EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.5.2021.
COM(2021) 245 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Provedba i primjeri najbolje prakse nacionalnih politika javne nabave na unutarnjem tržištu

Sadržaj

1. Uvod 2

2. Sažetak izvješćâ država članica o praćenju 2

2.1. Ključni kvantitativni pokazatelji – broj i vrijednost postupaka nabave 2

2.2. Najčešći izvori pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti 5

2.3. Prijevara, korupcija, sukob interesa i ozbiljne nepravilnosti 6

2.4. Sudjelovanje MSP-ova 7

2.5. Praktična provedba nacionalne strateške javne nabave 8

2.5.1. Zelena javna nabava 8

2.5.2. Društveno odgovorna javna nabava 9

2.5.3. Javna nabava inovativnih rješenja 10

3. Opći zaključci 11

1. UVOD

Ovaj dokument odražava doprinose koje su države članice dostavile tijekom prvog postupka izvješćivanja i praćenja na temelju članaka 83. i 85. Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi, članka 45. Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji te članaka 99. i 101. Direktive 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (u daljnjem tekstu „obveza izvješćivanja" ili „izvješćivanje").

Zbog kašnjenja u prenošenju direktiva obveza izvješćivanja prvi put je izvršena 2018. Stoga su izvješća uglavnom obuhvaćala razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2017.[1] (čak i ako je država članica direktive prenijela nakon 1. siječnja 2017.), ovisno o dostupnosti podataka.

U kontekstu prethodno navedenih obveza Komisija je zaprimila 27 izvješća, odnosno 26 iz država članica EU-a[2] i jedno iz Norveške kao članice Europskog gospodarskog prostora (EGP). Izvorna izvješća koja su podnijele države članice dostupna su na sljedećoj adresi:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_hr.

2. SAŽETAK IZVJEŠĆÂ DRŽAVA ČLANICA O PRAĆENJU

Općenito govoreći, u svim dostavljenim izvješćima kvalitativne informacije prevladavale su nad kvantitativnim podacima. Međutim, zbog nepotpunosti kvantitativnih podataka bila je ograničena mogućnost sveobuhvatnog objedinjavanja podataka i/ili usporedivost dostupnih podataka na razini EU-a.

2.1. Ključni kvantitativni pokazatelji – broj i vrijednost postupaka nabave

Kvantitativni pokazatelji neophodni su za definiranje tržišta nabave. Države članice navele su razne probleme s kojima su se susretale tijekom izvješćivanja, npr. djelomični ili nepotpuni ulazni podaci[3] ili nedostatak takvih podataka[4] itd. Sam je zadatak zahtjevan i iziskuje znatne resurse, stoga su neke države članice odlučile potražiti dodatnu pomoć u tom pogledu.

Imajući na umu navedene probleme na koje se naišlo tijekom prikupljanja podataka, odabrani ključni pokazatelji koje su dostavile države članice tijekom prvog izvješćivanja

[1] Neke su države članice podnijele izvješća koja obuhvaćaju različito razdoblje, ovisno o tome koje su im informacije bile dostupne.

[2] Ujedinjena Kraljevina i Austrija nisu podnijele izvješća.

[3] Na primjer, u izvješću koje je dostavila Švedska navodi se: „Osim toga, za relativno velik dio nacionalnih postupaka nabave nisu navedene vrijednosti nabave." Slično je navedeno i u izvješću koje je dostavila Danska: „Nema zakonske obveze da se objavi javni natječaj ispod praga EU-a ako za taj natječaj ne postoji prekogranični interes. Podaci za te natječaje stoga nisu dostupni. Bez tih podataka nije moguće utvrditi točnu ukupnu vrijednost javne nabave ispod praga EU-a."

[4] Na primjer, u izvješću koje je dostavila Finska navodi se: „Kad je riječ o nabavi ispod praga EU-a, finska središnja platforma za e-obavijesti HILMA prikuplja podatke za procijenjenu vrijednost. Sveobuhvatni podaci o vrijednosti dodijeljenih ugovora (kako se traži u obrascu) ispod pragova EU-a nisu dostupni za 2017.", a norveška vlada ne prikuplja podatke o vrijednostima nabave za dodijeljene ugovore ispod pragova EU-a.

sažeti su u tablici 1. (podaci u tablici odnose se na pozive za nadmetanje, osim ako nije drukčije navedeno).

Tablica 1.: Broj i vrijednost postupaka nabave iznad i ispod praga EU-a 2017.

Zemlja	Broj postupaka javne nabave		Vrijednost postupaka javne nabave [milijuni EUR]	
	Iznad praga	Ispod praga	Iznad praga	Ispod praga
Austrija	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno
Belgija	n.a	n.a.	n.a.	6 435,80
Bugarska	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Hrvatska	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Cipar	262	1 490	n.a.	175,92
Češka	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Danska	2 669	607	n.a.	n.a.
Estonija	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finska	4 333	n.a.	n.a.	n.a.
Francuska	144 796		83 871,00	
Njemačka	n.a.	n.a.	280 000,00	
Grčka	n.a.	n.a.	n.a.	1 800,00
Mađarska	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Irska	879	1 406	6 033,56	261,27
Italija	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Latvija	1 323	2 679	n.a.	567,59
Litva	n.a.	n.a.	n.a.	2 117,80
Luksemburg	n.a.	965	n.a.	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Poljska	22 458	n.a.	n.a.	22 604,58
Portugal	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Rumunjska	28 165		n.a.	3 230,45
Slovačka	1 650	26 293	n.a.	2 086,06
Slovenija	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Španjolska	10 991	n.a.	n.a.	14 419,44
Švedska	7 561	10 769	72 236,48	
Nizozemska	n.a.	n.a.	26 400,00	46 900,00
Ujedinjena Kraljevina	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno
Island	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno
Lihtenštajn	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno	Izvješće nije podneseno

Napomene: Danska – vrijednost nabave ispod praga odnosi se samo na natječaje s prekograničnim interesom; Francuska – podaci za 2016. i samo za postupke čija je vrijednost veća od 90 000 EUR, osim ako se prijavljuju na dobrovoljnoj osnovi; Mađarska – vrijednosti se odnose na dodijeljene ugovore; Irska – podaci se odnose na obavijesti o dodjeli ugovora; Italija – približna podjela na postupke nabave robe i usluga iznad i ispod praga, na temelju vrijednosti ugovora manjih od 150 000 EUR; Luksemburg – broj postupaka odnosi se na dodijeljene ugovore; Malta – podaci se odnose na dodijeljene ugovore; Nizozemska – podaci za 2015.; Rumunjska – izvještajno razdoblje od 1. siječnja 2017. do 28. veljače 2018.; Slovačka – podaci o postupcima nabave ispod praga EU-a odnose se na broj dodijeljenih ugovora i procijenjenu vrijednost ugovora; Španjolska – prikupljanje podataka završilo je 15. prosinca 2017.; Švedska – podaci za 2016.

Kao što je vidljivo iz tablice 1., u dostavljenim podacima postoji niz nedosljednosti, od manjka informacija do objedinjenog izvješćivanja (npr. o javnoj nabavi iznad i ispod

praga izvješćuje se zajedno) ili izvješćivanja o različitim fazama postupka javne nabave (npr. podaci koji se odnose na pozive na podnošenje ponuda odnosno na dodijeljene ugovore) i različitim razdobljima. Ako se tomu dodaju pitanja kao što su dvojbe o usporedivosti mjernih jedinica ili razlike u obuhvaćenosti (tj. praćenje nabave ispod praga EU-a ovisi o razini nacionalnih pragova, a oni se znatno razlikuju), to dodatno otežava obradu takvih ulaznih podataka. Zbog toga su informacije dobivene od država članica predstavljene „takve kakve jesu", uključujući prazna mjesta za ulazne podatke koji nedostaju (čak i ako se to djelomično može pripisati dobrovoljnoj prirodi prikupljanja podataka[5]), te na temelju njih nisu izračunati zbirni podaci na razini EU-a.

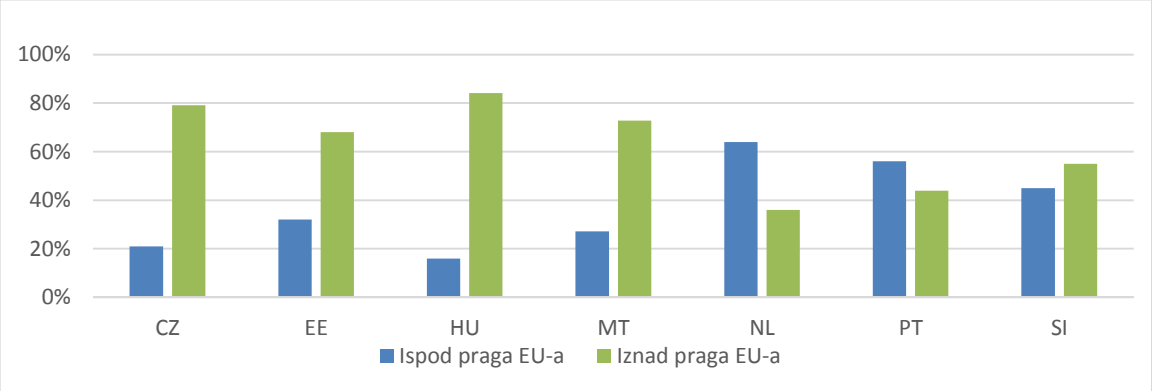
U nekoliko slučajeva, kada su se odvojeno dostavljali podaci za postupke nabave ispod i iznad pragova, nacionalni podaci za ugovore o javnoj nabavi iznad praga razlikovali su se od podataka prikupljenih putem TED-a (*Tenders Electronic Daily*, elektronički oglasnik za javnu nabavu EU-a)[6]. To može biti posljedica brojnih čimbenika, kao što je nedovoljna integracija u pogledu prijenosa i/ili objavljivanja podataka između nacionalnih sustava i TED-a, što će se dodatno istražiti. Primjeri takvih odstupanja prikazani su u tablici 2.

Tablica 2.: Razlike između broja obavijesti o nadmetanju i obavijesti o dodjeli ugovora – primjeri

	2017. (2016. za SE)	
Zemlja	**Obavijesti o nadmetanju objavljene u TED-u u odnosu na nacionalno izvješće**	**Obavijesti o dodjeli ugovora objavljene u TED-u u odnosu na nacionalno izvješće**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Na slici 1. prikazan je udio postupaka nabave ispod i iznad praga EU-a za odabrane države članice, koje su dostavile i vrijednost postupaka javne nabave iznad praga EU-a.

Slika 1.: Vrijednost javne nabave ispod praga EU-a u usporedbi s nabavom iznad praga EU-a



[5] Na temelju članka 85. stavka 2. obveze izvješćivanja ne odnose se na vrijednost javne nabave iznad praga ni na broj postupaka javne nabave.

[6] TED je internetska verzija Dodatka Službenom listu EU-a koja je posvećena europskoj javnoj nabavi, dostupna na https://ted.europa.eu/.

Iz grafikona je vidljivo da se obrasci razlikuju među odabranim državama članicama, što bi se moglo objasniti različitim razinama nacionalnih pragova i različitim metodologijama za prikupljanje podataka. Zanimljivo je da u nekim zemljama (Nizozemska i Portugal) vrijednost nabave ispod praga premašuje vrijednost nabave iznad praga. To ukazuje na važnost nacionalnih tržišta javne nabave, kao i prikupljanja i praćenja podataka izvan okvira TED-a (isključiva zadaća država članica).

2.2. Najčešći izvori pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti

U ovom se odjeljku razmatraju najčešći razlozi za pogrešnu primjenu ili pravnu nesigurnost, uključujući moguće strukturne ili opetovane probleme u primjeni pravila o javnoj nabavi, o kojima su izvijestile države članice. Najčešće utvrđeni opći problemi bili su sljedeći:

- osoblje zaduženo za javnu nabavu nema dovoljno znanja o pravilima, posebno onima koja nisu pojašnjena u sudskoj praksi,
- nedostatak osoblja (potrebna kvaliteta i raznolikost profila) i nemogućnost zadržavanja osoblja, posebno na lokalnoj razini,
- nedostatak vještina u području javne nabave i nedovoljno poznavanje tržišta,
- pritisak političke hijerarhije da se osigura određeni ishod postupka,
- pritisak da se postupci brzo završe, što dovodi do skraćivanja vremena za njihovo pravilno planiranje i provedbu,
- nepostojanje središnjih odjela za javnu nabavu ili nedostatna potpora malim javnim naručiteljima koji nemaju dovoljno osoblja.

Kad je riječ o konkretnoj primjeni zakonskih odredbi, približno četvrtina država članica navela je sljedeće probleme s kojima se susreću javni naručitelji:

- izračunavanje vrijednosti nabave – članak 5.: javni naručitelj umjetno razdvaja ugovore, bilo namjerno u nezakonite svrhe ili zbog pogrešnog tumačenja koje bi moglo dovesti do nenamjernog umjetnog razdvajanja,
- osnove za isključenje – članak 57.: javni naručitelj koristi osnove za isključenje za favoriziranje ili ih previše slobodno tumači, zbog čega se ne provode dovoljno strogo,
- kriteriji za dodjelu – članak 67.: javni naručitelj ima poteškoće pri formuliranju odgovarajućih i smislenih kriterija kvalitete, među ostalim onih koji uključuju stratešku javnu nabavu (zelenu, društveno odgovornu i inovativnu) i uspostavu relevantne veze s predmetom javne nabave.

Naposljetku, unatoč ograničenom broju odgovora, moguće je utvrditi sljedeće obrasce:

- sklonost javnih naručitelja da kao kriterij za dodjelu upotrebljavaju najnižu cijenu jer to smatraju jednostavnijim i objektivnijim; najbolji omjer cijene i kvalitete upotrebljava se u ograničenom broju slučajeva zbog straha da taj kriterij bude negativno ocijenjen u revizijama usklađenosti,
- nema prethodnih istraživanja tržišta ili ih je vrlo malo, zbog čega su specifikacije nerealne ili zastarjele,

- primjenjuju se najkraći mogući rokovi za podnošenje ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje i kratki rokovi za izvršenje ugovora,
- uvodi se previše kriterija za odabir ili ih uopće nema.

2.3. Prijevara, korupcija, sukob interesa i ozbiljne nepravilnosti

Brojne države članice predstavile su zakonodavna rješenja, institucionalnu strukturu i pravno neobvezujuće mjere koje su poduzele te dostavile određene statističke podatke o funkcioniranju sustava. U većini su slučajeva opće zakonodavstvo i institucije za borbu protiv korupcije i tajnih sporazuma postojali i prije donošenja direktiva. Međutim, pravila EU-a obično su bila poticaj da se pažnja posebno usmjeri na pitanja povezana s javnom nabavom, ako ona već nisu bila obuhvaćena.

Zanimljive su posebne obveze i prava koji su navedeni, na primjer:

- obveza objavljivanja svih dokumenata, uključujući podatke o gospodarskim subjektima,
- obveza tijela nadležnih za tržišno natjecanje da provode tržišna ispitivanja i simulacije kako bi otkrila prakse sklapanja tajnih sporazuma,
- obveza gospodarskih subjekata da dostave podatke o svojoj vlasničkoj strukturi,
- obavezna imenovanja službenika za integritet i uspostava odjela interne revizije u okviru javnih naručitelja.

Pravno neobvezujuće mjere[7] navedene u izvješćima bile su najbrojnije i pokazale su najveću usklađenost u svim državama članicama. Uključuju nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, priručnike i smjernice (posebno o metodama za provođenje istraživanja tržišta, pregovaranje ili otkrivanje tajnih sporazuma), profesionalizaciju, obrazovanje i osposobljavanje ili kodekse ponašanja za državne službenike (kada nisu utvrđeni zakonodavstvom), a u nekim slučajevima i za gospodarske subjekte. Usmjerenost na pravno neobvezujuće mjere pokazuje da su države članice svjesne da su za aktivnosti u području integriteta i borbe protiv korupcije potrebni i zakonski okvir i pozitivan utjecaj na administrativnu kulturu, osobno ponašanje i vrijednosti.

Većina navedenih mjera primjenjuje se *mutatis mutandis* na sukob interesa. Postoje neke posebne nacionalne mjere u pogledu sukoba interesa:

- približno četvrtina država članica navela je detaljnija pravila o definiciji sukoba interesa od onih iz direktiva. Općenito, to se odnosi na pojašnjavanje obiteljskih i osobnih veza koje su, doduše, obuhvaćene pojmom interesa, kao i pravila o udjelu u privatnim poduzećima,
- mnoge države članice kao mjeru koja se upotrebljava na nacionalnoj razini navode izjave o nepostojanju sukoba interesa, nepristranosti i objektivnosti. U nekim slučajevima postoji opća obveza prijavljivanja svakog mogućeg sukoba

[7] Mjere koje ne predstavljaju strogu zakonsku obvezu službenika nadležnih za javnu nabavu.

interesa i objavljivanja tih informacija. Općenito, uspostavljene su kazne za kršenje takvih pravila,

- druge su mjere uključivale:
    - zabranu istodobnog sudjelovanja u više tehničkih odbora i/ili odbora za ocjenjivanje koji se bave istim postupkom nabave,
    - stroge odredbe kojima se predviđa ništavnost ugovora sklopljenih protivno pravilima kojima se regulira sukob interesa,
    - obvezu državnih službenika koji kontroliraju javne nabave da redovito podnose izjave o imovini.

U izvješćima je potvrđeno i da države članice, uglavnom potaknute smjernicama OECD-a[8], trenutačno provode politike sprječavanja i otkrivanja tajnih sporazuma. Uobičajene mjere za borbu protiv tajnih sporazuma u državama članicama uključuju izradu i širenje smjernica o otkrivanju, informiranju i osposobljavanju, izravne telefonske linije za prijavljivanje navodnih slučajeva takvih sporazuma, pokajničke programe za gospodarske subjekte koji prijave informacije, kaznenopravne sankcije za subjekte koji sudjeluju u tajnim sporazumima itd.

Čini se da su u većini država članica nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja prvenstveno nadležna za provedbu takvih politika. Središnja tijela za javnu nabavu[9] nemaju veliku ulogu u tom području. Važnost uspostavljanja i/ili održavanja jasnih kanala komunikacije i suradnje između tijela nadležnih za tržišno natjecanje, središnjih tijela za javnu nabavu i javnih naručitelja općenito se smatra važnim elementom politike u borbi protiv tajnih sporazuma.

Izvješća pokazuju da i dalje postoje poteškoće u razvoju i primjeni sredstava za kvantitativnu procjenu rizika od nastanka tajnih sporazuma u postupcima dodjele, uglavnom u obliku pokazatelja rizika.

2.4. Sudjelovanje MSP-ova

Razlike u izvješćima i dostavljenim podacima otežavaju usporedbu podataka iz različitih zemalja o sudjelovanju MSP-ova.

Približno tri četvrtine država članica dalo je doprinose kvantitativnom izvješćivanju. Međutim, samo je ograničen broj država članica izričito naveo poteškoće s kojima se susreću MSP-ovi u javnoj nabavi. To su ponajprije administrativno opterećenje, nedostatak znanja o tržištu proizvoda MSP-ova ili nedostatak dijaloga između javnih naručitelja i MSP-ova. Većina prijavljenih mjera za rješavanje tih poteškoća jesu mjere koje se zahtijevaju direktivama EU-a o javnoj nabavi (podjela ugovora u grupe, postavljanje gornje granice za promet itd.). Nekoliko država članica dostavilo je informacije o komplementarnim mjerama poput službi za korisničku podršku i drugih

[8] *OECD Recommendation on Fighting Bid Rigging in Public Procurement* (Preporuka OECD-a za borbu protiv namještanja ponuda u javnoj nabavi) (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

[9] Centralizirana tijela za javnu nabavu uspostavljena u većini država članica, odgovorna za politiku javne nabave.

struktura podrške te uvelo module e-nabave, čak i za postupke javne nabave ispod praga. Većina poteškoća s kojima se susreću MSP-ovi odnosi se na sudjelovanje u javnoj nabavi općenito, a u nekim su izvješćima navedene i određene poteškoće koje su više povezane s nacionalnim posebnostima.

Neke države članice uz mjere sadržane u direktivama predstavile su i dodatne mjere za poboljšanje sudjelovanja MSP-ova u javnoj nabavi.

Mogu se izdvojiti neke zanimljive prakse:

- nizozemska vlada potaknula je MSP-ove da surađuju s javnim naručiteljima kako bi utvrdila ograničenja i razvila konkretne mjere za poboljšanje prakse javne nabave, koje je vlada predstavila u veljači 2018.[10],
- talijanska vlada pokrenula je službe za osposobljavanje dobavljača[11] koje su pružale usluge osposobljavanja i potporu lokalnim poduzećima, a posebno mikropoduzećima i MSP-ovima o upotrebi elektroničkih alata za javnu nabavu.

Neke države članice, koje su imale poteškoća s dostavljanjem podataka, navele su da namjeravaju uspostaviti sustave za prikupljanje podataka.

2.5. Praktična provedba nacionalne strateške javne nabave

Strateška javna nabava uključuje zelenu, društveno odgovornu i inovativnu nabavu. Cilj je povećati dodanu vrijednost i učinak tog postupka i javne potrošnje te tako doprinijeti učinkovitoj provedbi ciljeva gospodarske, socijalne i ekološke politike (na razini EU-a te na nacionalnoj, regionalnoj i/ili lokalnoj razini) i uključivom oporavku te potaknuti dvojnu tranziciju i jačanje socijalne otpornosti.

2.5.1. Zelena javna nabava

Zelena javna nabava (dalje u tekstu „ZeJN") definirana je kao „postupak kojim javna tijela nastoje nabavljati robu, usluge i radove koji tijekom svojeg životnog ciklusa imaju manji utjecaj na okoliš od robe, usluga i radova s istom osnovnom funkcijom koje bi inače nabavili"[12].

Države članice izvijestile su o nekim glavnim poteškoćama s kojima su se susrele u provedbi zelene javne nabave, kao što su:

- poteškoće u poticanju prakse ZeJN-a zbog nepostojanja zakonske obveze za javne naručitelje da koriste ekološke kriterije u postupcima javne nabave,
- nedostatak pravne sigurnosti u ispravnom tumačenju zahtjeva za „povezanost s predmetom ugovora" i opći strah od parničenja,
- nedovoljno podataka o učinkovitosti i gospodarskim koristima primjene kriterija ZeJN-a i poteškoće u praćenju njihove primjene,

[10] Beter Aanbesteden, 16. veljače 2018.
[11] Sportelli in Rete.
[12] Komunikacija (COM(2008) 400)„Javna nabava za bolji okoliš".

- nedostatak konkretnih znanja i vještina javnih službenika koji sudjeluju u postupcima javne nabave, činjenica da se ZeJN može percipirati kao prepreka tržišnom natjecanju, kojim se posebno ograničava sudjelovanje MSP-ova u postupcima javne nabave.

Nejasnoće u pogledu definicije ZeJN-a postoje u mnogim državama članicama jer ga nisu jasno definirale u nacionalnom pravnom poretku, dok su se ostale većinom odlučile za prethodno navedenu definiciju Europske komisije. Važno je napomenuti da su mjere za promicanje nabave proizvoda, zgrada i usluga visoke energetske učinkovitosti obvezne na temelju Direktive o energetskoj učinkovitosti 2012/27/EU[13], ali u ovom izvješću nisu posebno procijenjene (niti na temelju Direktive 2012/27/EU postoji obveza da se u okviru ovog izvješća o njima izvješćuje).

Države članice provele su ZeJN u različitom opsegu. Glavni je čimbenik postoji li zakonska obveza za javne naručitelje da u svoje postupke nabave uključe pitanja zaštite okoliša. Približno trećina država članica uvela je zakonsku obvezu za određene sektore, skupine proizvoda ili ako je vrijednost ugovora iznad utvrđenih pragova. Ostale su se odlučile za dobrovoljno uključivanje ZeJN-a.

Mnoge države članice izvijestile su o nepostojanju podataka o primjeni ZeJN-a. Osim toga, iako su mnoge države članice izdale smjernice o tome kako u postupke javne nabave uključiti zelene kriterije, samo su neke objasnile kako procijeniti te kriterije u fazama ocjenjivanja.

Primjeri dobre prakse uključuju:

- uključivanje obveznih kriterija ili ciljeva ZeJN-a u nacionalno sektorsko zakonodavstvo,
- stvaranje zbirke kriterija ZeJN-a za različite proizvode i usluge, koja je slobodno dostupna i uključuje različite kriterije u smislu stupnja usmjerenosti na zaštitu okoliša,
- uvođenje obveznog godišnjeg izvješćivanja o aspektima okoliša u postupcima javne nabave kako bi se osigurala transparentnost i omogućilo jednostavno prikupljanje podataka,
- organiziranje osposobljavanja o ZeJN-u za javne naručitelje i poduzeća,
- uključivanje agencija za zaštitu okoliša (ili nekog drugog tijela koje obavlja slične aktivnosti) u provedbu ZeJN-a.

2.5.2. Društveno odgovorna javna nabava

Društveno odgovorna javna nabava (dalje u tekstu „SRPP”) definira se kao nabava u kojoj se uzimaju u obzir jedno ili više socijalnih pitanja radi postizanja socijalnih ciljeva. Može obuhvatiti širok spektar socijalnih pitanja, kao što su mogućnosti zapošljavanja, dostojni uvjeti rada i poštovanje socijalnih i radnih prava, socijalna uključenost, jednake mogućnosti i dostupnost.

[13] Članak 6.: Kupnja od strane javnih tijela.

Općenito, kvaliteta dostavljenih informacija bila je nedostatna za jasnu i sveobuhvatnu procjenu tog aspekta politike javne nabave u državama članicama. Nacionalna tijela koja su sudjelovala u pripremi izvješća ponekad su uključivala informacije o radnom pravu i socijalnim odredbama bez utvrđivanja jasne veze sa zakonodavstvom o javnoj nabavi. Osim toga, većina država članica nije dostavila gotovo nikakve podatke o SRPP-u.

Kad je riječ o provedbi socijalnih kriterija u nabavi, države članice navele su sljedeća ključna pitanja:

- nepostojanje jasnih smjernica o ispravnoj provedbi,
- poteškoće pri izračunu socijalnih učinaka i troškova tijekom životnog ciklusa,
- poteškoće u povezivanju socijalnih pitanja s predmetom ugovora,
- nepostojanje općeprihvaćene definicije SRPP-a.

Približno dvije trećine država članica ima odredbe u nacionalnom pravu ili strategije koje se odnose na provedbu SRPP-a. Države članice koje u nacionalnom zakonodavstvu spominju SRPP uvrstile su precizne kriterije o uvođenju socijalnih pitanja u postupak nabave, kao što su tehničke specifikacije, osnove za isključenje, kriteriji za dodjelu i uvjeti izvršenja ugovora. Time se stvaraju pretpostavke za veću pravnu sigurnost u pogledu primjene SRPP-a i bolje smjernice za javne naručitelje kada sudjeluju u javnoj potrošnji. Neke su države članice otišle i korak dalje te uključile odgovarajuće mehanizme ocjenjivanja u nacionalno pravo i smjernice ili imenovale tijelo koje će javnim naručiteljima pomoći u provedbi SRPP-a i procijeniti socijalni učinak ponuda.

U tom kontekstu mogu se istaknuti neke zanimljive prakse:

- izrada „Zbirke dobrih praksi u socijalnoj javnoj nabavi”,
- uspostava radne skupine za socijalne aspekte javne nabave radi analize socijalnih aspekata koje javni naručitelji mogu uzeti u obzir u različitim fazama nabave te pripreme i objave detaljnog priručnika,
- uspostava međuministarskog odbora za uključivanje socijalnih kriterija u javnu nabavu radi osiguravanja koordinirane integracije socijalnih kriterija u javnu nabavu i u provedbu rezerviranih ugovora za određene subjekte u socijalnom području,
- izrada kodeksa ponašanja za dobavljače kako bi se osiguralo da se nabavljena roba i usluge isporučuju u skladu s održivim i društveno odgovornim uvjetima.

2.5.3. Javna nabava inovativnih rješenja

Kvaliteta izvješćivanja o javnoj nabavi inovativnih rješenja[14] (u daljnjem tekstu: „PPI”) znatno se razlikuje među državama članicama. Zbog nedostatka podataka nekoliko država članica nije dalo nikakve informacije o mjerama poduzetima za potporu PPI-ju.

Najčešće prepreke s kojima se države članice susreću često se odnose na resurse i administrativne kapacitete potrebne za provedbu PPI-ja, na primjer:

[14] Nabava inovativnih procesa, kao što su usluge istraživanja i razvoja, ili kupnja rezultata inovativnih procesa.

- nedovoljna informiranost,
- nedovoljna stručnost javnih naručitelja u pogledu metodologije,
- niska tolerancija na rizike u javnoj potrošnji,
- nedovoljna financijska sredstva namijenjena inovacijama u javnim tijelima ili njihov nedostatak,
- otpor promjenama koji proizlazi iz organizacijske kulture.

Mjere poduzete za promicanje PPI-ja znatno su se razlikovale među državama članicama. Neke od njih postavile su konkretne nacionalne ciljeve, na primjer udio svih postupaka javne nabave koji bi do određene godine trebali biti usmjereni na inovativna rješenja. Udio takvih ciljeva iznosio je od 2 % do 5 %. Druge su države članice donijele nacionalnu strategiju ili akcijski plan, u konačnici kao dio šire strategije za poticanje inovacija utvrđene na nacionalnoj razini. Vrlo je mali broj država članica odlučio uspostaviti centre za stručnost i/ili posrednike između javnih naručitelja i dobavljača. Cilj je tih centara povećati stratešku uporabu javne nabave i ponuditi stručno znanje, razmjenu najboljih praksi, osposobljavanje i metodološku potporu u određenim projektima. Međutim, države članice koje nisu uspostavile centre za stručnost često nude specijalizirano osposobljavanje o nabavi za inovacije i smjernice. Osnivanje takvih centara dobra je praksa jer oni doprinose jačanju kapaciteta zaposlenika u području javne nabave za provođenje PPI-ja.

Općenito, smatra se da revidirane direktive, a posebno inovacijsko partnerstvo, koje je uključeno u novi zakonodavni paket, imaju pozitivan učinak na poticanje PPI-ja. Unatoč tomu, samo su dvije države članice prijavile mali broj slučajeva u kojima je korišteno inovacijsko partnerstvo.

3. OPĆI ZAKLJUČCI

Sveukupno, prvi postupak izvješćivanja omogućio je svim dionicima da prikupe prethodno raštrkane informacije o provedbi direktiva i osigurao korisna znanja o praksi javne nabave u cijelom EU-u. U izvješćima su izneseni i praktični primjeri koji bi mogli biti izvor inspiracije i razmjene znanja među nacionalnim tijelima.

Nesumnjivo je da je prvi postupak prikupljanja podataka pokazao da ima puno prostora za poboljšanje, posebno u pogledu kvantitativnog izvješćivanja. Štoviše, stroža provedba strateških pitanja javne nabave ključna je za potporu uključivom oporavku, promicanje pravedne tranzicije i jačanje socioekonomske otpornosti u skladu s europskim zelenim planom kao novom strategijom rasta za EU.

Naposljetku, države članice potiču se da u najvećoj mogućoj mjeri preuzmu svoj dio odgovornosti za postupak izvješćivanja, a cilj je u konačnici poboljšati njihov uvid u vlastite sustave upravljanja uz potporu službi Komisije.