrednostmi EU – neposredno ali kot skupni ponudniki ali podizvajalci. Direktive iz leta 2014 vključujejo ukrepe¹², ki bi morali malim in srednjim podjetjem olajšati dostop do javnega naročanja. Te večje priložnosti na področju javnega naročanja za mala in srednja podjetja je treba odločneje sporočiti širši javnosti, družbam in naročnikom. Namen je povečati delež malih in srednjih podjetij pri javnem

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Ki bi morala vključevati tudi obveznost dostopnosti za invalidne osebe.

¹⁰ Ekonomsko najugodnejša ponudba je ponudba, ki omogoča večji poudarek na kakovosti.

¹¹ Kot so znaki za okolje, energijske nalepke ali oznake za pravično trgovino.

¹² Ukrepi za izboljšanje dostopa malim in srednjim podjetjem do trgov javnega naročanja vključujejo spodbudo za razdelitev pogodb na sklope, omejitev prihodka, ki je potreben za sodelovanje v razpisnem postopku, ter zmanjšanje zahtev glede dokumentacije.

naročanju, da bo skladen z njihovim splošnim pomenom v gospodarstvu.

Drug način za izboljšanje dostopa je vzpostavitev zaupanja med tržnimi akterji, vključno z malimi in srednjimi podjetji, da bodo sodelovali pri postopkih javnega naročanja. To se lahko uresniči z nudenjem pravičnih, učinkovitih možnosti za reševanje težav in neodvisno revizijo odločitev o javnih naročilih. Poleg tega je EU najbolj odprt trg na svetu za javno naročanje, vendar pa naše družbe v drugih državah nimajo vedno enakega dostopa. Pomembni trgovinski partnerji EU z zagotavljanjem prednostne obravnave nacionalnim ponudnikom ohranjajo diskriminatorne ukrepe, ki vplivajo na podjetja iz EU.

Upravljanje javnega naročanja temelji na zanesljivih **podatkih**. Ti so bistvenega pomena za pripravo ustreznih odzivov politike. Na voljo bi morali biti boljši in dostopnejši podatki o javnem naročanju¹³. Odpirajo namreč najrazličnejše možnosti za boljšo oceno učinkovitosti politik javnega naročanja in oblikovanje prihodnjih strateških odločitev. Uporaba elektronskih sistemov javnega naročanja bo tudi omogočila pripravo podatkov, ki so tudi sredstvo za odkrivanje nepravilnosti.

Poleg tega bi moral dostop do podatkov o javnem naročanju omogočiti dialog s civilno družbo, zagotavlja pa tudi večjo odgovornost vlad. Javni organi so zato bolje pripravljene za boj proti goljufijam in korupciji¹⁴. Zato se močno priporoča vzpostavitev javno dostopnih registrov javnih naročil¹⁵, ki zagotavljajo

¹³ Ob upoštevanju temeljnih pravic in zlasti pravice do varstva osebnih podatkov, kolikor je to ustrezno.

¹⁴ Glede na poročilo Komisije o boju proti korupciji iz leta 2014 korupcija družbo EU stane približno 120 milijard EUR letno. Glede na študijo iz leta 2013 (družbi PWC in Ecorys za Evropsko komisijo) so skupni neposredni stroški korupcije pri javnem naročanju v samo petih sektorjih (ceste in železnice, voda in odpadki, gradnja mest/komunalne infrastrukture, usposabljanje ter raziskave in razvoj) v le osmih državah članicah EU znašali med 1,4 in 2,2 milijarde EUR.

¹⁵ Če bo tak register vseboval osebne podatke, mora izpolnjevati zahteve zakonodaje o varstvu podatkov.

preglednost v zvezi z oddanimi naročili in njihovimi spremembami. Poleg tega lahko omogočanje poročanja o korupciji z vzpostavitev učinkovitih mehanizmov poročanja in zaščito žvižgačev pred povračilnimi ukrepi pripomore tudi k izboljšanju preglednosti javnega naročanja in varčevanju z javnimi sredstvi¹⁶.

Nove digitalne tehnologije ponujajo odlične priložnosti za racionalizacijo in poenostavitev postopka javnega naročanja z uvedbo elektronskega javnega naročanja. Direktive o javnem naročanju določajo, da bo uvedba elektronske predložitve ponudb obvezna od oktobra 2018. Vendar bo prednosti elektronskega javnega naročanja mogoče v celoti izkoristiti le, če se **digitalno preobrazijo celoten postopek javnega naročanja**. Nove tehnologije omogočajo, da se temeljito prouči organizacija javnega naročanja in ustreznih delov javne uprave. Priložnost za preoblikovanje ustreznih sistemov je edinstvena.

Sodelovalno javno naročanje se je začelo uveljavljati v vsej EU¹⁷. Osrednji nabavni organi kot agregatorji upravljajo vse večje deleže trgov javnega naročanja. Postajajo pomembni akterji pri spodbujanju reforme javnega naročanja, vključno z izvajanjem strateškega pristopa. Zagotavljajo možnost za povečanje vzvoda javnih kupcev, kar je nujno na nekaterih trgih, na katerih prevladuje majhno število udeležencev. Osrednji nabavni organi so lahko ustanovljeni s splošnim pooblastilom na nacionalni ravni, lahko so usmerjeni v posebne sektorje (kot je zdravstvo ali informacijska tehnologija) ali pa specializirani za javno naročanje na regionalni/občinski ravni.

¹⁶ Glede na študijo iz leta 2017 „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (Ocena ekonomskih koristi zaščite žvižgačev na področju javnega naročanja) znašajo morebitne koristi učinkovite zaščite žvižgačev za EU kot celoto na področju javnega naročanja med 5,8 in 9,6 milijarde EUR letno.

¹⁷ Združevanje povpraševanja se nanaša na naročnike ali druge, ki delujejo prek osrednjih nabavnih organov, ki imajo vlogo grosistov oziroma posrednikov.

Velike vrednosti javnih naročil osrednjih nabavnih organov bi se lahko uporabile za spodbujanje strateškega javnega naročanja, na primer z določitvijo ciljev za inovativno ali zeleno javno naročanje. Njihov vpogled v trg je tudi ključni element za profesionalizacijo javnega naročanja. Strokovno znanje osrednjih nabavnih organov ustvarja učinke prelivanja, saj pogosto zagotavljajo podporo drugim naročnikom.

Veliko je mogoče pridobiti tudi s tesnejšim sodelovanjem med naročniki. Nova pravila EU močno olajšujejo skupno čezmejno javno naročanje, pri katerem naročniki iz več držav skupaj organizirajo svoje postopke javnega naročanja. Več nedavnih primerov dokazuje izvedljivost takih partnerstev.

3.2. Regulativni okvir EU

Z direktivami EU o javnem naročanju so zajeti razpisi, katerih vrednost naj bi presejala določeno mejno vrednost, vendar morajo države članice tudi za razpise pod zadevno mejno vrednostjo spoštovati načela iz direktiv EU. Osnovna načela iz direktiv so preglednost, enako obravnavanje, odprta konkurenca in skrbno upravljanje postopkov. Njihov cilj je konkurenčen, odprt in dobro reguliran trg javnega naročanja. To je bistveno za to, da se javna sredstva dobro uporabijo. Izvajanje direktiv lahko veliko prispeva tudi k doseganju stroškovne učinkovitosti, preglednosti, pravičnosti in dobrega vodenja.

Z reformo iz leta 2014 so bile direktive temeljito spremenjene; z novimi pravili so bili postopki javnega naročanja poenostavljeni, postali pa so tudi prožnejši. To bo koristilo javnim kupcem in podjetjem, predvsem malim in srednjim podjetjem. Zlasti:

- s preprostejšimi postopki za naročnike se bo trg javnega naročanja EU odprl, pri čemer se bodo preprečevale politike „nacionalnega kupovanja“ ter spodbujal prosti pretok blaga in storitev. Naročniki bodo zato dosegli boljše stroškovno učinkovitost;

- nova pravila, vključno z novo elektronsko lastno izjavo za ponudnike, tlakujejo pot digitalizaciji javnega naročanja, s katero se bo učinkovitost sistema javnega naročanja znatno izboljšala. Tako bo na primer moralo vso dokumentacijo, ki dokazuje, da podjetje izpolnjuje pogoje za naročilo, predložiti samo podjetje, ki bo zmagalo na razpisu. S tem se bo bistveno zmanjšala količina dokumentov, potrebnih za izbor podjetij;
- z omejitvijo zahtev glede prometa in uporabo možnosti delitve razpisov na sklope se bo malim in srednjim podjetjem olajšal dostop do javnega naročanja;
- javno naročanje postaja strateški instrument politike. S postopki javnega naročanja v skladu z novimi pravili se bo poleg tega javnim kupcem pomagalo izvajati okoljske politike ter politike, s katerimi se urejajo socialna vključenost in inovacije.

Države članice so morale direktive o javnem naročanju prenesti najpozneje do 18. aprila 2016. Vse tri direktive so morale septembra 2017 prenesti še štiri države članice. Še dve pa morata prenesti še direktivo o koncesijah.

4. ZGODBE O USPEHU

V zvezi z več ključnimi izzivi, navedenimi v prejšnjih oddelkih, obstajajo tudi primeri dobre prakse.

Pri **strateškem javnem naročanju** velja za dobro prakso švedska politika. Nedavno tega je švedska vlada sprejela nacionalno strategijo javnega naročanja, katere cilj je naročnikom omogočiti izvajanje strateškega javnega naročanja. V njej so navedeni predlogi konkretnih ukrepov, ki so pomembni za vse dejavnosti javnega sektorja. Med sedmimi cilji politike v strategiji je tudi „javno naročanje, ki je odgovorno do okolja“. Z njim se poziva k povečanju zelenih javnih naročil, zlasti v kategorijah izdelkov z velikim vplivom na okolje. Okoljske pomisleke in vidik življenjskega cikla bi bilo treba upoštevati v različnih fazah postopka

javnega naročanja. Izvajanje in nadaljnje spremljanje nacionalne strategije javnega naročanja sta bili zaupani leta 2015 ustanovljeni nacionalni agenciji za javno naročanje. To je neodvisni organ, katerega glavna naloga je z usmerjanjem, usposabljanjem itd. zagotavljati učinkovito podporo naročnikom v državi.

Druga razsežnost strateškega javnega naročanja je tako imenovano socialno javno naročanje. To pomeni, da se javno naročanje uporablja za doseganje socialnih ciljev, kot je vključevanje prikrajšanih oseb. Francija je v nacionalnem akcijskem načrtu za trajnostno javno naročanje iz leta 2015 določila cilj, da se do leta 2020 v vsaj 25 % njenih javnih razpisov vključijo socialni preudarki. Za doseg tega cilja je v akcijskem načrtu določenih več ukrepov, priporočil in komunikacijskih orodij za povečanje ozaveščenosti med naročniki.

Pri **sodelovalnem javnem naročanju** je Italija izvedla pomembno reformo za racionalizacijo delovanja javnega naročanja. Pogosta pomanjkljivost sistemov javnega naročanja v EU je razdrobljenost sistema javnega naročanja (ki ga v Italiji sestavlja približno 36 000 naročnikov). Zaradi čezmerne razdrobljenosti javnega naročanja nastajajo številne težave:

- nezadostna ekonomija obsega in zmanjšana pogajalska moč naročnikov;
- nezadostna profesionalizacija in poznavanje trgov na strani kupcev;
- visoki transakcijski stroški;
- zapleti in povečano tveganje nepravilnosti v postopkih javnega naročanja;
- pretirana razpršenost cen za isti izdelek, ki ga naročijo različni subjekti.

Italija se je v okviru pregleda porabe odločila, da mora za 19 kategorij blaga in storitev (predvsem v zdravstvenem sektorju) javno naročilo izvesti skupina „združenih organov“, v kateri so predvsem nacionalni ali regionalni osrednji nabavni organi. To je omogočilo

tudi obravnavanje velike razpršenosti cen med kupci (za koronarne žilne opornice so bile v isti regiji sporočene več kot 300-odstotne razlike). To je v letu 2015 prineslo velike prihranke, ki so za že končane postopke javnih naročil znašali od 6 % do 59 %, povprečno pa 23 %. Poleg tega so rezultati vidni, saj so vključene strani vzpostavile sistem za načrtovanje in usklajevanje javnega naročanja zadevnega izdelka.

Digitalizacija javnega naročanja olajšuje spremljanje javnega naročanja in torej pomembnega dela javnofinančnih izdatkov. Registri javnih naročil so stroškovno učinkovito orodje za upravljanje javnih naročil, povečanje **preglednosti in integritete ter boljše podatke**. V njih so shranjena digitalizirana javna naročila in njihovi strukturirani povzetki, vključno s pogoji za izvedbo javnega naročila, pogoji dobave in naknadnimi spremembami. V nekaterih državah te registre spremlja zahteva, da je vsako javno naročilo, ki ni objavljeno v registru, neveljavno. Ti registri pomagajo naročnikom upravljati javna naročila in izboljšati vodenje javnega naročanja. Na Portugalskem portal za javno naročanje „Base“¹⁸ omogoča spremljanje izdatkov in obsega javnega naročanja ter pripravo statističnih podatkov o vrsti nakupov, razpisih glede na podjetja, ki so zmagala na razpisih, itd.

Prehod na **elektronsko javno naročanje** je priložnost za posodobitev sistema javnega naročanja. Primeri dobre prakse v tem postopku so tako:

- vzpostavitev enotnega portala na nacionalni ravni, v katerega so vključena vsa obvestila in ki je povezan s portalom TED;
- konkurenčen trg za storitve elektronskega javnega naročanja;
- register javnih naročil z vsemi razkritimi informacijami o oddanih javnih naročilih;
- blage zahteve za podpise. Uporaba elektronskih podpisov se zmanjšuje;
- izvajanje načela „samo enkrat“.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>.

Enako pomembno je, da morajo podjetja (ali državljani) vsem javnim upravam informacije zagotoviti samo enkrat. Načelo „samo enkrat“ je praksa v medsebojnem delovanju države in podjetij (ali državljanov). Temelji na dejstvu, da se od podjetij (ali državljanov) nikoli ne bi smele zahtevati informacije, ki jih je z različnimi sklici (na primer davčno številko) mogoče pridobiti v javni upravi. To je mogoče storiti bodisi neposredno prek nacionalnih registrov (kot v Estoniji) bodisi prek združenega sistema (kot so predhodne kvalifikacije), pri katerem podjetja upravam informacije zagotovijo samo enkrat.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

V zadnjih letih so bile v okviru javnega naročanja na ravni EU in nacionalnih ravneh dosežene izboljšave, nekateri izzivi pa še vedno ostajajo. Države članice za javno naročanje porabijo velik del javnih izdatkov. Kljub temu v več državah članicah stopnja objavljanja ostaja nizka, kar povzroča nezadostno odprtost za čezmejne poslovne priložnosti. Uporaba postopkov javnega naročanja, v katerih je konkurenca omejena, kot so postopki s pogajanjem brez objave, se med posameznimi državami močno razlikuje in znaša od skoraj 0 % do več kot 20 %, medtem ko delež javnih naročil, za katera je prispela samo ena ponudba, ostaja velik. To je zlasti relevantno v nekaterih sektorjih (kot je IT), v katerih je vezanost na enega samega ponudnika pogost pojav. Vse to kaže, da enotni trg javnih naročil ni dovolj povezan ter da bi lahko nadaljnje odpiranje povečalo gospodarsko učinkovitost in rast.

Uporaba meril kakovosti pri oddajanju javnih naročil se med državami članicami močno razlikuje ter znaša od manj kot 10 % na Hrvaškem in v Litvi do več kot 90 % v Franciji in Združenem kraljestvu. Na splošno veliko držav članic iz Srednje in Vzhodne Evrope pogosto uporablja merilo najnižje cene, s čimer zamujajo priložnost, da bi spodbudile inovativnost ali si prizadevale za socialne ali zelene cilje.

Države članice izkoriščajo prednosti sodelovalnega javnega naročanja, ki temelji na združevanju povpraševanja, kot način za izboljšanje učinkovitosti javne porabe. Kljub temu je še vedno veliko možnosti za izboljšave. Še en izziv je potreba po profesionalizaciji, kar pomeni, da javno naročanje izvaja osebje, ki ima potrebna znanja in spretnosti ter tehnično znanje ali ki razume postopek.

Preglednost in učinkovitost postopkov javnega naročanja je mogoče izboljšati z elektronskim javnim naročanjem, ki se v državah članicah vedno bolj uveljavlja. Vendar je pri uvedenih storitvah elektronskega javnega naročanja še prostor za izboljšanje kakovosti.

Datum: 22. november 2017