



Strasbourg, 3.10.2017.  
COM(2017) 572 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju**

## Uvod

U vrijeme velikih promjena u Europskoj uniji i nastavka rasprave o njezinoj budućnosti jasno je da Europljani zaslužuju i sve više zahtijevaju Europsku uniju koja daje konkretne rezultate. Mjere poduzete na razini EU-a trebale bi dovesti do gospodarskog rasta i konkurentnosti, održivosti, solidarnosti i sigurnosti. Kako je navedeno u Planu ulaganja za Europu<sup>1</sup>, poticanje ulaganja ključno je za postizanje tih ciljeva jer omogućuje stvaranje novih radnih mjesta i održiv rast na jedinstvenom tržištu.

Znatan dio javnih ulaganja u naše gospodarstvo odnosi se na izdatke javne nabave, koja predstavlja 14 % BDP-a Europske unije i jedan je od temeljnih elemenata investicijskog okruženja. Javna tijela mogu se njome koristiti na strateški način kako bi dobili bolju vrijednost za svaki euro potrošenog javnog novca i doprinijeli inovativnijem, održivijem<sup>2</sup>, uključivijem i konkurentnijem gospodarstvu. Osim toga, poboljšanje javne nabave dio je jačeg jedinstvenog tržišta za koje se u svojem govoru o stanju Unije 2017. založio predsjednik Juncker.

U ovoj se Komunikaciji predstavlja strategija javne nabave u kojoj se uspostavlja opći okvir za politike te definiraju jasni prioriteti za poboljšanje javne nabave u praksi i potporu ulaganjima u EU-u. Osim strategije predstavljene su i tri konkretne inicijative. Komisija predstavlja Komunikaciju o mehanizmu za velike infrastrukturne projekte kako bi javnim tijelima pružila pojašnjenja i smjernice o javnoj nabavi. Uz nju predstavlja i Preporuku za profesionalizaciju funkcije javnih kupaca jer je stručna radna snaga ključna za učinkovitu provedbu. Istovremeno je pokrenuto i ciljano savjetovanje o nacrtu smjernica za javnu nabavu povezanu s inovacijama kako bi se podržao razvoj novih i održivijih rješenja za naša društva.

### 1. JAVNA NABAVA VAŽNIJA JE NO IKAD

**Europljani** za porez koji su platili očekuju adekvatan povrat u obliku **visokokvalitetnih javnih usluga**. Roditelji bi htjeli da njihova djeca dobivaju bolju hranu u školama, stanovnici gradova očekuju veća ulaganja u pametne i održive gradove za veću kvalitetu života sa sigurnim biciklističkim stazama, trgovima i dječjim igralištima sagrađenima od sigurnih i inovativnih materijala, sudionici u cestovnom prometu očekuju sigurne i visokokvalitetne infrastrukturne objekte, a pacijenti trebaju bolji pristup kvalitetnijoj zdravstvenoj skrbi i očekuju najnoviju inovativnu medicinsku opremu i dijagnostičke alate. Kako bi se osiguralo pružanje visokokvalitetnih javnih usluga, potreban je strateški pristup nabavi. To uvelike **ovisi o modernim i učinkovitim procesima javne nabave**.

Za **javna tijela** nabava je **moćan mehanizam za trošenje javnog novca na učinkovit, održiv i strateški način**, pogotovo u vrijeme kad su nacionalni proračuni opterećeni. Budući da se radi o dva bilijuna EUR svake godine<sup>3</sup>, boljim upravljanjem javnom nabavom mogu se ostvariti znatne uštede u javnim proračunima i veća ulaganja. Primjerice, povećanje učinkovitosti od 10 % moglo bi dovesti do znatnih ušteda u iznosu od 200 milijardi EUR godišnje bez smanjenja razine usluga koja se nudi građanima Europe. Javna nabava ima velik utjecaj i na strukturne i investicijske fondove EU-a jer se gotovo polovina sredstava iz njih troši putem ugovora o javnoj nabavi. Pametnim sklapanjem ugovora pridonosi se postizanju najbolje vrijednosti za novac iz tih fondova EU-a.

---

<sup>1</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci: Plan ulaganja za Europu (COM(2014) 903 final).

<sup>2</sup> To uključuje učinkovito korištenje resursima, energetska učinkovitost i ekonomske interese.

<sup>3</sup> Procjena ukupnih općih državnih izdataka za radove, robu i usluge, na temelju podataka Eurostata.

Javna nabava važna je i za **europska poduzeća**, koja imaju koristi od jedinstvenog tržišta pri natjecanju za ugovore o javnoj nabavi u svojoj zemlji i drugim državama članicama EU-a. Ubrzanje tehnološkog razvoja i digitalizacija, demografske promjene i sve povezanija tržišta znatno utječu na naše društvo i gospodarstvo. U globaliziranom svijetu ekonomska integracija postignuta uvođenjem jedinstvenog tržišta i dalje je ključni poticaj za stvaranje bogatstva i konkurentnosti te je stoga naša najbolja zaštita.

**Javna nabava strateški je instrument** u paketu mjera gospodarske politike svake države članice. U strategiji jedinstvenog tržišta<sup>4</sup> iz 2015. izneseni su argumenti za transparentnije, učinkovitije i odgovornije sustave javne nabave. Za to je potreban pomak od isključivo administrativnog pristupa prema pristupu koji se temelji na strategiji i potrebama, uz puno poštivanje pravila. Budući da se za javnu nabavu svake godine troši oko 14 % BDP-a Europske unije, ona može doprinijeti rješavanju niza pitanja s kojima se Europa suočava, osobito pri postizanju održivog rasta i stvaranju radnih mjesta<sup>5</sup>. Može omogućiti ulaganja u realno gospodarstvo i potaknuti potražnju u cilju postizanja veće konkurentnosti na temelju inovacija i digitalizacije, kako je istaknuto u Komunikaciji o industriji<sup>6</sup>. Osim toga, javnom nabavom može se podržati prelazak na gospodarstvo s učinkovitim korištenjem resursima, energetski učinkovito i kružno gospodarstvo<sup>7</sup> i poticati održivi gospodarski razvoj te jednakije i uključivije društvo.

**Nova generacija direktiva o javnoj nabavi**<sup>8</sup>, donesena 2014., pruža okvir za fleksibilniju javnu nabavu. Tim se direktivama pojednostavljuju postupci javne nabave i time poboljšava pristup malih i srednjih poduzeća javnoj nabavi. Njihov je opći cilj dobiti veću vrijednost za javni novac te postići bolje rezultate u pogledu društvenih i drugih ciljeva javnih politika povećavajući pritom učinkovitost javne potrošnje. Na kraju, jačim se odredbama o integritetu i transparentnosti nastoje suzbiti korupcija i prijevare.

Iako se direktive sporo prenose u nacionalno zakonodavstvo<sup>9</sup>, ovaj je modernizirani pravni okvir već uspostavljen u velikoj većini država članica. Međutim, u procesu europskog semestra<sup>10</sup> utvrđena su mnoga konkretna područja u kojima bi poboljšanja nacionalne javne nabave znatno pridonijela povećanju konkurentnosti i učinkovitosti. Uz to, države članice ne iskorištavaju u potpunosti mogućnosti javne nabave kao strateškog mehanizma kojim se mogu podržati održivi ciljevi u pogledu socijalne politike i inovacija. **Stoga je pravo vrijeme da se usredotočimo na pametnu primjenu novih pravila u praksi.**

U ovoj Komunikaciji Komisija utvrđuje **konkretna područja u kojima se promjenama može pozitivno utjecati na način na koji se troše javna sredstva** u državama članicama, a time i osjetno doprinijeti rastu i otvaranju radnih mjesta u EU-u. U njoj se iznosi vizija Komisije o tome što bi javna nabava u Europi mogla i trebala biti u bliskoj budućnosti. Uz puno priznavanje ovlasti država članica i njihovih javnih tijela, Komisija se obvezuje da će odlučno podržati promjenu kulture javne nabave u državama članicama. Za to je potrebna velika politička odgovornost na svim razinama vlasti i korjenita promjena načina na koji se provodi javna nabava. Komisija stoga **poziva na sveobuhvatno partnerstvo** s nadležnim

<sup>4</sup> COM(2015) 550 final „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_hr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_hr)

<sup>6</sup> COM(2017) 479 final.

<sup>7</sup> Vidjeti COM(2014) 398 final/2 „Prema kružnom gospodarstvu: program nulte stope otpada za Europu”.

<sup>8</sup> Kao dio reforme iz 2014. donesene su Direktiva 2014/23/EU (koncesije), Direktiva 2014/24/EU (općenito) i Direktiva 2014/25/EU (komunalne usluge).

<sup>9</sup> Nekoliko država članica još nije prenijelo barem jednu od tri navedene direktive.

<sup>10</sup> Sedam država članica primilo je 2017. preporuke za pojedine zemlje koje se odnose na područje javne nabave.

tijelima država članica na svim razinama vlasti i između njih te s drugim dionicima, uz jasne uzajamne obveze.

## 2. JAVNA NABAVA DANAS: PROMJENE SU U TIJEKU, ALI IZAZOVI OSTAJU

**Na razini EU-a niz inicijativa pokrenutih proteklih godina počinje donositi rezultate.** Uspostavljeni pravni okvir pridonio je poboljšanju i daljnjoj integraciji tržišta javne nabave država članica. Stvaranje jedinstvenog tržišta javne nabave EU-a veliko je postignuće u usporedbi s drugim regijama u svijetu. Podaci pokazuju da se posljednjih godina ukupna prekogranična javna nabava (izravna i neizravna) povećala na oko 23 %<sup>11</sup> ukupne vrijednosti javne nabave u EU-u, no još postoje mogućnosti za daljnji napredak. Kako je najavljeno u Komunikaciji „Bolje upravljanje jedinstvenim tržištem”<sup>12</sup>, Komisija je pružila sveobuhvatnu pomoć državama članicama tijekom procesa prenošenja novih direktiva u nacionalno zakonodavstvo. U kontekstu europskih strukturnih i investicijskih fondova države članice moraju ispuniti preduvjete u pogledu javne nabave kojima bi se trebala osigurati uspostava temeljnih okvirnih uvjeta za učinkovita i djelotvorna ulaganja koja se sufinanciraju iz tih fondova. U državama članicama trebale bi se nastaviti reforme uz punu potporu Komisije.

Proteklih godina u **nekoliko država članica poduzeti su ohrabrujući koraci** kako bi se prakse ili strukture javne nabave korjenito reformirale. Primjerice, u Francuskoj je u ožujku 2016. uspostavljena Državna uprava za javnu nabavu radi definiranja državne politike javne nabave i pružanja obuke javnim kupcima. U Irskoj je 2014. uspostavljeno središnje tijelo za javnu nabavu<sup>13</sup> s jasnim mandatom za poboljšanje upravljanja javnom potrošnjom sveobuhvatnom primjenom podataka o tržištu i drugih podataka o nabavi. U Italiji je stvaranjem koordiniranog sustava za utvrđivanje potreba i postupka za nabavu zasnovanu na suradnji postignuta prosječna ušteda od 23 %. U okviru projekta HAPPI<sup>14</sup> javni naručitelji u više država članica<sup>15</sup> zajednički nabavljaju inovativna rješenja za zdravo starenje. Slovačka je uspostavila registar ugovora koji omogućuje javni pristup svim ugovorima koje su sklopila javna tijela u državi, čime se povećava transparentnost i omogućuje javni nadzor. 40 javnih tijela iz osam zemalja EU-a izračunalo je da je preko 100 poziva za podnošenje ponuda pokrenutih u okviru projekta zelene javne nabave do 2020.<sup>16</sup> koji financira EU dovelo do uštede od više od 900 000 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub>.

**Promjene se mogu pokrenuti i „odozdo prema gore”.** Amsterdamski pakt<sup>17</sup>, široko partnerstvo o kojem su se u svibnju 2016. dogovorili brojni dionici i institucije, uključujući gradska tijela, ima za cilj osmisliti uravnotežen, održiv i integriran pristup za suočavanje s izazovima gradova. Javna nabava jedan je od ključnih načina da se to postigne, što uključuje i inovativnu, zelenu i odgovornu javnu nabavu. Takvi primjeri mogu nadahnuti i druge da krenu sličnim putem, uzimajući pritom u obzir njihove posebnosti.

---

<sup>11</sup> U nedavnoj studiji Komisije pokazalo se da je izravna prekogranična javna nabava iznosila 3,5 % ukupne vrijednosti ugovora u razdoblju od 2009. do 2015. Udio neizravne prekogranične javne nabave (uz posredovanje inozemnih društava kćeri) iznosio je preko 20 %. U tim se podacima ne uzima u obzir sve veća međunarodna trgovina unutar lanaca opskrbe.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_hr.pdf).

<sup>13</sup> Državni ured za javnu nabavu [ogp.gov.ie/](http://ogp.gov.ie/).

<sup>14</sup> Healthy Ageing Public Procurement of Innovations (Javna nabava inovacija za zdravo starenje). <http://www.happi-project.eu/>.

<sup>15</sup> Preko 20 organizacija zdravstvene skrbi iz Francuske, Italije, Luksemburga, Belgije i Nizozemske kupilo je rješenja iz projekta HAPPI.

<sup>16</sup> <http://www.gpp2020.eu/hr/pocetna/> Zelena javna nabava 2020 ima za cilj uskladiti nisko-ugljičnu nabavu u Europi kako bi se podržali ciljevi EU-a u području klime.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf).

Ipak, ti pozitivni pomaci često su izolirani primjeri dobrih praksi i trebalo bi ih uključiti u širi pokret, potičući i druge da se priključe i da izvuku pouke iz tih iskustava. Niz indikatora pokazuje da još uvijek ima puno prostora za poboljšanje.

**Mogućnosti za stratešku javnu nabavu nisu dovoljno iskorištene.** Najniža cijena i dalje se primjenjuje kao jedini kriterij odabira u 55 % postupaka javne nabave. Direktive o javnoj nabavi ostavljaju javnim kupcima mogućnost da posve slobodno odluče što će kupiti na temelju kriterija troškovne učinkovitosti i kvalitete<sup>18</sup>. Ipak, još se uvijek prerijetko biraju ekonomski najpovoljnije ponude na temelju pristupa troškovne učinkovitosti, što može uključivati socijalne kriterije odnosno kriterije koji se odnose na zaštitu okoliša, inovacije, pristupačnost ili druge kvalitativne kriterije<sup>19</sup>.

Kad je riječ o inovacijama, analize pokazuju da postoji niz prepreka za javnu nabavu povezanu s njima<sup>20</sup>. Stanje bi se moglo poboljšati većim korištenjem postupka partnerstva za inovacije. Taj je instrument uspostavljen direktivama iz 2014. kako bi se uzele u obzir osobitosti javne nabave povezane s inovacijama, povećala pravna sigurnost i smanjili rizici svojstveni inovacijama, a njime se akteri na tržištu pozivaju da predstave inovativna rješenja. Do danas je pokrenuto 17 postupaka partnerstva za inovacije.

Javna nabava oslanja se na otvorene natječaje kako bi se dobila najveća vrijednost za uložena javna sredstva. Taj **natječajni proces nije prisutan ili gubi intenzitet**. Naime, 5 % javnih natječaja objavljenih u TED-u dodjeljuje se nakon pregovora, bez objave poziva na podnošenje ponuda. Od 2006. do 2016. broj javnih natječaja sa samo jednom primljenom ponudom povećao se sa 17 % na 30 %. Prosječan broj ponuda po natječaju u istom se razdoblju smanjio s pet na tri. To ukazuje na činjenicu da poduzeća imaju više poteškoća u pogledu pristupa tržištima javne nabave, osobito prekograničnim tržištima. Malim i srednjim poduzećima dodjeljuje se samo 45 % vrijednosti javnih natječaja čija vrijednost premašuje pragove EU-a, što je znatno manje od njihova udjela u gospodarstvu.

Često se javna nabava i dalje smatra pukim upravnim postupkom kojim javna tijela kupuju osnovne proizvode, usluge ili radove potrebne za svoj rad. Dokaz za to je činjenica da **jasni i konsolidirani podaci o javnoj nabavi često nisu dostupni**. U EU-u ne postoji konsenzus o tome koji se podaci moraju prikupljati i u koju svrhu. U mnogim državama članicama tijela središnje vlasti nisu u mogućnosti navesti točan iznos troškova javne nabave u svojoj zemlji unatoč tome što se radi o velikim iznosima. U takvim slučajevima uglavnom nema javnog nadzora, nema mogućnosti za donošenje politika na temelju podataka, a otežan je čak i proračunski nadzor.

Uz to, **spora je i digitalna transformacija javne nabave**. Rezultati ankete iz 2016. pokazali su da se samo četiri države članice oslanjaju na digitalne tehnologije za sve glavne faze procesa javne nabave<sup>21</sup>. Države članice još se ne koriste novim tehnologijama kako bi pojednostavnile i ubrzale svoje postupke javne nabave.

---

<sup>18</sup> Direktive o javnoj nabavi iz 2014. izričito dopuštaju državama članicama da ograniče primjenu samo cijene ili troška kao kriterija za dodjelu.

<sup>19</sup> Kriteriji bi mogli uključivati i procjenu vanjskih troškova tijekom čitavog životnog ciklusa projekta.

<sup>20</sup> Vidjeti studiju o strateškom korištenju javnom nabavom za promicanje zelenih, socijalnih i inovativnih politika na poveznici [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks\\_hr](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_hr).

<sup>21</sup> To su e-objava, elektronički pristup dokumentaciji za nadmetanje, elektroničko podnošenje ponuda, e-evaluacija, e-dodjela, e-naručivanje, elektroničko izdavanje računa, e-plaćanje.

**Javni naručitelji rijetko kupuju zajedno**, o čemu svjedoči podatak da udio postupaka nabave zasnovane na suradnji u svim postupcima iznosi samo 11 %. Kupnja na veliko često dovodi do povoljnijih cijena i prilika je za razmjenu znanja i dobivanje bolje kvalitete. Iako sve vrste kupnje nisu prikladne za objedinjavanje, niska ukupna stopa objedinjavanja ukazuje na izgubljene prilike.

Navodi se da su **postupci javne nabave previše složeni i opterećeni prevelikim administrativnim teretom**, čak i nakon velike reforme i pojednostavljenja pravila EU-a iz 2014. koje smo prethodno spomenuli. Stanje je još složenije kad je riječ o transnacionalnim infrastrukturnim projektima koji već zbog svoje prirode nisu standardni jer uključuju različite aktivnosti koje treba provesti u nekoliko država članica. Stvarna složenost ovisi i o tome kako se pravila primjenjuju u praksi i o primjeni novih alata. Javna nabava može se dodatno pojednostaviti standardiziranjem procesa, razmjenom najbolje prakse među tijelima i profesionalizacijom javne nabave.

### **3. BUDUĆI KORACI: SVEOBUHVAATNO PARTNERSTVO ZA ZAJEDNIČKI USPJEH.**

Radi promicanja prepoznavanja strateške dimenzije javne nabave i poboljšanja javne nabave u praksi **postoji potreba za snažnom i širokom političkom odgovornošću** na svim razinama vlasti. Postoji znatan potencijal za poboljšanje ako se vlasti obvežu da će se ozbiljno pozabaviti tim pitanjem. Umjesto da se javna nabava shvaća kao administrativna obveza, proaktivni politički pristup mogao bi donijeti brojne pozitivne rezultate.

Osim već uhodane pravne suradnje i pomoći, Komisija želi surađivati s državama članicama i dionicima u rješavanju pitanja s kojima se suočavaju i u kojima mjere i podrška na razini EU-a mogu donijeti jasnu dodanu vrijednost. Kako bi se provela potrebna poboljšanja, Komisija predlaže **široko suradničko partnerstvo** za prelazak na učinkovit, transparentan, digitalni i pametan sustav javne nabave koji će u potpunosti odgovarati izazovima današnjeg dinamičnog okruženja. Svaki će partner imati svoju ulogu, no njihove preuzete obveze trebale bi imati pozitivan utjecaj i na druge. Nekoliko istodobnih i usklađenih poboljšanja moglo bi stvaranjem multiplikacijskih učinaka dovesti do većih ukupnih koristi u odnosu na jednostavan zbroj svih pojedinačnih nastojanja.

Partnerstvo bi moglo uključivati sljedeće dionike i aspekte:

- **Nacionalna tijela** mogla bi bolje organizirati javnu nabavu oblikovanjem jasnih nacionalnih strategija javne nabave, osiguravanjem učinkovitije koordinacije na nacionalnoj i regionalnoj razini, osiguravanjem jasnih nacionalnih pravila i praktičnih smjernica, razmjenom primjera dobre prakse, uspostavom centara za potporu kompetencija i centraliziranih tijela za nabavu, većom transparentnošću te brzim, neovisnim i nepristranim postupcima revizije.
- **Regionalna i lokalna tijela** mogla bi više surađivati i koristiti se zbirnom nabavom, promovirati stratešku i digitalnu nabavu te profesionalizirati svoje javne kupce.
- **Komisija** bi se obvezala na rad u atmosferi suradnje i na daljnje razvijanje niza alata za podršku, uključujući smjernice i najbolje prakse u više ključnih područja kako bi javna nabava bila što jednostavnija i učinkovitija. Istovremeno će nastaviti provoditi svoju provedbenu politiku i strateški primjenjivati svoje diskrecijske ovlasti kako bi se

usredotočila na najvažnija kršenja prava EU-a koja utječu na interese građana i poduzeća.

- **Poduzeća**, industrija i poslovne udruge mogle bi, primjerice, izradom modela za evaluaciju za objektivnu usporedbu različitih rješenja poticati veće sudjelovanje na tržištima javne nabave, uključujući i ona izvan svojih nacionalnih granica. Postupci revizije trebali bi se primjenjivati na odgovoran način. Prethodna provjera tržišta važan je korak za poboljšanje stručnosti javne nabave i trebala bi uključivati i mala i srednja poduzeća.
- **Dionici**: U mnogim se gradovima i zajednicama sve veća pozornost pridaje participativnom pristupu proračunu koji bi mogao omogućiti veći naglasak na strateške kriterije koje promiču lokalne skupine. Novinari i javnost trebali bi se koristiti raspoloživim podacima za provedbu javnog nadzora javne nabave i za pozivanje javnih kupaca na odgovornost. Važnu ulogu imaju i znanstvenici i članovi akademske zajednice koji razvijaju analitičke i podatkovne modele.

Na razini EU-a relevantni odbori **Europskog parlamenta** i **Vijeće za konkurentnost** mogu postati forum za kontinuiranu političku raspravu o javnoj nabavi u državama članicama. Partnerstvo bi se moglo realizirati i u obliku dobrovoljnih strukturiranih dijaloga o javnoj nabavi koji bi bili, prema potrebi, u potpunosti usklađeni s postupkom europskog semestra. Ti bi se dijalozi proveli u atmosferi suradnje između Komisije i država članica. Time se omogućuje i diferencirani pristup usmjeren na ostvarivanje strukturnih reformi i poštovanje obveza gdje je to potrebno te napredniju potporu za druge. Slični bi se postupci mogli uspostaviti na nacionalnoj razini i uključiti relevantne dionike u istinski proces suradnje. Budući da je danas 70 % stanovništva EU-a koncentrirano u gradskim područjima, važnu ulogu ima i plan za gradove koji je predložila Komisija kako bi uspostavila paneuropsku platformu za višeslojnu uključenost dionika.

Uvođenje sustava za pametnu javnu nabavu koji su spremni za 21. stoljeće zahtijeva predanost i odlučnost da se javna nabava modernizira, digitalizira i profesionalizira. Potreban je jasan dogovor o tome kako će se mjeriti uspjeh te jasno zacrtane ključne etape i praćenje napretka. Zbog heterogenosti sustava javne nabave i razlika u zrelosti i stupnju napretka u pojedinim državama članicama, nadležna tijela na svim razinama i dionici mogu najbolje odrediti sadržaj i razinu svojih obveza.

Komisija je spremna omogućiti ta nastojanja i potaknuti razmjenu informacija, znanja i iskustava, uključujući i na nacionalnoj i regionalnoj razini. Uz to, obvezuje se i na niz popratnih mjera navedenih u Dodatku. Komisija će se rado uključiti u širok politički dijalog i surađivati s nacionalnim i lokalnim vlastima i drugim dionicima radi uspostave dobrovoljnih ali čvrstih obveza. Ujedno nastoji poboljšati i vlastite prakse javne nabave kako bi se u većoj mjeri primjenjivali strateški kriteriji<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> U skladu s akcijskim planom za kružno gospodarstvo Komisija će biti uzor drugima zalaganjem da u vlastitoj nabavi što više upotrebljava zelenu javnu nabavu i širom primjenom zelene javne nabave u projektima koje financira EU. U Komisiji se to nastoji postići u nizu područja, primjerice smanjivanjem korištenja plastike za jednokratnu uporabu.

#### 4. ŠTO TREBA POBOLJŠATI – ŠEST STRATEŠKIH PRIORITETA

Komisija je utvrdila šest prioriteta područja u kojima jasne i konkretne mjere mogu pretvoriti javnu nabavu u snažan instrument u paketu mjera gospodarske politike svih država članica, što bi moglo dovesti do znatnih koristi u ishodima nabave.

##### a. OSIGURAVANJE VEĆE PRIMJENE STRATEŠKE JAVNE NABAVE

Strateška javna nabava trebala bi imati veću ulogu u načinu na koji središnje i lokalne vlasti reagiraju na društvene, ekološke i ekonomske izazove, kao što je kružno gospodarstvo. Uključivanje kriterija inovativnosti i ekologije te socijalnih kriterija<sup>23</sup>, veća primjena savjetovanja prije stavljanja na tržište ili kvalitativnih procjena (ekonomski najpovoljnije ponude<sup>24</sup>) kao i nabava inovativnih rješenja u predrizišnoj fazi zahtijevaju ne samo vrlo kompetentne javne kupce nego i prije svega političku viziju i političku odgovornost. Neke su države članice kriterije ekonomski najpovoljnije ponude, uključujući kriterije zelene javne nabave, učinile obveznima u svojim procesima javne nabave. Druge bi države mogle razmotriti utvrđivanje dobrovoljnih ciljeva za praćenje primjene strateške javne nabave. U svakom slučaju, za postizanje najboljih rezultata u javnoj nabavi **treba sustavno primjenjivati strateške kriterije**. To se može omogućiti opsežnom praktičnom potporom, kao što je širenje standardâ, metodologija za referentne vrijednosti, redovito ažuriranje oznaka<sup>25</sup> i kriterija ocjenjivanja te dostupnost baze podataka o dobrim praksama.

Na primjer, za zelenu javnu nabavu, Komisija će predložiti izmjenu Direktive 2009/33/EZ o čistim vozilima<sup>26</sup>, izdati ažuriranu verziju priručnika za osposobljavanje za zelenu javnu nabavu te namjerava razviti instrumente za dobrovoljnu primjenu za izračun troškova tijekom životnog ciklusa određenih proizvoda. Ažurirat će se i postojeće smjernice za socijalnu javnu nabavu. Za to će se ažuriranje primijeniti kolaborativni pristup; započet će savjetovanjem s dionicima radi prikupljanja prijedloga o sadržaju smjernica i pitanjima koja bi trebalo razmotriti, uključujući i načine kako najbolje uključiti funkciju potražnje za socijalne inovacije i društveno poduzetništvo. Predloženi Europski akt o pristupačnosti<sup>27</sup> ima za cilj određivanje zajedničkih zahtjeva u pogledu funkcionalne pristupačnosti za osobe s invaliditetom i starije osobe. Kad je riječ o inovacijama, pripremaju se pregled poticajnog političkog i provedbenog okvira te smjernice za poticanje inovacija u postupcima javne nabave.

Iako je poticanje veće primjene strateške javne nabave prioritet, Komisija priznaje da u mnogim državama članicama još uvijek ima nedostataka u pravilnom funkcioniranju sustava javne nabave. Komisija će nastaviti pružati podršku i smjernice za ostvarivanje potpuno operativnih sustava javne nabave u tim zemljama prije poduzimanja daljnjih koraka za uključivanje ekoloških, socijalnih i inovacijskih kriterija.

**Ciljani pristup potreban je za prioritetne sektore** kao što su građevinarstvo, zdravstvo i informatički sektor zbog njihova učinka poluge, osobitosti i posebnih izazova, uključujući brz tehnološki i tržišni razvoj. Inicijativa Komisije za dobrovoljni mehanizam *ex ante* procjene za

<sup>23</sup> Ti bi kriteriji trebali uključivati i obvezu pristupačnosti za osobe s invaliditetom.

<sup>24</sup> Ekonomski najpovoljnije ponude koje omogućuju davanje veće važnosti kvaliteti.

<sup>25</sup> Na primjer, znak za okoliš EU-a, oznake energetske učinkovitosti ili poštene trgovine.

<sup>26</sup> Kako je najavljeno u programu rada Komisije za 2017.

<sup>27</sup> COM/2015/0615 final.



velike infrastrukturne projekte<sup>28</sup> može se promatrati u tom kontekstu. Već postoje inicijative i instrumenti kao što je promicanje nabave u zdravstvu na temelju vrijednosti, tehnologija Building Information Modelling<sup>29</sup> (BIM) i pristupi kojima se uzima u obzir cjelokupni životni ciklus za nabavu održivih javnih zgrada<sup>30</sup> ili europski katalog standardâ IKT-a za javnu nabavu kako bi se poboljšala interoperabilnost i izbjegla vezanost za određenog pružatelja usluga.

Osim njih, posebnu pažnju treba obratiti i sektorima obrane i sigurnosti, uključujući kibersigurnost<sup>31</sup>. U kontekstu europskog akcijskog plana obrane već je učinjeno mnogo. U žiži akcijskog plana nalazi se učinkovita provedba Direktive o javnoj nabavi u području obrane u cilju pružanja prilika europskim poduzećima bez obzira na njihovu veličinu i lokaciju. To podrazumijeva:

- pružanje smjernica o određenim aspektima Direktive,
- uvođenje periodičnih izvješća (pokazatelja) o primjeni u državama članicama,
- rasprave o provedbi s državama članicama i
- promicanje inicijativa za poboljšanje prekograničnog pristupa tržištu za mala i srednja poduzeća i poddobljače (preporuka državama članicama i suradnja s industrijom).

## **b. PROFESIONALIZACIJA JAVNIH KUPACA**

Za pokretanje promjena potrebni su ljudi s pravim vještinama. Nedovoljna profesionaliziranost javnih kupaca<sup>32</sup> sustavni je problem u mnogim državama članicama. Jačanje vještina nabave u svim fazama postupka javne nabave, uključujući i e-vještine, od ključne je važnosti. Promjena kulture i veća primjena strateške javne nabave iziskuju širu primjenu fleksibilnih praksi, poznavanje tržišta i inovativne alate. Javni sektor mora uspostaviti sveobuhvatnu strategiju kako bi se spriječila tendencija izbjegavanja rizika i radi privlačenja, osposobljavanja i razvoja talenata i vještina u cijeloj javnoj nabavi.

Države članice u različitim su fazama puta prema profesionalizaciji, ali važno je da se svi upute ka tom cilju. Razmjena iskustava omogućit će im da poboljšaju svoje prakse u javnoj nabavi te povećati učinak i reputaciju javne nabave pri ispunjavanju ciljeva javnih politika. **Dugoročne strategije profesionalizacije na nacionalnoj razini ključne su** za postavljanje pravih ljudi s pravim vještinama i alatima na prava mjesta i u pravo vrijeme radi postizanja najboljih rezultata.

Komisija se obvezuje da će pomoći državama članicama u njihovu radu na osmišljavanju i provedbi takvih strategija izradom Preporuke o profesionalizaciji koja će se donijeti s ovom Komunikacijom, uspostavom europskog okvira kompetencija i centra za e-kompetencije za informatičko znanje i razmjenu dobrih praksi te ciljanom pomoći za izgradnju kapaciteta i obuku u okviru instrumenata potpore za pojedine zemlje kao dio različitih programa Komisije<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Priložen ovoj Komunikaciji.

<sup>29</sup> BIM je digitalni model za postupke izgradnje i upravljanja zgradama i infrastrukturnim objektima. Europska komisija je sufinancirala izradu priručnika za uvođenje BIM-a u javnu nabavu (vidjeti <http://www.eubim.eu/handbook/>).

<sup>30</sup> Na primjer, LEVEL(s): <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>.

<sup>31</sup> Kako je navedeno u nedavno objavljenoj strategiji za jačanje kibersigurnosti – JOIN(2017) 450 final.

<sup>32</sup> Prema studiji koju su 2008. objavili Bandiera, Prat i Valletti, nedostatak profesionalnih vještina u području javne nabave važniji je problem od korupcije; u studiji se navodi da je 83 % bespotrebno potrošenih sredstava u javnoj nabavi posljedica nedostatka profesionalizacije i poticaja, a tek 17 % posljedica korupcije.

<sup>33</sup> Na primjer, Služba za potporu strukturnim reformama, program TAIEX\_REGIO Peer 2 Peer u sklopu EFRR-a i KF-a.

### c. BOLJI PRISTUP TRŽIŠTIMA JAVNE NABAVE

Mala i srednja poduzeća ključna su za stvaranje radnih mjesta, rast i inovacije, no imaju poteškoće u pristupu javnoj nabavi, kako u EU-u tako i na međunarodnim tržištima. Njima se danas 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 2014. uključuju mjere<sup>34</sup> kojima bi se trebao **olakšati pristup poduzeća, uključujući MSP-e, javnoj nabavi u EU-u i izvan njegovih granica**. O tim boljim prilikama za mala i srednja poduzeća u području javne nabave trebalo bi bolje obavijestiti javnost, poduzeća i javne naručitelje. To je osobito važno u cilju promicanja opsežnije prekogranične javne nabave. Cilj je povećati udio malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi u skladu s njihovim ukupnim udjelom u gospodarstvu. Komisija je pokrenula i posebne mjere za lakši pristup malih i srednjih poduzeća javnoj nabavi, kao što su projekti koji se financiraju u okviru programa COSME. Osim toga, u području obrane pokrenute su inicijative za lakši pristup prekograničnim tržištima za mala i srednja poduzeća, kako je predstavljeno u europskom akcijskom planu obrane<sup>35</sup>.

Drugi je način za poboljšanje pristupa jačanje povjerenja među akterima na tržištu, uključujući mala i srednja poduzeća, kako bi sudjelovali u postupcima javne nabave. To se može postići nuđenjem poštenih, učinkovitih mogućnosti za **rješavanje problema i neovisnu reviziju odluka o javnoj nabavi**. Direktive o pravnim lijekovima<sup>36</sup> nedavno su ocijenjene<sup>37</sup> i u ožujku 2017. uspostavljena je mreža prvostupajskih nadzornih tijela. Komisija će i dalje pratiti stanje u tom području, pružati smjernice i aktivno promicati suradnju i razmjenu najboljih praksi među državama članicama, uključujući žalbena tijela i tijela za reviziju, kako bi poboljšala učinkovitost i kvalitetu sustava za reviziju diljem EU-a.

EU je najotvorenije tržište na svijetu kad je riječ o javnoj nabavi, no **naša poduzeća nemaju uvijek recipročan pristup tržištima drugih zemalja**. Glavni trgovinski partneri EU-a i dalje diskriminiraju poduzeća iz EU-a davanjem povlaštenog tretmana nacionalnim ponuditeljima.<sup>38</sup> U Komisijinu dokumentu za razmatranje o iskorištavanju globalizacije naglašava se da je ponovna uspostava ravnopravnih uvjeta potrebnija nego ikad i poziva se na brzo donošenje instrumenta za međunarodnu javnu nabavu<sup>39</sup>. Time bi se povećao utjecaj Europske unije u pregovorima s trgovinskim partnerima. Potrebno je hitno ukloniti trenutni zastoj u Vijeću kad je riječ o tom instrumentu.

Komisija će i dalje biti predvodnik u promicanju pristupa tržištima javne nabave i pomagati poduzećima iz EU-a da prodaju robu i usluge u inozemstvu. U tom kontekstu Komisija potiče treće zemlje da se priključe Sporazumu WTO-a o javnim nabavama i nastoji zatvoriti ambiciozna poglavlja o javnoj nabavi u sporazumima o slobodnoj trgovini. Njihov je cilj osigurati da poduzeća iz EU-a imaju zakonsko pravo da ravnopravno s domaćim poduzećima sudjeluju u javnim natjecajima u trećim zemljama, uključujući kandidatkinje za članstvo i partnerske zemlje EU-ove politike susjedstva.

<sup>34</sup> Mjere za poboljšanje pristupa malih i srednjih poduzeća tržištima javne nabave uključuju poticaj da se ugovori podijele u grupe, ograničenje prometa koji je potreban za sudjelovanje u postupku javne nabave i smanjenje potrebne dokumentacije.

<sup>35</sup> COM(2016) 950.

<sup>36</sup> Direktiva 92/13/EZ i Direktiva 89/665/EEZ, kako su izmijenjene Direktivom 2007/66/EZ.

<sup>37</sup> COM(2017) 28 final.

<sup>38</sup> Na primjer, kampanje „Kupujmo američko”, „Proizvodimo u Indiji” ili „Kupujmo kinesko”.

<sup>39</sup> COM(2016) 34 final.

Komisija promiče i povoljno regulatorno okruženje u trećim zemljama<sup>40</sup> poticanjem razvoja globalnih i usklađenih standarda u javnoj nabavi.

#### d. VEĆA TRANSPARENTNOST, INTEGRITET I BOLJI PODACI

Pouzdana podaci ključni su za pripremu odgovarajućih političkih odgovora. Digitalna transformacija, sve veća količina podataka općenito i dostupnost standardâ za upravljanje otvorenim podacima prilike su za stvaranje boljih analiza za donošenje politika koje se temelje na potrebama i sustava upozoravanja za ukazivanje na korupciju<sup>41</sup> u javnoj nabavi i njezino suzbijanje. **Trebalo bi omogućiti bolje i dostupnije podatke o javnoj nabavi**<sup>42</sup> jer oni nude brojne mogućnosti za bolju procjenu rezultata politika javne nabave, bolju interakciju između sustava javne nabave i oblikovanje budućih strateških odluka. Elektronički sustavi javne nabave moraju dati kvalitetne podatke, ali još je važnije da tvorci politika upotrijebe te podatke i podijele ih s drugim zainteresiranim stranama. Oni su i način za otkrivanje nepravilnosti. Na razini EU-a Komisija će predložiti nove e-obrasce<sup>43</sup> za bolje prikupljanje podataka.

Pristup podacima o javnoj nabavi trebao bi omogućiti dijalog s civilnim društvom i podići razinu odgovornosti vlada. Javna tijela tako su bolje opremljena za borbu protiv prijevara i korupcije<sup>44</sup>. U tu se svrhu **snažno preporučuje uspostava javno dostupnih registara ugovora**<sup>45</sup>, čime će se omogućiti transparentnost u pogledu dodijeljenih ugovora i njihovih izmjena.

Omogućavanje prijavljivanja korupcije **uspostavom učinkovitih mehanizama izvješćivanja i zaštitom zviždača od odmazde** može isto tako pridonijeti poboljšanju transparentnosti javne nabave i uštedi javnog novca<sup>46</sup>. Komisija trenutačno procjenjuje potrebu, pravnu izvedivost i opseg horizontalnih ili daljnjih sektorskih mjera na razini EU-a za jačanje zaštite zviždača.

Direktive o javnoj nabavi nude brojne mogućnosti za prelazak na potpuno transparentne postupke javne nabave u kojima nema korupcije, primjerice uvođenjem obvezne e-nabave od 2018. i jačanjem odredaba o sukobu interesa<sup>47</sup> ili proširenjem razloga za isključenje ponuditelja. Svijest o tim mogućnostima treba ojačati na svim razinama vlasti.

Tajno dogovaranje česta je pojava na nekim tržištima javne nabave, Ono može povećati cijenu i do 20 % u odnosu na cijenu na konkurentnim tržištima<sup>48</sup>. Tijelima nadležnima za

<sup>40</sup> Razvit će se regulatorni i politički dijalozi i programi suradnje na tržištima javne nabave kao što su Indija, Brazil i Kina.

<sup>41</sup> Kao što se odražava u nekim preporukama za pojedine zemlje u okviru postupka europskog semestra.

<sup>42</sup> Pritom će se poštivati temeljna prava, osobito pravo na zaštitu osobnih podataka, u onolikoj mjeri koliko je to primjenjivo.

<sup>43</sup> Elektronički obrasci su inicijativa najavljena u Strategiji jedinstvenog tržišta kako bi se revidirali standardni obrasci koji se upotrebljavaju u postupcima javne nabave.

<sup>44</sup> Prema Komisijinu Izvješću o suzbijanju korupcije iz 2014., korupcija društvo Europske unije godišnje košta oko 120 milijardi EUR. Prema studiji iz 2013. (PWC i Ecorys za Europsku komisiju), ukupni izravni troškovi korupcije u javnoj nabavi u samo pet sektora (cestovni i željeznički promet, voda i gospodarenje otpadom, izgradnja objekata urbane i komunalne infrastrukture, obuka te istraživanje i razvoj) i u samo osam zemalja EU-a iznosili su od 1,4 milijarde do 2,2 milijarde EUR.

<sup>45</sup> Registar će ispunjavati zahtjeve zakonodavstva iz područja zaštite podataka ako bude sadržavao osobne podatke.

<sup>46</sup> Prema studiji iz 2017. „Procjena gospodarske koristi od zaštite zviždača u javnoj nabavi” koju je provelo poduzeće Milieu za Europsku komisiju, potencijalne koristi od učinkovite zaštite zviždača za EU u cjelini u području javne nabave iznose od 5,8 do 9,6 milijardi EUR svake godine.

<sup>47</sup> Minimalni standardi u pogledu definiranja sukoba interesa i obveza zemalja EU-a da poduzmu odgovarajuće mjere za otkrivanje, sprečavanje i rješavanje konflikta interesa.

<sup>48</sup> Vidjeti Anderson i Kovacic, „Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets”, PPLR 18, 2009., str. 67.

tržišno natjecanje povjerene su istražne i provedbene ovlasti za kažnjavanje prakse tajnog dogovaranja, ali samo ako se sumnja da se ono već dogodilo. Komisija će stoga razviti instrumente i inicijative za rješavanje tog pitanja i jačanje svijesti kako bi na najmanju moguću mjeru svela tajno dogovaranje na tržištima javne nabave. To će uključivati i mjere za poboljšanje znanja javnih naručitelja o tržištu, potporu javnim naručiteljima, pažljivo planiranje i osmišljavanje postupaka javne nabave te bolju suradnju i razmjenu informacija između tijela za javnu nabavu i tijela za tržišno natjecanje. Komisija će isto tako pripremiti smjernice za primjenu novih direktiva EU-a o javnoj nabavi u pogledu razloga za isključenje zbog tajnog dogovaranja.

#### e. POTICANJE DIGITALNE TRANSFORMACIJE JAVNE NABAVE

Nove digitalne tehnologije pružaju brojne prilike za pojednostavljenje postupka javne nabave uvođenjem elektroničke javne nabave. Direktivama o javnoj nabavi predviđa se da će elektroničko podnošenje ponuda biti obvezno od listopada 2018. Međutim, sve će se prednosti e-nabave moći iskoristiti samo ako se **u čitavom procesu javne nabave provede digitalna transformacija**. To uključuje brojne faze, od planiranja, obavješćivanja i podnošenja do izdavanja računa, plaćanja i arhiviranja.

Nove tehnologije pružaju mogućnost da se temeljito preispita način na koji su ustrojani javna nabava i relevantni dijelovi javne uprave. To je jedinstvena prilika za preoblikovanje relevantnih sustava i postizanje digitalne transformacije.

Komisija će i dalje unapređivati i promicati alate i standarde<sup>49</sup> koje je razvila kako bi omogućila tu digitalnu transformaciju javne nabave na nacionalnoj razini te će uvesti instrumente u komplementarna područja kao što su jedinstveni digitalni pristupnik<sup>50</sup> i europska e-kartica usluga<sup>51</sup>. Nastavit će podržavati države članice na bilateralnoj osnovi utvrđivanjem područja od interesa u području digitalne transformacije javne nabave. To uključuje pitanja povezana s interoperabilnošću rješenja ili definicija<sup>52</sup>, uspostavu odgovarajuće političke arhitekture te vještine i udruživanje dionika koji su potrebni za učinkovitu provedbu reformi.

#### f. SURADNJA ZA ZAJEDNIČKU JAVNU NABAVU

Objedinjavanje javne nabave počelo se primjenjivati diljem EU-a<sup>53</sup>. Središnja tijela za javnu nabavu objedinjavaju nabavu i upravljaju sve većim udjelom tržišta javne nabave. Ona postaju važni akteri u promicanju reforme javne nabave, uključujući primjenu strateškog pristupa. Pritom stvaraju mogućnost povećanja utjecaja javnih kupaca, što je neophodno na određenim tržištima kojima dominira mali broj tržišnih subjekata. Ovisno o situaciji, središnja tijela za javnu nabavu mogu se uspostaviti s općim mandatom na nacionalnoj razini, usmjeriti se na pojedine sektore (poput zdravstva ili informatičkih tehnologija) ili se specijalizirati za

---

<sup>49</sup> Na primjer eCertis, europska jedinstvena dokumentacija o nabavi (ESPD), europska norma za e-fakturiranje.

<sup>50</sup> COM(2017) 256.

<sup>51</sup> Prijedlog (COM 2016 (823) i COM 2016 (824)), koji je Komisija donijela u siječnju 2017. i o kojem se trenutačno raspravlja u Europskom parlamentu i Vijeću, o uvođenju usklađenog postupka na razini EU-a za prekogranično širenje građevinskih i poslovnih usluga na unutarnjem tržištu, što uključuje izdavanje suglasnosti za gospodarske subjekte upisane u službene popise iz članka 64. Direktive 2014/24/EU.

<sup>52</sup> Uz korištenje postojećih interoperabilnih rješenja dogovorenih na razini EU-a kao što su e-identifikacija, e-potpis, e-dostava i e-fakturiranje.

<sup>53</sup> Objedinjavanje potražnje odnosi se na javne naručitelje ili druge subjekte koji vrše nabavu uz posredovanje središnjih tijela za javnu nabavu, koja djeluju kao trgovci na veliko ili posrednici.

regionalnu ili lokalnu javnu nabavu.

Velike količine koje nabavljaju središnja tijela za javnu nabavu mogle bi se iskoristiti za utjecaj na stratešku nabavu, primjerice uspostavom ciljeva javne nabave. Njihova uloga u standardizaciji postupaka javne nabave i njihov uvid u tržište predstavljaju ključni element za profesionalizaciju javnih uprava i omogućuju postupke koji pogoduju malim i srednjim poduzećima. Objedinjavanje znanja i stručnosti stvara učinke prelijevanja budući da središnja tijela za javnu nabavu često pružaju podršku i savjetodavne usluge drugim javnim naručiteljima.

I bolja suradnja među javnim naručiteljima može donijeti brojne koristi<sup>54</sup>. Nova pravila EU-a znatno su olakšala zajedničku prekograničnu javnu nabavu, u kojoj javni naručitelji iz različitih zemalja zajednički organiziraju svoje postupke javne nabave. Nekoliko nedavnih primjera pokazuje izvedivost takvih partnerstava. Uz to, javna nabava u velikim infrastrukturnim projektima koji prelaze nacionalne granice zahtijeva snažnu suradnju između tijela za nabavu i sposobnost pronalaženja zajedničkog jezika. U nekim će se područjima, osobito kad je riječ o infrastrukturnim projektima na transeuropskoj prometnoj mreži, provesti dublja analiza uzroka ograničene prekogranične javne nabave i možda razmotriti posebne mjere<sup>55</sup>.

U tom će kontekstu Komisija nastaviti senzibilizaciju i promicati dobre prakse u području zajedničke prekogranične javne nabave.

## 5. ZAKLJUČAK

Javna tijela općenito nastoje stvoriti poštenije društvo koje se temelji na jednakim prilikama, održivom gospodarskom rastu i širokom sudjelovanju na tržištu te ujedno osigurati održivost javnih financija. Javna nabava i dalje će biti ključni instrument za ostvarivanje politika. S obzirom na njezin udio u javnim rashodima, ona može omogućiti vladama da ostvare ključne rezultate politika ako se upotrebljava strateški.

Pametno korištenje javnom nabavom može pomoći u rješavanju globalnih izazova kao što su klimatske primjene i oskudica resursa ili starenje društva. Njome se podržavaju socijalne politike i ubrzava prelazak na održivije opskrbe lance i poslovne modele. Osim toga, može poboljšati i konkurentnost te omogućiti malim i srednjim poduzećima pristup postupcima javne nabave. Transparentni i profesionalni javni kupci moći će učinkovito nabavljati i boriti se protiv korupcije.

Nekoliko država članica već je počelo razvijati strateški pristup politikama javne nabave koji nadopunjuju obećavajuće inicijative na lokalnoj razini. Zajedničkim radom i učeći iz primjera drugih može se postići i više. Komisija je spremna odigrati pokretačku ulogu u postupku prelaska na moderne, inovativne i održive sustave za javnu nabavu prikladne za 21. stoljeće, potaknute inkluzivnim i predanim partnerstvom EU-a za pametnu javnu nabavu.

---

<sup>54</sup> Na primjer, zajednička nabava čistih vozila za javni prijevoz, kada nabavu vrši više lokalnih tijela.

<sup>55</sup> Vidjeti javno savjetovanje *Organizacija provedbe transeuropske prometne mreže (TEN-T)* koje je u tijeku: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation\\_hr](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_hr)

## **DODATAK – Pregled inicijativa za provedbu javne nabave u EU-u do kraja 2018.**

U ovoj se Komunikaciji poziva na sveobuhvatno partnerstvo za poboljšanje djelovanja prakse javne nabave u EU-u. Komisija poziva države članice, druga tijela i dionike javne nabave da se obvežu na dobrovoljne ali konkretne mjere u tom pogledu. **Komisija naglašava svoju predanost da od sada do kraja 2018. uspješno provede sljedeće konkretne mjere:**

### **1. Osiguravanje veće primjene strateške javne nabave**

- Uspostava dobrovoljnog mehanizma *ex ante* procjene za velike infrastrukturne projekte,
- ažuriranje smjernica za zelenu i socijalnu javnu nabavu te pružanje smjernica za javnu nabavu povezanu s inovacijama,
- razmjena dobrih praksi u pogledu strateške nabave, uključujući ključne sektore (građevinarstvo, zdravstvo, informatičke tehnologije).

### **2. Profesionalizacija javnih kupaca**

- Donošenje preporuke o profesionalizaciji javnih kupaca,
- razvoj europskog okvira kompetencija za javnu nabavu s osnovnim vještinama i kompetencijama koje su potrebne naručiteljima,
- stvaranje centra za e-kompetentnost kao središnjeg informacijskog portala i e-knjžnice primjera dobrih praksi u javnoj nabavi i
- uspostava mreže nacionalnih centara javne nabave povezane s inovacijama diljem EU-a.

### **3. Bolji pristup tržištima javne nabave**

- Dodatno poboljšanje pristupa tržištima javne nabave u trećim zemljama sklapanjem trgovinskih sporazuma,
- jačanje sustava pravnih sredstava daljnjim umrežavanjem prvostupanjskih nadzornih tijela i smjernicama o pravnim lijekovima i
- pokretanje pilot projekata za poticanje sudjelovanja malih i srednjih poduzeća putem poslovnih i inovacijskih posrednika.

### **4. Veća transparentnost, integritet i bolji podaci**

- Izdavanje novih standardnih obrazaca za javnu nabavu u svrhu boljeg prikupljanja podataka,
- promicanje uspostave javno dostupnih registara ugovora i
- davanje smjernica o praktičnoj primjeni novih odredaba o integritetu i o razlozima za isključenje zbog tajnog dogovaranja te uspostavljanje baze podataka o nepravilnostima.

### **5. Poticanje digitalne transformacije javne nabave**

- Proširenje područja primjene sustava e-Certis i daljnje poboljšanje informatičkih sustava te
- potpora uvođenju europske jedinstvene dokumentacije o nabavi, načela „samo jednom” i elektroničkog izdavanja računa u državama članicama.

## **6. Suradnja za zajedničku javnu nabavu**

- Promicanje zajedničkih prekograničnih postupaka javne nabave, uključujući inovacije, za velike kupce i
- pokretanje pilot projekta obuke o politikama središnjih tijela za javnu nabavu koje pogoduju malim i srednjim poduzećima.