EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.5.2021
COM(2021) 245 final

POROČILO KOMISIJE

Izvajanje nacionalnih politik javnega naročanja na notranjem trgu in najboljše prakse

Kazalo

1. Uvod 2

2. Povzetek poročil o spremljanju držav članic 2
2.1. Ključni kvantitativni kazalniki – število in vrednost javnih naročil 2
2.2. Najpogostejši razlogi za napačno uporabo ali pravno nejasnost 5
2.3. Goljufije, korupcija, navzkrižje interesov in resne nepravilnosti 6
2.4. Udeležba MSP 7
2.5. Praktično izvajanje nacionalnega strateškega javnega naročanja 8
2.5.1. Zelena javna naročila 8
2.5.2. Družbeno odgovorno javno naročanje 9
2.5.3. Inovativno javno naročanje 10

3. Splošne ugotovitve 11

1. UVOD

Ta dokument odraža prispevke, ki so jih države članice predložile med prvim poročanjem in spremljanjem v skladu s členoma 83 in 85 Direktive 2014/24/EU o javnem naročanju, členom 45 Direktive 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb ter členoma 99 in 101 Direktive 2014/25/EU o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (v nadaljnjem besedilu: obveznost poročanja ali poročanje).

Zaradi zamude pri prenosu Direktiv so bile obveznosti poročanja prvič izpolnjene leta 2018. Zato so poročila načeloma zajela obdobje med 1. januarjem 2017 in 31. decembrom 2017[1] (tudi če je država članica prenesla Direktive po 1. januarju 2017), odvisno od razpoložljivosti podatkov.

V okviru navedenih obveznosti je Komisija prejela 27 poročil: 26 od držav članic EU[2] in eno od Norveške kot članice Evropskega gospodarskega prostora (EGP). Izvirna poročila, kot so jih predložile države članice, so na voljo na naslednjem naslovu:

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

2. POVZETEK POROČIL O SPREMLJANJU DRŽAV ČLANIC

Na splošno velja, da so v vseh prejetih poročilih kakovostne informacije prevladale nad količinskimi podatki. Vendar so bile zaradi nepopolnosti slednjih možnosti za celovito združevanje in/ali primerljivost razpoložljivih podatkov na ravni EU omejene.

2.1. Ključni kvantitativni kazalniki – število in vrednost javnih naročil

Kvantitativni kazalniki so nujni za opredelitev trga javnih naročil. Države članice so omenile različne težave, s katerimi so se srečale pri tem poročanju, npr. delne ali manjkajoče vhodne podatke[3] ali pomanjkanje takšnih podatkov[4] itd. Zdi se, da je bila sama naloga zahtevna in zahtevala veliko virov, zato se nekatere države članice odločile, da s tem v zvezi poiščejo dodatno pomoč.

Ob upoštevanju zgoraj navedenih težav pri zbiranju podatkov so bili izbrani ključni kazalniki, prejeti od držav članic med prvim poročanjem, povzeti v Table 1 (podatki v preglednici se nanašajo na javne razpise, razen če ni navedeno drugače).

---

1 Nekatere države članice so predložile poročila, ki zajemajo drugo obdobje, kar je odvisno od informacij, ki so jih imele na voljo.

2 Združeno kraljestvo in Avstrija nista predložila nobenega poročila.

3 Tako je na primer v poročilu, prejetem od Švedske, navedeno: „Poleg tega ima relativno velik delež nacionalnih javnih naročil manjkajoče vrednosti za vrednosti javnega naročila.“ V podobnem poročilu, prejetem od Danske, je navedeno: „Ponudbe pod mejno vrednostjo EU ni treba objaviti, če navedena ponudba nima čezmejnega interesa . Podatki za te ponudbe torej niso dostopni. Brez teh podatkov bi bila skupna vrednost javnega naročila pod mejno vrednostjo EU zavajajoča.“

4 V poročilu, prejetem od Finske, pa je na primer navedeno: „Kar zadeva javno naročilo pod mejno vrednostjo EU, finska osrednja platforma za e-obveščanje HILMA zbira podatke za ocenjeno vrednost. Celoviti podatki za vrednost oddanih naročil (kot so zahtevani v predlogi) pod mejno vrednostjo EU za leto 2017 niso na voljo.“ Norveška vlada pa ne zbira podatkov o vrednosti oddanih javnih naročil pod mejno vrednostjo EU.

Preglednica 1: Število in vrednost javnih naročil nad in pod mejno vrednostjo EU v letu 2017

	Število postopkov javnega naročanja		Vrednost postopkov javnega naročanja [v milijonih EUR]	
Država	**Nad mejno vrednostjo**	**Pod mejno vrednostjo**	**Nad mejno vrednostjo**	**Pod mejno vrednostjo**
Avstrija	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo
Belgija	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	6 435,80
Bolgarija	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Hrvaška	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Ciper	262	1 490	ni podatkov	175,92
Češka	4 486	5 758	8546, 68	2 241,13
Danska	2 669	607	ni podatkov	ni podatkov
Estonija	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finska	4 333	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
Francija	144 796		83 871,00	
Nemčija	ni podatkov	ni podatkov	280 000,00	
Grčija	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	1 800,00
Madžarska	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	ni podatkov	567,59
Litva	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	2 117,80
Luksemburg	ni podatkov	965	ni podatkov	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Poljska	22 458	ni podatkov	ni podatkov	22 604,58
Portugalska	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Romunija	28 165		ni podatkov	3 230,45
Slovaška	1 650	26 293	ni podatkov	2 086,06
Slovenija	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Španija	10 991	ni podatkov	ni podatkov	14 419,44
Švedska	7 561	10 769	72 236,48	
Nizozemska	ni podatkov	ni podatkov	26 400,00	46 900,00
Združeno kraljestvo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo
Islandija	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo
Lihtenštajn	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo	Poročilo ni bilo predloženo
Norveška	4 418	5 268	ni podatkov	ni podatkov

Pripombe: Danska – vrednost pod mejno vrednostjo se nanaša samo na ponudbe, ki imajo čezmejni interes, Francija – samo podatki za leto 2016 in nad 90 000 EUR, razen v primeru prostovoljnega poročanja, Madžarska – vrednosti se nanašajo na oddana javna naročila, Irska – podatki se nanašajo na obvestila o oddaji javnega naročila, Italija – približna razdelitev na javna naročila blaga in storitev nad in pod mejno vrednostjo glede na vrednost naročila pod 150 000 EUR, Luksemburg – število postopkov se nanaša na oddana naročila, Malta – podatki se nanašajo na oddana naročila, Nizozemska – podatki za leto 2015, Romunija – obdobje poročanja od 1. januarja 2017 do 28. februarja 2018, Slovaška – za javna naročila pod mejno vrednostjo EU se podatki nanašajo na število oddanih naročil in ocenjeno vrednost naročila, Španija – zbiranje podatkov je bilo zaključeno 15. decembra 2017, Švedska – podatki za leto 2016.

Kot je mogoče razbrati iz preglednice 1, predložene informacije kažejo več nedoslednosti, in sicer od informacijskih vrzeli do zbirnega poročanja (npr. o javnih naročilih nad in pod mejno vrednostjo se poroča skupaj) ali poročanja v različnih fazah postopka javnega naročanja (npr. podatki, ki se nanašajo na povabila k oddaji ponudb za razliko od podatkov, ki se nanašajo na oddana naročila) in različna obdobja. Obdelava takih vhodnih podatkov postane težavna, ko se zgoraj navedenim okoliščinam pridružijo težave, kot so dvomi o primerljivosti med enotami merjenja ali razlikami v zajetju (tj. spremljanje javnih naročil pod mejno vrednostjo EU je odvisno od ravni nacionalnih mejnih vrednosti, ki so zelo različne). Posledično so bile informacije, prejete od držav članic, predstavljene „take, kot so“, vključno s sklici na manjkajoče vhodne podatke (čeprav slednje deloma izhaja iz prostovoljnega zbiranja podatkov[5]), na podlagi prejetih informacij pa niso bili izračunani nobeni agregati na ravni EU.

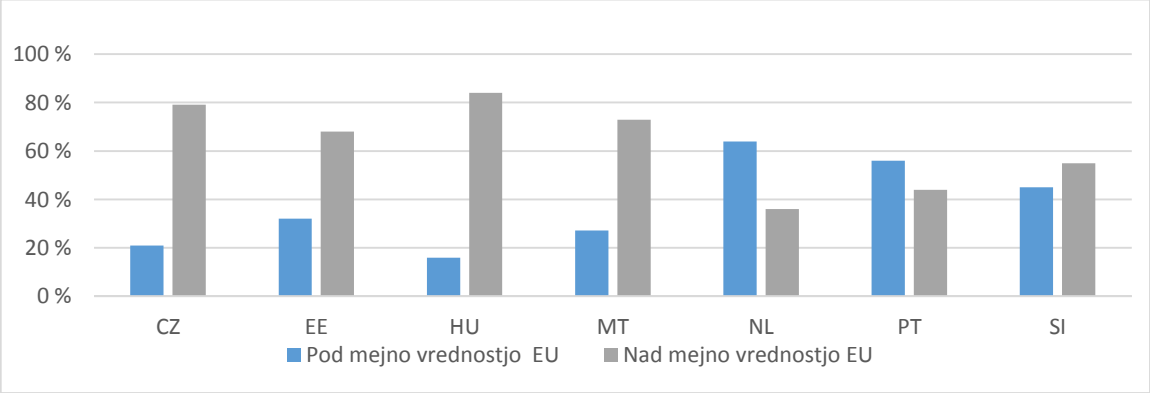
V več primerih, ko se je o podatkih pod in nad mejnimi vrednostmi poročalo ločeno, so se nacionalne številke za javno naročanje nad mejnimi vrednostmi razlikovale od podatkov, zbranih z uporabo TED (Tenders Electronic Daily)[6]. To je lahko posledica številnih dejavnikov, kot so nezadostna integracija prenosa podatkov in/ali objave med nacionalnimi sistemi in TED, ter bo nadalje obravnavano. Primeri takih razlik so navedeni v preglednici 2.

Preglednica 2: Razlike med številom obvestil o javnem naročilu (OJN) in oddaje naročil (ON) – primeri

2017 (2016 Švedska)		
Država	**OJN, objavljena v TED proti nacionalnemu poročanju**	**ON, objavljena v TED proti nacionalnemu poročanju**
Finska	87 %	93 %
Madžarska	84 %	108 %
Švedska	89 %	107 %

Figure 1 kaže delež javnih naročil pod in nad mejno vrednostjo EU za izbrane države članice, ki so prav tako zagotovile vrednost javnih naročil nad mejno vrednostjo EU.

Slika 1: Vrednost javnih naročil pod mejno vrednostjo EU v primerjavi z vrednostjo javnih naročil nad mejno vrednostjo EU



[5] V skladu s členom 85.2 se obveznosti poročanja ne nanašajo na javna naročila nad mejnimi vrednostmi niti na število javnih naročil.

[6] TED (dnevna elektronska javna naročila – Tenders Electronic Daily) je spletna različica „Dopolnila k Uradnemu listu Evropske unije“, namenjena evropskim javnim naročilom, ki je na voljo na https://ted.europa.eu/.

Graf kaže različne vzorce med izbranimi državami članicami, ki se jih lahko razloži z razlikami v ravnem nacionalnih mejnih vrednosti in z različnimi metodologijami za zbiranje podatkov. Zanimivo je, da so v nekaterih državah (na Nizozemskem in Portugalskem) javna naročila pod mejno vrednostjo pomembnejša od javnih naročil nad mejno vrednostjo. To poudarja pomen nacionalnih trgov javnih naročil in pomen zbiranja in spremljanja podatkov poleg TED (izključna naloga držav članic).

2.2. Najpogostejši razlogi za napačno uporabo ali pravno nejasnost

Ta oddelek se osredotoča na najpogostejše razloge za napačno uporabo ali pravno nejasnost, vključno z morebitnimi strukturnimi ali ponavljajočimi se težavami pri uporabi pravil o javnem naročanju, kot o tem poročajo države članice. Najpogosteje ugotovljene splošne težave so bile:

- strokovni delavci ne poznajo zadostno pravil, zlasti tistih, ki niso razložena v sodni praksi;
- neustrezno osebje (zahtevana kakovost in raznolikost profilov), pa tudi zadržanje osebja, zlasti na lokalni ravni;
- pomanjkanje spretnosti in znanj s področja javnega naročanja in nezadostno poznavanje trga;
- pritisk politične hierarhije, da se zagotovi določen rezultat postopka;
- pritisk, da se rezultati zagotovijo hitro, zaradi česar je manj časa za ustrezno načrtovanje in izvedbo postopka;
- pomanjkanje osrednjih enot za naročanje ali nezadostna podpora, ki je na voljo majhnim in kadrovsko podhranjenim organom.

Glede konkretne uporabe pravnih določb nacionalnih naročnikov je približno četrtina držav članic omenila naslednje težave:

- izračun vrednosti javnih naročil – člen 5: umetna razdelitev javnega naročnika bodisi namerno v nezakonitem okviru bodisi zaradi napačne razlage, ki bi lahko povzročila nenamerno umetno razdelitev;
- razlogi za izključitev – člen 57: uporaba razlogov za izključitev javnega naročnika z namenom favoriziranja ali preveč svobodna razlaga, zaradi katere se ti ne uveljavljajo dovolj strogo;
- merila za oddajo – člen 67: težava javnega naročnika pri oblikovanju ustreznih in pomembnih meril kakovosti, vključno s tistimi, ki zajemajo strateško javno naročanje (zeleno, družbeno odgovorno in inovativno) in vzpostavljajo upoštevno povezavo s predmetom javnega naročila.

Nazadnje, kljub omejenemu številu odgovorov so bili pogosto opaženi naslednji vzorci:

- javni naročniki dajejo prednost uporabi najnižje cene kot merila za oddajo naročila, saj to merilo velja za preprostejše in objektivnejše; v omejenem številu primerov je bilo uporabljeno najboljše razmerje med ceno in kakovostjo zaradi strahu pred tveganji v revizijah skladnosti;
- ni bila izvedena predhodna tržna raziskava ali je ta bila bolj skromna, zaradi česar so bile specifikacije nerealistične ali zastarele;

- uporaba najkrajših možnih rokov za oddajo ponudb ali prijav za sodelovanje in kratki roki za izvedbo naročila;
- določitev preveč meril za izbor ali pa nedoločitev kakršnega koli tovrstnega merila.

2.3. Goljufije, korupcija, navzkrižje interesov in resne nepravilnosti

Številne države članice so predstavile svoje zakonodajne rešitve, institucionalno ureditev in sprejete ukrepe „mehkega prava“ z določenimi statističnimi podatki o delovanju sistema. V večini primerov so splošna zakonodaja in institucije na področju preprečevanja korupcije in omejevalnih sporazumov nastale pred Direktivami. Vendar so pravila EU običajno spodbudila k osredotočenosti zlasti na težave, povezane z javnim naročanjem, če še niso bile zajete.

Zanimive omenjene posebne obveznosti in pravice so na primer:

- obveznost objavljanja vseh dokumentov, vključno z informacijami o gospodarskih subjektih;
- obveznost organov, pristojnih za konkurenco, da izvedejo preskuse in simulacije trga za odkrivanje nedovoljenega dogovarjanja;
- obveznost gospodarskih subjektov, da zagotovijo podatke o svoji lastniški strukturi;
- obvezna imenovanja uradnikov za integriteto in vzpostavitev oddelkov za notranjo revizijo javnih naročnikov.

Ukrepi „mehkega prava“[7], navedeni v poročilih, so bili najštevilnejši in so izkazali največjo usklajenost med državami članicami. Mednje spadajo nacionalne strategije proti korupciji, priročniki in navodila (zlasti o metodah za izvajanje tržnih raziskav in pogajanj ali za odkrivanje nedovoljenega dogovarjanja), profesionalizacija, izobraževanje in usposabljanje ali kodeksi ravnanja za javne uslužbence (kadar niso določeni v zakonodaji) in včasih tudi za gospodarske subjekte. Pozornost, namenjena mehkim ukrepom, kaže, da se države članice zavedajo, da dejavnost na področju integritete in preprečevanja korupcije zahteva ne le pravna varovala, ampak tudi pozitiven vpliv na upravno kulturo, osebno vedenje in vrednote.

Večina navedenih ukrepov smiselno velja za navzkrižje interesov. Obstajajo nekateri posebni nacionalni ukrepi v zvezi z navzkrižjem interesov:

- približno četrtina držav članic poroča o podrobnejših pravilih za opredelitev navzkrižja interesov od tistih, ki jih določajo Direktive. Na splošno se nanašajo na pojasnjevanje družinskih in osebnih povezav, ki sicer spadajo na področje pojma interesa, ter pravil lastništva delnic v zasebnih podjetjih;
- številne države članice navajajo izjave o neobstoju navzkrižja interesov, nepristranskosti in objektivnosti kot ukrep, ki se uporablja na nacionalni ravni. V nekaterih primerih obstaja splošna obveznost, da se prijavi kakršno koli

[7] Ukrepi, ki ne pomenijo stroge pravne obveznosti javnih naročnikov.

morebitno navzkrižje interesov, pri čemer je to informacijo treba objaviti. Na splošno obstajajo kazni za kršitev takšnih pravil;

- drugi ukrepi pa so vključevali:
    - prepoved istočasne udeležbe v več tehničnih in/ali ocenjevalnih odborih, ki obravnavajo isti postopek za oddajo javnega naročila;
    - stroge določbe, da so pogodbe, sklenjene v nasprotju s pravili, ki urejajo navzkrižje interesov, nične in neveljavne;
    - obveznost javnih uslužbencev, ki nadzorujejo javno naročanje, da predložijo redne prijave premoženja.

Poročila tudi potrjujejo, da države članice zdaj izvajajo politike preprečevanja in odkrivanja nedovoljenega dogovarjanja, ki so jih v veliki meri navdihnile smernice OECD[8]. Med ukrepe za boj proti nedovoljenemu dogovarjanju, ki so običajni v državah članicah, spadajo: pripravljanje in razširjanje smernic o odkrivanju, ozaveščanju in usposabljanju, neposredne telefonske linije za poročanje o domnevnih primerih, programi prizanesljivosti za subjekte, ki razkrijejo informacije, kazenske sankcije za subjekte, ki sklepajo nedovoljene dogovore itd.

Zdi se, da so v večini držav članic nacionalni organi, pristojni za konkurenco, predvsem odgovorni za izvajanje takšnih politik. Vloga osrednjih organov za javna naročila[9] na tem področju ni razvita. Pomen vzpostavitve in/ali ohranjanja jasnih komunikacijskih kanalov in kanalov za sodelovanje med organi, pristojnimi za konkurenco, osrednjimi organi za javna naročila in javnimi naročniki se na splošno priznava kot pomemben element politike v boju proti nedovoljenemu dogovarjanju.

Poročila kažejo, da razvijanje in uporaba sredstev za kvantitativno oceno tveganj nedovoljenega dogovarjanja v postopkih oddajanja javnih naročil, predvsem v obliki kazalnikov tveganja, ostaja izziv.

2.4. Udeležba MSP

Zaradi raznolikosti pri poročanju in izmenjanih podatkih, je težko primerjati podatke iz različnih držav o udeležbi MSP.

Približno tri četrtine držav članic je dalo svoje prispevke o kvantitativnem poročanju. Vendar je le omejeno število držav članic izrecno omenilo izzive, s katerimi se spopadajo MSP pri javnem naročanju. Mednje spadajo predvsem upravno breme, pomanjkanje znanja o proizvodnem trgu MSP ali pomanjkanje dialoga med javnimi naročniki in MSP. Večina ukrepov za njihovo odpravo, o katerih se je poročalo, je tistih, ki so zahtevani v direktivah EU o javnem naročanju (razdelitev javnih naročil na sklope, zgornja meja prometa, itd.). Več držav članic poroča o dopolnilnih ukrepih, kot so službe za pomoč uporabnikom in druge podporne strukture, ki uvajajo module javnega e-naročanja tudi za javno naročanje pod mejno vrednostjo. Večina izzivov, s katerimi se spopadajo MSP, je

[8] Priporočilo OECD o boju proti dogovorjenemu oddajanju ponudb v javnem naročanju (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggінginpublicprocurement.htm).

[9] Centralizirani organi, pristojni za javno naročanje, vzpostavljeni v večini držav članic, odgovorni za politiko javnega naročanja.

povezanih s sodelovanjem pri javnem naročanju na splošno, medtem ko nekatera poročila razkrivajo tudi določene izzive, ki so bolj povezani z nacionalnimi posebnostmi.

Določene države članice so predstavile dodatne ukrepe poleg tistih iz Direktiv, da bi izboljšale udeležbo MSP pri javnem naročanju.

Poudarimo lahko nekatere zanimive prakse:

- nizozemska vlada je spodbujala MSP k sodelovanju z javnimi naročniki, da bi ugotovila omejitve in razvila konkretne ukrepe za izboljšanje praks javnega naročanja, ki jih je vlada predstavila februarja 2018[10];
- italijanska vlada je dala pobudo za usposabljanje za ponudnike[11], ki lokalnim podjetjem, zlasti mikro-, malim in srednje velikim podjetjem, zagotavljajo usposabljanje in pomoč pri uporabi elektronskih orodij za javno naročanje.

Nekatere države članice, ki so imele težave pri zagotavljanju podatkov, so navedle, da nameravajo vzpostaviti sistem zbiranja podatkov v prihodnosti.

2.5. Praktično izvajanje nacionalnega strateškega javnega naročanja

Strateško javno naročanje vključuje zelena, družbeno odgovorna in inovativno javna naročila. Cilj je zvišati dodano vrednost ter vpliv postopka in javnih izdatkov ter tako prispevati k učinkovitemu izvajanju gospodarskih, socialnih in okoljskih ciljev politike na ravni EU, nacionalni, regionalni in/ali lokalni ravni ter k vključujočemu okrevanju, pa tudi spodbujati dvojni prehod in okrepiti družbeno odpornost.

2.5.1. Zelena javna naročila

Zelena javna naročila (v nadaljnjem besedilu: ZJN) so opredeljena kot „postopek, po katerem javni organi naročajo blago, storitve in gradnje, ki imajo v svojem življenjskem krogu manjši vpliv na okolje kot blago, storitve in gradnje z isto osnovno funkcijo, ki bi jih sicer naročili“[12].

Države članice so poročale o nekaterih glavnih izzivih, s katerimi so se spopadale pri izvajanju ZJN; kot so:

- težave pri spodbujanju praks ZJN zaradi neobstoja pravne obveznosti za javne naročnike, da v postopkih javnega naročanja uporabljajo okoljska merila;
- neobstoj pravne varnosti glede pravilne razlage zahteve za „povezavo s predmetom naročila“ in splošen strah pred tožbami;
- pomanjkanje podatkov o učinkovitosti in gospodarskih koristi uporabe meril ZJN in težave pri spremljanju njihove uporabe;
- pomanjkanje posebnega znanja in spretnosti javnih uslužbence, ki izvajajo postopke javnega naročanja, in dejstvo, da se ZJN lahko razumejo kot ovira za konkurenčnost, ki izrecno omejuje udeležbo MSP pri oddaji javnih naročil;

[10] Beter Aanbesteden, 16. februar 2018.
[11] Sportelli v Rete.
[12] Sporočilo (COM(2008) 400) „Javna naročila za boljše okolje“.

V številnih državah članicah obstaja dvoumnost glede opredelitve ZJN, saj niso jasno opredelile ZJN v nacionalnem pravnem redu, medtem ko so se preostale pogosto odločile za zgoraj navedeno opredelitev Evropske komisije. Treba je omeniti, da so ukrepi za spodbujanje javnega naročanja proizvodov, stavb in storitev z visoko energijsko učinkovitostjo obvezni z Direktivo o energetski učinkovitosti 2012/27/EU[13], vendar niso bili posebej ocenjeni v tem poročilu (niti ni treba o njih poročati v skladu z Direktivo 2012/27/EU).

Države članice so izvedle ZJN v različnem obsegu. Glavni dejavnik je, ali obstaja pravna obveznost za javne naročnike, da v svoje postopke javnega naročanja vključijo okoljske vidike. Približno tretjina držav članic je uvedla pravno obveznost za posebne sektorje, skupine proizvodov ali za primer, da je vrednost naročila nad določenimi mejnimi vrednostmi. Druge so se odločile za prostovoljno vključitev ZJN.

Številne države članice so poročale, da podatkov o uporabi ZJN nimajo na voljo. Čeprav so številne države članice vključile navodila v zvezi s tem, kako vključiti zelena merila v postopke javnega naročanja, so samo nekatere med njimi obrazložile, kako ocenjevati navedena merila v fazah ocenjevanja.

Med primere dobre prakse spadajo:

- vključevanje obveznih meril ali ciljev ZJN v nacionalno sektorsko zakonodajo;
- oblikovanje knjižnice z merili ZJN za različne proizvode in storitve, ki je prosto dostopna in vključuje različna merila z vidika stopnje osredotočenosti na okolje;
- uvajanje obveznega letnega poročanja o okoljskih vidikih v postopkih javnega naročanja za zagotavljanje preglednosti in omogočanje preprostega zbiranja podatkov;
- zagotavljanje usposabljanja o ZJN javnim naročnikom in podjetjem;
- vključevanje agencij za varstvo okolja (ali drugega organa, ki izvaja podobne dejavnosti) v izvajanje ZJN.

2.5.2. Družbeno odgovorno javno naročanje

Družbeno odgovorno javno naročanje (v nadaljnjem besedilu: DOJN) je opredeljeno kot naročanje, ki upošteva enega ali več socialnih vidikov za pospešitev uresničevanja družbenih ciljev. DOJN lahko pokriva širok spekter socialnih vidikov, kot so zaposlitvene možnosti, dostojni delovni pogoji ter spoštovanje pravic delavcev in socialnih pravic, socialno vključenost, enake možnosti in dostopnost.

Na splošno je bila kakovost podanih informacij nezadostna za jasno in celovito oceno tega vidika politike javnega naročanja v državah članicah. Nacionalni organi, ki so sodelovali pri pripravi poročil, so včasih vključili informacije o delovnem pravu in socialnih določbah, ne da bi navedli jasno povezavo z zakonodajo o javnem naročanju. Poleg tega je večina držav članic zagotovila zelo malo podatkov o DOJN.

Naslednje ključne težave so države članice omenile glede izvajanja družbenih meril pri javnem naročanju:

[13] Člen 6: Nakupi javnih organov.

- neobstoj jasnih smernic o pravilnem izvajanju;
- težave pri izračunu družbenih učinkov in izračunu stroškov v življenjski dobi;
- težave pri povezovanju družbenih vidikov s predmetom naročila;
- ni splošno sprejete opredelitve DOJN.

Približno dve tretjini držav članic ima določbe v nacionalnem pravu ali strategije, ki se nanašajo na izvajanje DOJN: Države članice, ki omenjajo DOJN v nacionalni zakonodaji, so vključile natančna merila o uvedbi družbenih vidikov v postopek javnega naročanja, in sicer kot tehnične specifikacije, razloge za izključitev, merila za oddajo in pogoje za izvedbo javnega naročila. To utira pot k večji pravni varnosti o uporabi DOJN in boljšim smernicam za javne naročnike, kadar sodelujejo pri javnofinančnih odhodkih. Nekatere države članice so naredile še korak dlje ter v nacionalno pravo vključile ustrezne mehanizme ocenjevanja in navodila ali pa so določile organ, da pomaga javnim naročnikom pri izvajanju DOJN in ocenjevanju družbenega vpliva ponudb.

V zvezi s tem lahko poudarimo nekatere zanimive prakse:

- pripravo „Zbirke dobrih praks o socialnem javnem naročanju“;
- vzpostavitev delovne skupine o družbenih vidikih javnega naročanja za analizo družbenih vidikov, ki jih lahko upoštevajo javni naročniki v različnih fazah javnega naročanja, ter pripravo in objavo podrobnih navodil;
- ustanovitev medresorskega odbora za vključitev družbenih meril v javno naročanje z namenom zagotavljanja usklajenega vključevanja družbenih meril v javno naročanje in v izvajanje pridržanih naročil za določene subjekte na socialnem področju;
- pripravo kodeksa ravnanja za dobavitelje za zagotovitev, da se nabavljeno blago in storitve dobavljajo v skladu s trajnostnimi pogoji in pogoji družbene odgovornosti.

2.5.3. Inovativno javno naročanje

Kakovost poročanja o javnem naročanju inovativnih rešitev[14](v nadaljnjem besedilu: JNIR) se med državami članicami zelo razlikuje. Zaradi nezadostnih podatkov več držav članic ni predložilo nobenih podatkov o ukrepih za podpiranje JNIR.

Najpogostejše ovire, s katerimi so se srečevale države članice, so se pogosto nanašale na vire in upravne zmogljivosti, potrebne za izvajanje JNIR, na primer:

- neozaveščenost;
- nezadostna metodološka usposobljenost javnih kupcev;
- nizko dovoljeno tveganje pri javni porabi;
- omejenost ali neobstoj sredstev, ki so namenjena inovacijam v javnih organih;
- upiranje spremembam, ki izhaja iz organizacijske kulture.

Ukrepi, sprejeti za spodbujanje JNIR, so se močno razlikovali. Nekatere države članice so določile posebne nacionalne cilje, na primer delež javnega naročanja, ki bi moral biti inovativen v posameznem letu. Takšni cilji so se gibali od 2 % do 5 %. Druge so sprejele

[14] Nakup postopka inovacije, kot so raziskovalne in razvojne storitve, ali nakup izsledkov postopka inovacije.

nacionalno strategijo ali akcijski načrt, sčasoma kot del širše strategije, določene na nacionalni ravni za spodbujanje inovacij. Zelo malo držav članic se je odločilo, da bodo vpeljale strokovna središča in/ali posrednike, ki bodo posredovali med kupci in dobavitelji. Namen teh središč je izboljšati strateško uporabo javnega naročanja ter ponujati strokovno znanje, izmenjave najboljših praks, usposabljanje in metodološko podporo pri posebnih projektih. Vendar države članice, ki niso uvedle strokovnih središč, pogosto ponujajo specializirana usposabljanja o javnem naročanju za inovacije in smernice. Vzpostavitev takšnih središč je primer dobre prakse, saj prispevajo h krepitvi zmogljivosti delovne sile na področju javnega naročanja za izvajanje JNIR.

Na splošno so revidirane Direktive in zlasti partnerstvo za inovacije, ki je bilo vključeno v nov zakonodajni sveženj, glede spodbujanja JNIR pozitivno sprejeti. Kljub temu sta samo dve državi članici poročali o manjšem številu primerov, kjer je bilo uporabljeno partnerstvo za inovacije.

3. SPLOŠNE UGOTOVITVE

Na splošno je prvo poročanje omogočilo vsem vključenim stranem, da zberejo informacije o izvajanju Direktive, ki so bile prej razpršene, in zagotovilo uporabno znanje o praksi javnega naročanja po vsej EU. V poročilih so bili poleg tega predstavljeni praktični primeri, ki bi lahko bili vir navdiha in izmenjave znanja med nacionalnimi organi.

Nedvomno je prvo zbiranje podatkov pokazalo, da je veliko možnosti za izboljšave, zlasti glede kvantitativnega poročanja. Poleg tega je doslednejše izvajanje strateških vidikov javnega naročanja ključnega pomena za podpiranje vključujočega okrevanja, spodbujanje pravičnega prehoda in krepitev družbeno-gospodarske odpornosti v skladu z evropskih zelenim dogovorom kot novo strategijo rasti za EU.

Nazadnje, države članice se čim bolj spodbuja k skupnemu postopku poročanja, končni namen katerega je boljši vpogled v njihove sisteme upravljanja, pri čemer jim pomagajo službe Komisije.