

Tematsko izvješće

**Potrebno je uložiti više
napora u rješavanje
problema u vezi s javnom
nabavom u rashodima
EU-a za koheziju**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-2855-0	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/8024	QJ-AB-15-012-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2869-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/615360	QJ-AB-15-012-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2862-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/824068	QJ-AB-15-012-HR-E

© Europska unija, 2015.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnožavanje fotografije na str. 20. dopuštenje treba zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Henri Grethen, a specijalizirano je za rashodovna područja strukturnih politika, prometa i energije. Reviziju je predvodio član Suda Phil Wynn Owen, a na njoj su radili i voditelj ureda gosp. Wynn Owena Gareth Roberts, ataše u uredu Katharina Bryan, voditelj odjela Niels-Erik Brokopp, voditelj tima Milan Smid, revizori Remus Blidar, Anastassios Karydas, Laura Zanarini, ataše u uredu gosp. Grethena Ildikó Preiss i pravnica Johanne Vermer.



Slijeva nadesno: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

Odlomak

Pojmovnik

Pokrate

I-VIII Sažetak

1-13 Uvod

4-8 Okvir javne nabave u EU-u

9-11 Kohezijska politika i javna nabava

12-13 Na koji se način provode postupci javne nabave?

14-17 Opseg revizije i revizijski pristup

18-94 Opažanja

19-48 Komisija i države članice u vrlo maloj mjeri sustavno analiziraju pogreške u javnoj nabavi

19-24 Nepridržavanje pravila o javnoj nabavi i dalje je važan izvor pogrešaka u području kohezijske politike

25-34 Postoje razni uzroci pogrešaka u javnoj nabavi

35-40 Provedba sveobuhvatne analize pogrešaka u državama članicama nije moguća zbog nedovoljno usklađenih podataka ...

41 ... no u posjećenim državama članicama postoje naznake da se počelo sustavnije prikupljati podatke

42-48 Komisija još ne provodi sveobuhvatnu i sustavnu analizu pogrešaka u javnoj nabavi

49-94 Komisija i države članice počele su provoditi mjere za rješavanje problema, no i dalje je potrebno uložiti mnogo napora

51-60 Mjerama koje je Komisija poduzela od 2010. godine počelo se rješavati cjelokupni problem

61-74 Novi zakonski akti imaju potencijal da pomognu riješiti problem pogrešaka u javnoj nabavi ako se budu pravilno primjenjivali

75-82 Države članice usmjeravaju se na provjere prve razine te su tek nedavno počele poduzimati preventivne mjere

83-94 Informatički alati mogli bi pomoći pri rješavanju problema u javnoj nabavi, ali potrebno ih je uvesti u cijelosti

95-105 **Zaključci i preporuke**

- Prilog I. — Uloge Komisije i država članica u javnoj nabavi i kohezijskoj politici**
- Prilog II. — Analiza pogrešaka koje je Sud uočio po fondu za razdoblje 2009.–2013.**
- Prilog III. — Opis i analiza pogrešaka u različitim fazama natječajnih postupaka**
- Prilog IV. — Postupci radi utvrđivanja povrede obveze u području javne nabave koje je pokrenula Komisija za razdoblje 2009.–2013.**

Odgovori Komisije

Revizijsko tijelo Komisiji pruža jamstvo o djelotvornom funkcioniranju sustava upravljanja i unutarnjih kontrola za određeni operativni program (OP) (i, slijedom toga, zakonitosti i pravilnosti potvrđenih rashoda). Revizijska tijela u pravilu su odjeli u okviru ureda predsjednika vlada, u ministarstvima financija (ili tijelima unutarnje kontrole u nadležnosti ministarstva), drugim ministarstvima ili vrhovnim revizijskim institucijama. Ona moraju biti funkcionalno neovisna o tijelima koja upravljaju financijskim sredstvima. Revizijsko tijelo podnosi izvješća o nalazima svojih revizija sustava i operacija upravljačkim tijelima i tijelima za ovjeravanje koja su zadužena za predmetni operativni program. Izvješća o revizijama sustava i godišnje izvješće o kontroli dostavljaju se i Komisiji. Ako revizijsko tijelo smatra da upravljačko tijelo nije poduzelo odgovarajuće korektivne mjere, ono mora upozoriti Komisiju na to.

Tijela za ovjeravanje zadužena su za prvu razinu provjere rashoda koje su prijavila upravljačka tijela te potvrdu zakonitosti i pravilnosti tih rashoda. Tijela za ovjeravanje u pravilu su dio ministarstva financija ili tijela unutarnje kontrole u nadležnosti ministarstva.

Korupcija je zlouporaba ovlasti radi ostvarivanja privatnih koristi. Pasivna korupcija namjerna je radnja službenika koji izravno ili preko posrednika zahtijeva ili ostvaruje prednosti u svoju korist ili u korist treće strane ili koji prihvati obećanje da će ostvariti takvu prednost kako bi djelovao ili se suzdržao od djelovanja u skladu sa svojom dužnošću. Aktivna korupcija namjerna je radnja bilo kojeg pojedinca koji daje obećanje određenom službeniku ili koji mu omogućuje ostvarivanje takvih prednosti.

Cilj je **Kohezijskog fonda** ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji financiranjem projekata u vezi s okolišem i prometom u državama članicama čiji je BNP po glavi stanovnika manji od 90 % prosjeka EU-a.

Javni naručitelji nacionalna su, regionalna ili lokalna tijela ili javnopravna tijela čija zadaća obuhvaća primjenu direktiva o javnoj nabavi za javne ugovore i projektne natječaje.

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost služba je Europske komisije odgovorna za pitanja u vezi sa zapošljavanjem i društvom u EU-u. Glavna uprava u partnerstvu s nacionalnim tijelima, socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva i drugim dionicima nastoji pronaći rješenja za izazove koji su povezani s globalizacijom, starenjem stanovništva EU-a i promjenama u društvenoj stvarnosti. Ona upravlja portfeljem Europskog socijalnog fonda (ESF).

Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, koja se prethodno nazivala Glavnom upravom za unutarnje tržište i usluge, služba je Europske komisije odgovorna za dovršavanje uspostave unutarnjeg tržišta robe i usluga, poticanje gospodarstva u EU-u aktivnostima kojima se podupiru industrija i mali i srednji poduzetnici te osmišljavanje svemirske politike EU-a. To uključuje i izradu zakonskih akata EU-a o javnoj nabavi i nadzor nad njihovom provedbom u državama članicama.

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku služba je Europske komisije odgovorna za promicanje gospodarskog i socijalnog razvoja regija Europske unije s otežanim uvjetima gospodarenja. Ona upravlja portfeljem Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF).

Ex ante uvjeti uvjeti su koji se temelje na unaprijed definiranim kriterijima utvrđenim u sporazumima o partnerstvu. Pri pripremi operativnih programa EFRR-a, KF-a i ESF-a u okviru programskog razdoblja 2014.–2020., države članice moraju procijeniti jesu li ispunjeni ti uvjeti. Ako uvjeti nisu ispunjeni, potrebno je pripremiti akcijske planove kojima će se zajamčiti njihovo ispunjavanje do 31. prosinca 2016.

Cilj je **Europskog fonda za regionalni razvoj** ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji otklanjanjem glavnih regionalnih neuravnoteženosti, i to s pomoću financijske potpore za izgradnju infrastrukture i ulaganja u proizvodnju kojima se otvaraju radna mjesta, a koja je prvenstveno namijenjena poduzećima.

Cilj je **Europskog socijalnog fonda** ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji poboljšavanjem prilika za zapošljavanje, i to u prvom redu mjerama osposobljavanja, kako bi se potaknulo povećanje zaposlenosti i otvaranje novih i boljih radnih mjesta.

Svrha je **financijskih ispravaka** zaštititi proračun EU-a od tereta pogrešnih ili nepravilnih rashoda. Kad je riječ o rashodima koji su pod podijeljenim upravljanjem, za povrat nepravilno izvršenih plaćanja u prvom su redu odgovorne države članice. Financijski ispravci mogu se provesti povlačenjem nepravilnih rashoda iz prijave rashoda država članica ili povratom sredstava od korisnika. Financijske korekcije može uvesti i Komisija.

Prijevarena je čin namjerne obmane kojom se ostvaruje osobna korist ili prouzrokuje šteta drugoj strani.

Nepravilnost je čin koji nije u skladu s pravilima EU-a i koji može imati nepovoljan učinak na financijske interese EU-a. Može proizaći iz nenamjernih pogrešaka korisnika koji potražuju sredstva ili tijela odgovornih za isplatu sredstava. Ako je do nepravilnosti došlo namjernim djelovanjem, ona se smatra prijevaram.

Upravljačko tijelo nacionalno je, regionalno ili lokalno tijelo vlasti ili bilo koje drugo javno ili privatno tijelo koje je država članica imenovala za upravljanje operativnim programom. Zadaće upravljačkog tijela obuhvaćaju odabir projekata koji će se financirati, praćenje provedbe projekata i podnošenje izvješća Komisiji o financijskim aspektima i ostvarenim rezultatima.

U **operativnom programu** utvrđuju se prioriteti i posebni ciljevi određene države članice te način na koji će se financijska sredstva upotrebljavati za financiranje projekata tijekom određenog razdoblja, u pravilu sedam godina. Tim se projektima mora doprinijeti ostvarivanju jednog ili više od određenog broja ciljeva utvrđenih na razini prioritetne osi operativnog programa. Za svaki fond iz područja kohezijske politike, tj. Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond i Europski socijalni fond, mora postojati program. Države članice pripremaju operativne programe te ih Komisija mora odobriti prije isplate bilo kakvih sredstava iz proračuna EU-a. Izmjene operativnih programa tijekom razdoblja koje obuhvaćaju moguće su samo uz pristanak obje strane.

Europska komisija zaključuje **sporazume o partnerstvu** s pojedinačnim državama članicama. U njima se utvrđuju planovi u vezi s načinom na koji će tijela država članica upotrebljavati financijska sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju od 2014. do 2020. godine. Oni između ostalog obuhvaćaju i pojedinih o bilo kakvim *ex ante* uvjetima i okvirima upravljanja uspješnošću.

Javna nabava postupak je u okviru kojeg nacionalna, regionalna i lokalna javna tijela ili javnopravna tijela nabavljaju proizvode, usluge i javne radove kao što su izgradnja cesta ili zgrada. Pravila o javnoj nabavi i/ili njezina načela primjenjuju se i na privatna poduzeća u slučaju kad provode postupak nabave koji se prvenstveno financira javnim sredstvima ili kad su takvi uvjeti uključeni u sporazum o bespovratnim sredstvima.

Vrhovne revizijske institucije nacionalna su tijela koja su odgovorna za reviziju prihoda i rashoda vlada država članica.

KF: Kohezijski fond

DG GROW: Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

ESF: Europski socijalni fond

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevara

OP: Operativni program

VRI: Vrhovna revizijska institucija

UFEU: Ugovor o funkcioniranju Europske unije

I Politika EU-a o javnoj nabavi ključan je instrument za uspostavu jedinstvenog tržišta i omogućavanje učinkovite uporabe javnih sredstava. Javna nabava u EU-u uređena je direktivama EU-a o javnoj nabavi kojima se utvrđuju zajednička pravila i postupci koje javna tijela moraju poštovati pri ugovaranju radova ili usluga.

II U programskom razdoblju 2007.–2013. iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda izdvojeno je 349 milijardi eura za područje kohezijske politike. Znatno dio tih sredstava utrošen je na javnu nabavu, osobito u slučaju EFRR-a i Kohezijskog fonda. Gotovo polovica svih projekata povezanih s tim trima fondovima nad kojima je Sud proveo reviziju za razdoblje od 2009. do 2013. godine obuhvaćala je jedan ili više natječajnih postupaka.

III Neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi stalno je prisutan i važan izvor pogrešaka. Ozbiljne pogreške dovele su do narušavanja ili potpune odsutnosti poštenog tržišnog natjecanja i/ili dodjele ugovora za ponude koje nisu bile najbolje.

IV U ovom se izvješću procjenjuje poduzimaju li Komisija i države članice odgovarajuće i djelotvorne mjere za rješavanje problema pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike.

V Revizijom je utvrđeno da su Komisija i države članice počele rješavati taj problem, no i dalje je potrebno uložiti mnogo napora u pogledu analize problema i provedbe mjera.

VI Komisija i države članice u vrlo maloj mjeri sustavno analiziraju pogreške u javnoj nabavi. Nedostatak dovoljno detaljnih, pouzdanih i usklađenih podataka o prirodi pogrešaka u javnoj nabavi i mjeri u kojoj se one pojavljuju onemogućava sveobuhvatnu analizu njihovih uzroka. Međutim, postoje naznake da su neke od država članica posjećenih tijekom revizije počele sustavno prikupljati podatke.

VII Komisija je 2010. godine započela provedbu niza mjera. Zakonodavne mjere obuhvaćale su izmjenu direktiva o javnoj nabavi i uključivanje posebnih uvjeta u vezi sa sustavima javne nabave u sporazume o partnerstvu koje države članice moraju ispuniti najkasnije do kraja 2016. godine. Komisija je 2013. godine uspostavila i internu tehničku radnu skupinu i izradila interni akcijski plan. Međutim, većina mjera iz plana još nije u potpunosti provedena. Države članice tek su nedavno počele provoditi sveobuhvatne mjere za sprječavanje nastanka pogrešaka.

VIII

Sud preporučuje sljedeće:

- (a) i. Komisija bi trebala razviti bazu podataka o nepravilnostima kojom se može pružiti temelj za korisnu analizu pogrešaka u javnoj nabavi. Komisija bi trebala provoditi sveobuhvatnu analizu učestalosti, ozbiljnosti i uzroka pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike na temelju odgovarajućih podataka prikupljenih iz njezinih vlastitih baza i od država članica. Komisija bi analizu koju je provela trebala objaviti u izvješću o javnoj nabavi čija je izrada propisana novim direktivama;
- ii. relevantna tijela u državama članicama trebala bi razviti i analizirati vlastite baze podataka o nepravilnostima u području kohezijske politike, uključujući nepravilnosti u javnoj nabavi, te bi trebala surađivati s Komisijom kako bi pružila te podatke pravodobno i u obliku kojim se omogućuje rad Komisije;
- (b) Komisija bi trebala dosljedno upotrebljavati svoje ovlasti kako bi obustavila plaćanja državama članicama koje ne ispune *ex ante* uvjet za javnu nabavu do kraja 2016. godine sve dok ne isprave nedostatke;
- (c) Komisija bi trebala ažurirati i objaviti svoj interni akcijski plan za javnu nabavu. Trebala bi objavljivati izvješća o napretku svake godine. U tu bi svrhu Komisija trebala poboljšati suradnju svojih odjela koji se bave povezanim pitanjima u području javne nabave;
- (d) Komisija bi trebala uspostaviti skupinu na visokoj razini koja će predvoditi rješavanje problema pogrešaka u javnoj nabavi kako bi se izbjegao rizik da se mjere ne provedu dosljedno u svim službama Komisije. Ta bi skupina trebala zagovarati poboljšanja u javnoj nabavi uključujući, po potrebi, pojednostavnjenje tog područja;
- (e) Komisija bi trebala provoditi financijske ispravke u svim slučajevima u kojima utvrdi da provjere prve razine koje provode države članice nisu dovoljno djelotvorne te, po potrebi, pokretati postupke radi utvrđivanja povrede obveze u slučajevima nepridržavanja direktiva o javnoj nabavi;
- (f) Komisija bi trebala u većoj mjeri iskoristiti mogućnosti koje nude razvojne promjene u informacijskoj tehnologiji, uključujući promicanje e-nabave, alata za prikupljanje podataka i dobrih praksi;
- (g) države članice trebale bi u većoj mjeri iskoristiti mogućnosti koje nude e-nabava i alati za prikupljanje podataka.

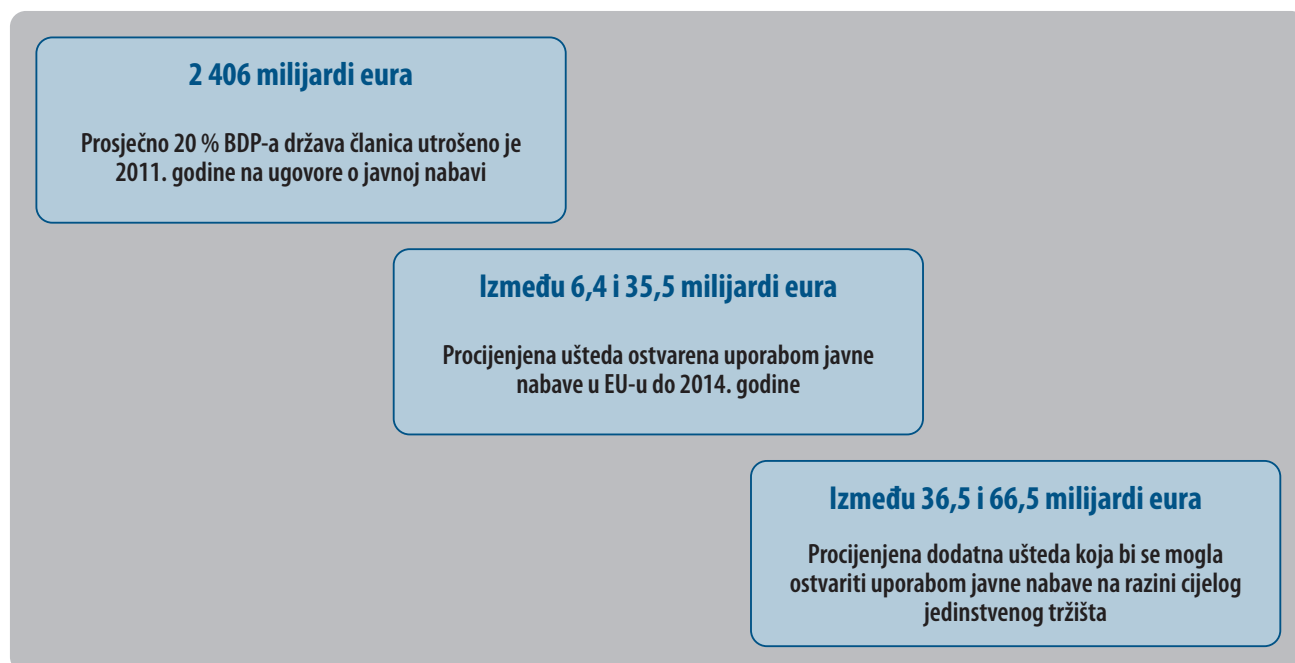
01

Politika EU-a o javnoj nabavi ključan je instrument za uspostavu jedinstvenog tržišta i ostvarivanje pametnog, održivog i uključivog rasta u skladu sa strategijom Europa 2020., kojim se istodobno omogućuje najučinkovitija uporaba javnih sredstava¹. Kad je riječ o upravljanju, glavni su ciljevi povećanje učinkovitosti javnih rashoda i ostvarivanje vrijednosti za uloženi novac. Pravila su utvrđena na raznim razinama upravljanja kako bi se omogućila najbolja moguća uporaba javnih sredstava pri provedbi javne nabave. Na **slici 1.** prikazuju se neki od ključnih iznosa.

- 1 COM(2010) 2020 završna verzija od 3. ožujka 2010., „Europa 2020.: strategija za pametan, održiv i uključiv rast“.
- 2 Vidjeti godišnji pregled provedbe javne nabave za 2013. godinu koji je objavila Glavna uprava za unutarnje tržište i usluge 1. kolovoza 2014.; „Pristup malih i srednjih poduzeća tržištima javne nabave i agregacija potražnje u EU-u“ („SMEs’ access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU“), studija koju su za Europsku komisiju pripremila društva PwC, ICF GHK i Ecorys, veljača 2014.; te „Cijena neujedinjene Europe u jedinstvenom tržištu, IV. – Javne nabava i koncesije“ („The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV - Public Procurement and Concessions“), Služba Europskog parlamenta za istraživanja (EPRS), rujna 2014. – PE 536.355.

Slika 1.

Neki od ključnih iznosa u vezi s uporabom javne nabave u EU-u



Izvor: Europski parlament i Europska komisija².

02

Cilj je pravila EU-a o javnoj nabavi između ostalog zajamčiti poštovanje načela i temeljnih sloboda iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (vidjeti **sliku 2.**)³. Time bi se pak povećalo tržišno natjecanje i prekogranična trgovina, što bi javnim tijelima omogućilo ostvarivanje veće vrijednosti za uloženi novac, te bi se povećala proizvodnja u opskrbenoj industriji, kao i uključenost malih i srednjih poduzetnika te njihov pristup takvim tržištima. Ukratko, cilj je navedenih pravila podupirati jedinstveno tržište, poticati tržišno natjecanje i promicati ostvarivanje vrijednosti za uloženi novac.

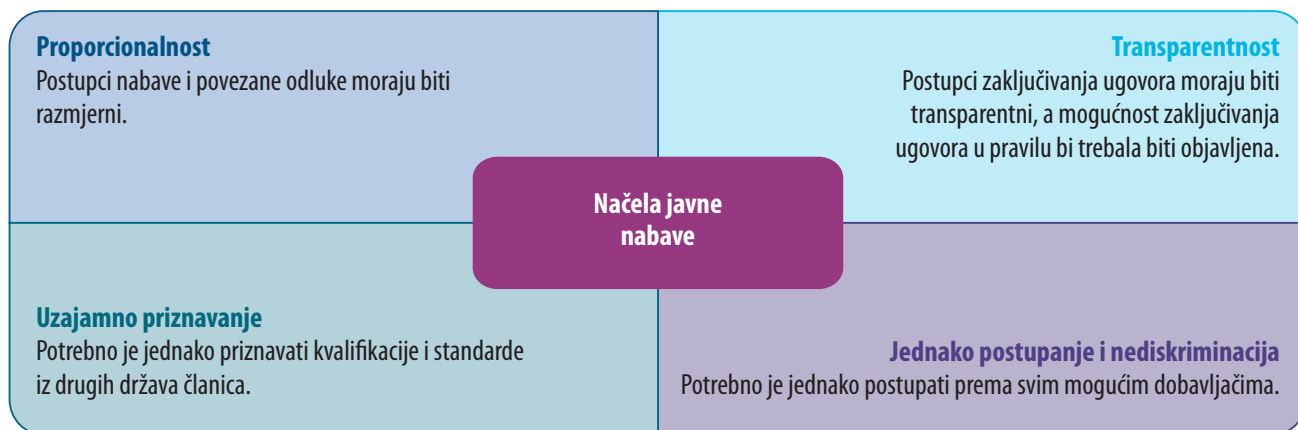
03

U ovom se izvješću ispituje stalno visoka razina pogrešaka u javnoj nabavi i povezanim rashodima EU-a u području kohezijske politike, odnosno, slučajevi nepridržavanja pravila. U izvješću se posebno ispituje poduzimaju li Komisija i države članice odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi riješile navedeni problem⁵.

- 3 Slobodno kretanje robe (članak 28. UFEU-a) i usluga (članak 56.), pravo poslovnog nastana (članak 49.) i sloboda pružanja usluga, nediskriminacija i jednako postupanje, proporcionalnost, transparentnost i uzajamno priznavanje (članci 18. i 53.).
- 4 Interpretativna komunikacija Komisije o pravu Zajednice koje se primjenjuje na sklapanja ugovora koja nisu ili nisu u potpunosti obuhvaćena odredbama direktiva o javnoj nabavi (SL C 179, 1.8.2006., str. 2.).
- 5 Vidjeti i panoramski pregled koji je Sud objavio 2014. godine pod nazivom „Uporaba sredstava EU-a na najbolji mogući način: panoramski pregled rizika za financijsko upravljanje EU-om“ (<http://eca.europa.eu>).

Slika 2.

Načela javne nabave



Izvor: Europski revizorski sud na temelju dokumenta Europske komisije⁴.

Okvir javne nabave u EU-u 05

04

Okvir javne nabave u EU-u temelji se na Sporazumu o javnoj nabavi (GPA), multilateralnom sporazumu koji potpisuje niz članova Svjetske trgovinske organizacije (WTO)⁶ i kojim se uređuje nabava robe i usluga koju provode javna tijela, a temelji se na načelima otvorenosti, transparentnosti i nediskriminacije. Na **slici 3.** prikazuje se struktura upravljanja javnom nabavom.

Javna nabava unutar EU-a uređena je direktivama EU-a o javnoj nabavi, kojima se utvrđuju zajednička pravila i postupci kojih se javna tijela moraju pridržavati u slučajevima nabava visoke vrijednosti⁷. Cilj je pravila zajamčiti poduzećima na razini cijelog jedinstvenog tržišta mogućnost natjecanja za javne ugovore. Ova pravila, koja se odnose na cijeli EU, primjenjuju se bez obzira na to je li riječ isključivo o sredstvima država članica ili su uključena i sredstva EU-a. Direktive EU-a primjenjuju se i na Europski gospodarski prostor.

6 Na kraju 2015. godine GPA je potpisivalo 15 strana kojima je obuhvaćena 43 člana WTO-a. Dodatnih 28 članova WTO-a sudjeluje u Odboru za GPA kao promatrači. Od toga je 10 članova trenutno u postupku pristupanja Sporazumu.

7 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, 30.4.2004., str. 114.), Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL L 134, 30.4.2004., str. 1.). Te će se direktive zamijeniti izmijenjenim direktivama i novom direktivom o dodjeli koncesija koje su objavljene 17. travnja 2014. te se moraju provesti do 18. travnja 2017. (odlomak 67.). Ugovori za obranu i usluge od općeg interesa uređeni su drugim pravilima.

Slika 3.

Upravljanje javnom nabavom



Izvor: Europski revizorski sud.

06

Kao i sve direktive, države članice moraju prenijeti direktive EU-a o javnoj nabavi u nacionalno zakonodavstvo, tj. provesti ih. Tim se direktivama utvrđuju minimalni standardi i pomaže stvoriti jednake uvjete, pri čemu države članice imaju mogućnost reagiranja i prilagođavanja u skladu sa svojim posebnostima i potrebama. Države članice mogu se odlučiti na donošenje zakona koji su u određenim aspektima precizniji ili stroži. Države članice imaju i znatnu slobodu u pogledu administrativnih mehanizama kojima će se koristiti kako bi zajamčile usklađenost s pravilima EU-a.

07

Područjem primjene direktiva EU-a o javnoj nabavi nisu obuhvaćene sve vrste nabave. Direktivama EU-a o javnoj nabavi propisani su pragovi minimalnih vrijednosti⁸ te se na projekte koji ne prelaze te pragove primjenjuju samo pravila država članica. Međutim, u svim se natječajima moraju poštovati načela iz Ugovora (vidjeti **sliku 2.**).

08

Natječaji koji su obuhvaćeni područjem primjene direktiva EU-a moraju se objaviti u elektroničkoj bazi podataka „Tender Electronic Daily“ (TED). Omjer vrijednosti natječaja koji su objavljeni u bazi podataka TED i bruto domaćeg proizvoda (BDP) može se upotrijebiti kao pokazatelj rasprostranjenosti uporabe javne nabave u EU-u. Ukupna vrijednost natječaja objavljenih u bazi podataka TED iznosila je 2012. godine 3,1 % BDP-a Unije⁹. U nekim su državama članicama natječajni postupci čija vrijednost prelazi pragove rjeđi od navedenog prosjeka, i to sa stopama daleko manjim od 3,1 %, primjerice u Njemačkoj (1,1 %), Austriji (1,5 %), Irskoj (1,5 %) i Luksemburgu (1,6 %). Komisija je stupila u kontakt s Njemačkom kako bi provjerila razloge navedene stope¹⁰.

Kohezijska politika i javna nabava

09

U programskom razdoblju 2007.–2013. za područje kohezijske politike iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda (KF) i Europskog socijalnog fonda (ESF) izdvojeno je 349 milijardi eura, dok je u programskom razdoblju 2014.–2020. izdvojeno 367 milijardi eura¹¹.

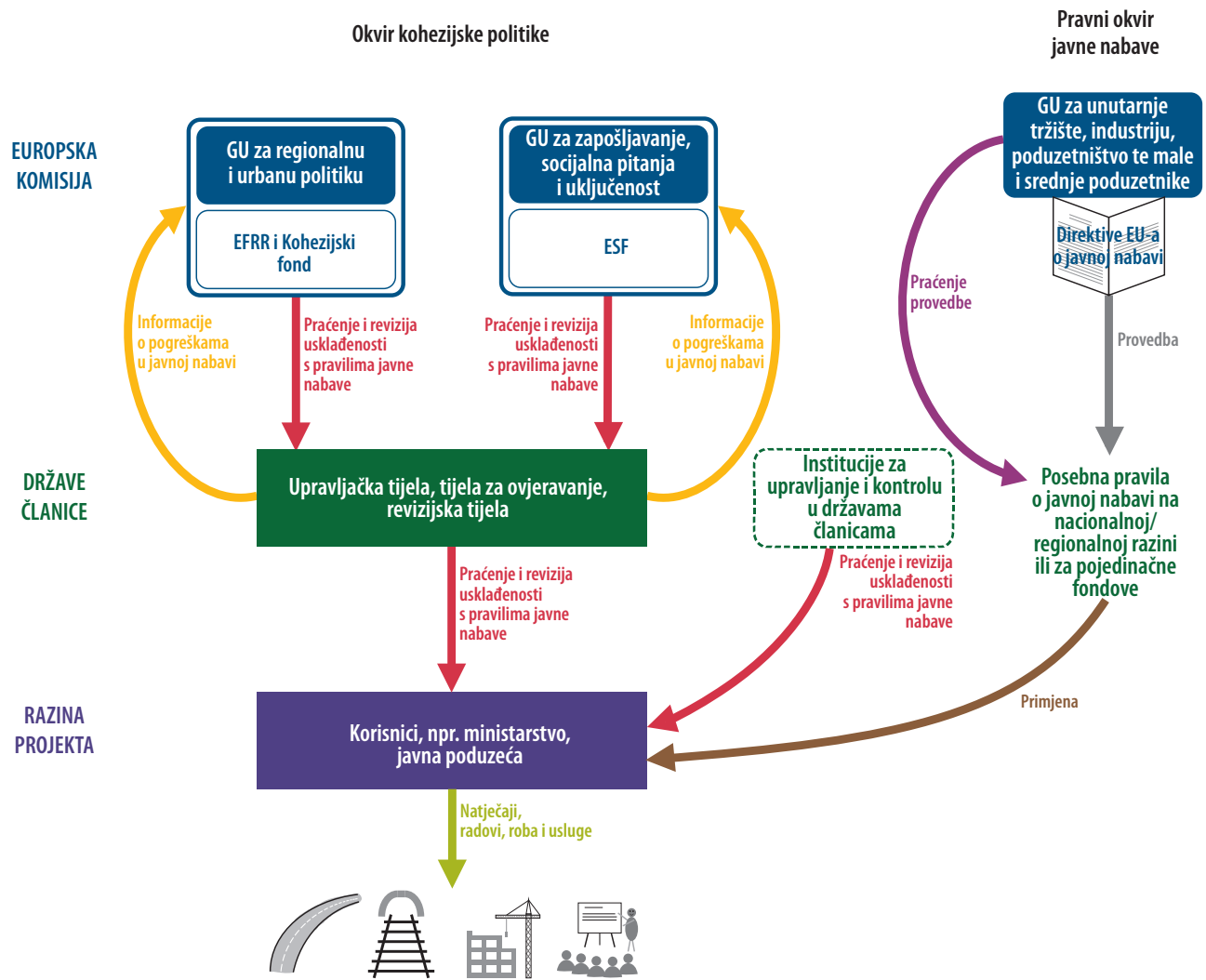
- 8 Najčešće upotrebljavani pragovi u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2015. su 5 186 000 eura za ugovore o radovima i 134 000 eura za ugovore o javnim uslugama i nabavi robe. Na komunalne usluge i regionalne javne naručitelje primjenjuju se drugi pragovi.
- 9 Vidjeti pokazatelje za javnu nabavu za 2012. godinu koje je objavio GU za unutarnje tržište – ekonomska analiza i e-nabava od 12. studenoga 2014.
- 10 Preporuka Vijeća od 8. srpnja 2014. o nacionalnom programu reformi Njemačke za 2014. i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilnosti Njemačke za 2014. (SL C 247, 29.7.2014., str. 20.).
- 11 Odobrena sredstva za obveze za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju po tekućim cijenama. Izvor: „Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020. i proračun EU-a za 2014., Komisija EU-a“.



Izvor: Europski revizorski sud.

Slika 4.

Tijela koja imaju ulogu u kohezijskoj politici i javnoj nabavi



Izvor: Europski revizorski sud.

10

Komisija i države članice dijele odgovornost za rashode EU-a nastale u okviru kohezijske politike (vidjeti **sliku 4.** i **prilog 1.**). Znatna dio ovih sredstava, posebno iz EFRR-a i KF-a, troši se putem javne nabave. Gotovo polovica transakcija obuhvaćenih revizijom koju je proveo Sud u vezi s navedena tri fonda obuhvaćala je jedan ili više postupaka nabave.

11

Države članice imaju vlastite okvire javnog upravljanja i kontrole kako za nacionalne tako i za javne rashode EU-a u koji obuhvaćaju čitav niz javnih tijela, uključujući vrhovne revizijske institucije (VRI).

Na koji se način provode postupci javne nabave?

12

Nakon početne pripreme projekta i procjene potreba, postupci javne nabave imaju tri glavne faze od kojih svaka obuhvaća posebne korake (vidjeti **sliku 5.**).

Slika 5.

Glavne faze postupaka javne nabave



Izvor: Europski revizorski sud.

13

Detaljni koraci pojedine faze ovise o tome koji se postupak javne nabave primjenjuje (u **okviru 1.** navodi se opis glavnih vrsta postupaka). Ugovori se mogu dodjeljivati ili samo na temelju cijene ili onom ponuditelju koji je dostavio ekonomski najpovoljniju ponudu. Većina se ugovora (70 %) dodjeljuje na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude¹².

12 „Javna nabava u Europi, troškovi i djelotvornost“ („Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness“), studija o javnoj nabavi koju su za Europsku komisiju pripremila društva PwC, London Economics i Ecorys, ožujak 2011., str. 5.

Okvir 1.

Šest glavnih vrsta postupaka javne nabave prema direktivama iz 2014. godine

Otvoreni postupci. Ovaj se postupak upotrebljava najčešće te se na temelju njega dodjeljuje 51 % svih ugovora. Ponude je potrebno dostaviti do određenog datuma, a evaluiraju se sve prihvatljive ponude¹³.

Ograničeni postupak. Od zainteresiranih se ponuditelja prvo traži da dostave svoje kvalifikacije nakon čega se sastavlja popis ponuditelja koji su ušli u uži krug odabira te se oni pozivaju na podnošenje ponuda.

Natjecateljski dijalog. Upotrebljava se za složenije javne nabave. Postupak obuhvaća dijalog između javnog naručitelja i potencijalnih pružatelja usluga s ciljem utvrđivanja i definiranja najboljeg pravnog i/ili financijskog okvira za određeni projekt kako bi se ispunile potrebe ili ciljevi javnog naručitelja.

Natjecateljski postupak uz pregovore. Javni naručitelj nakon poziva na podnošenje ponuda i početne evaluacije poziva odabrani gospodarski subjekt da dostavi početnu ponudu. Zatim pregovara o početnoj i svim sljedećim dostavljenim ponudama, osim o završnoj, i to s ciljem poboljšanja njihova sadržaja.

Pregovarački postupak bez objave može se upotrijebiti samo u malom broju unaprijed utvrđenih slučajeva. Javni naručitelj ulazi s jednim ili više ponuditelja u pregovore o ugovoru.

Partnerstvo za inovacije. Javni naručitelj odabire ponuditelje na temelju oglasa te se koristi pregovaračkim postupkom kako bi ih pozvao na dostavu idejnih prijedloga za razvoj inovativnih radova i usluga povezanih sa ispunjavanjem potreba za koje ne postoji odgovarajući „proizvod“ na tržištu. Javni naručitelj takva partnerstva može zaključiti s nekoliko ponuditelja.

¹³ Vidjeti godišnji pregled provedbe javne nabave za 2013. godinu koji je objavila Glavna uprava za unutarnje tržište i usluge 1. kolovoza 2014.

Opseg revizije i revizijski pristup

14

Sud je ispitao poduzimaju li Komisija i države članice odgovarajuće i djelotvorne mjere kako bi riješile problem pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezije te je nastojao odgovoriti na sljedeća pitanja:

- (a) Jesu li Komisija i države članice analizirale problem pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike?
- (b) Jesu li Komisija i države članice poduzele odgovarajuće mjere kako bi riješile navedeni problem te jesu li te mjere bile djelotvorne?

15

Revizijom su obuhvaćeni rezultati revizija koje je Sud proveo u svrhu davanja izjave o jamstvu u razdoblju 2009.–2013. te su u obzir uzete mjere koje su Komisija i države članice poduzele u razdoblju 2009.–2014. kako bi riješile problem neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi.

16

Revizijski rezultati temelje se na:

- (a) analizi relevantne dokumentacije Komisije;
- (b) razgovorima s osobljem Komisije;
- (c) upitniku upućenom 115 revizijskih tijela u 27 država članica (Hrvatska nije uključena) koja su odgovorna za operativne programe EFRR-a, ESF-a i KF-a od kojih je na upitnik odgovorilo njih 69. Glavni cilj upitnika bio je prikupiti informacije o okviru javne nabave, pogreškama koje su uočene u javnoj nabavi te preventivnim i korektivnim mjerama koje se poduzimaju na razini država članica;
- (d) posjetima četirima državama članicama (Češkoj, Španjolskoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini) u kojima su na temelju revizija koje je Sud proveo u svrhu davanja izjave o jamstvu u razdoblju od 2009. do 2013. godine uočene visoke razine pogrešaka u javnoj nabavi;
- (e) posjetu Cipru koji je bio usmjeren na uporabu e-nabave; te
- (f) kratkom upitniku za 28 VRI-ja u EU-u na koji je odgovorilo njih 18.

17

Revizijom se nastojalo kad god je bilo moguće utvrditi dobre prakse koje se mogu razmijeniti među državama članicama.

18

Opažanja se iznose u dva odjeljka:

- (a) u prvom se odjeljku iznosi sažetak revizijskih nalaza Suda povezan s javnom nabavom u okviru EFRR-a, KF-a i ESF-a u razdoblju 2009.–2013. te se ispituje imaju li Komisija i države članice **pouzdanu analitičku osnovu** za razumijevanje problema pogrešaka u javnoj nabavi;
- (b) u drugom se odjeljku opisuju **mjere koje su poduzele** Komisija i države članice u posljednjih nekoliko godina te se, u slučajevima kad je to moguće, iznosi evaluacija njihove djelotvornosti.

Komisija i države članice u vrlo maloj mjeri sustavno analiziraju pogreške u javnoj nabavi

Nepridržavanje pravila o javnoj nabavi i dalje je važan izvor pogrešaka u području kohezijske politike

Što čini pogrešku?

19

Do pogreške dolazi u slučaju neusklađenosti s pravilima EU-a i/ili država članica o javnoj nabavi. Za potrebe ovog izvješća razlikuju se tri vrste pogreške koje su prikazane u **tablici 1.**

Tablica 1. Vrste pogrešaka koje se upotrebljavaju u ovom izvješću i njihovi primjeri¹

Vrsta pogreške	Opis	Primjeri
Ozbiljna	Ozbiljno kršenje pravila kojim je onemogućeno tržišno natjecanje i/ili slučajevi u kojima se smatra da ugovori nisu dodijeljeni najboljim ponuditeljima	(a) izravna dodjela – dodjela ugovora bez uporabe postupka javne nabave iako je bio potreban (b) dodjela opsežnih i/ili očekivanih dodatnih radova ili usluga bez uporabe postupka javne nabave iako je bio potreban (c) nezakoniti kriteriji odabira/dodjele ili njihova nepravilna primjena zbog čega dolazi do drugačijeg ishoda natječajnog postupka
Znatna	Znatno kršenje pravila, no unatoč tome smatra se da su ugovori dodijeljeni najboljim ponuditeljima	(a) nezakoniti kriteriji odabira/dodjele ili njihova nepravilna primjena, ali bez utjecaja na ishod natječajnog postupka (b) u natječajnim specifikacijama nisu objavljeni svi kriteriji odabira/dodjele (c) ograničenje tržišnog natjecanja zbog neopravdane hitnosti
Manja	Manje ozbiljne i često formalne pogreške koje nemaju nepovoljan učinak na razinu tržišnog natjecanja	(a) objavljivanje obavijesti o dodjeli ugovora kasnije nego što je propisano ili njezino neobjavljivanje (b) neobjavljivanje takve obavijesti u Službenom listu EU-a

¹ U kontekstu Izjave o jamstvu koju daje Sud, pogreške koje su ovdje opisane nazivaju se „mjerljivim“ pogreškama. Sud te pogreške uzima u obzir pri izračunu stope procijenjene pogreške. Vidjeti Godišnje izvješće Suda za 2013. godinu, prilog 1.1. (SL L 398, 12.11.2014.).

Pogreške koje je Sud uočio tijekom revizije u svrhu davanja izjave o jamstvu u razdoblju od 2009. do 2013. godine

20

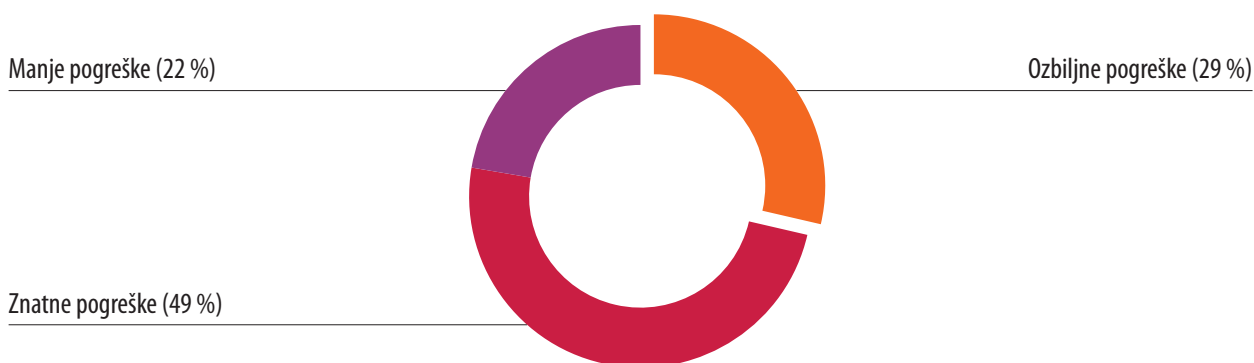
Sud je u okviru svog rada na godišnjoj izjavi o jamstvu tijekom razdoblja 2009.–2013. ispitao više od 1 400 transakcija¹⁴ koje su sufinancirane iz proračuna EU-a s pomoću EFRR-a, KF-a i ESF-a, uključujući provjeru postupaka javne nabave povezanih s gotovo 700 projekata. Pogreške povezane s javnom nabavom pronađene su u otprilike 40 % tih projekata. Ukupno je pronađeno 590 pogrešaka. Na **slici 6.** prikazana je raspodjela tih pogrešaka prema njihovoj ozbiljnosti.

21

Ozbiljne pogreške zauzimale su udio od 48 % procijenjene stope pogreške koju je Sud utvrdio za EFRR i KF te 16 % pogreške za ESF tijekom razdoblja 2009.–2013. Najveći udio **ozbiljnih** pogrešaka uočen je u okviru EFRR-a, odnosno 70 %. Uzrok toga djelomično leži u tome što programi EFRR-a i KF-a u pravilu obuhvaćaju veće, infrastrukturne programe u okviru kojih su za zaključivanje ugovora često potrebni postupci javne nabave¹⁵. U **prilogu II.** prikazuje se sažeti pregled pojedinosti o raspodjeli pogrešaka u tri navedena fonda: EFRR-u, KF-u i ESF-u.

- 14 U pravilu se jedna transakcija odnosi na jedan projekt. Međutim, u određenim slučajevima s jednim projektom može biti povezano nekoliko transakcija.
- 15 Projekti koji se sufinanciraju iz ESF-a često uključuju usluge kao što su strukovno obrazovanje i osposobljavanje koje nisu u potpunosti obuhvaćene područjem primjene direktive (Prilog II. B Direktivi 2004/18/EZ koji je izmijenjen Prilogom VII. Uredbi Komisije (EZ) br. 213/2008 od 28. studenoga 2007. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV) i direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o postupcima javne nabave, u pogledu revizije CPV-a (SL L 74, 15.3.2008., str. 1)).

Slika 6. Raspodjela pogrešaka uočenih tijekom revizija koje je Sud proveo u svrhu davanja izjave o jamstvu u razdoblju 2009.–2013. u području kohezijske politike prema njihovoj ozbiljnosti



Izvor: Europski revizorski sud.

22

Pogreške su pronađene u svim fazama javne nabave, pri čemu je u prednatječajnoj fazi uočen najveći udio ozbiljnih pogrešaka:

- (a) Većina pogrešaka pronađenih u **prednatječajnoj fazi**, odnosno 71 (82 %) od 87, bile su **ozbiljne** pogreške. Javni naručitelji ili su u potpunosti izbjegavali postupke nabave izravnom dodjelom ugovora u slučajevima kad je bilo potrebno provesti postupak nabave, ili su podijelili ugovore na manje natječaje kako bi izbjegli prelaženje pragova, ili su pak upotrijebili
- (b) **Najozbiljnije** pogreške u **natječajnoj fazi** uočene su u specifikacijama i primjeni kriterija odabira/dodjele. Najveći udio u ukupnom broju pogrešaka zauzimale su pogreške u vezi s uvjetima u pogledu objavljivanja i transparentnosti (186 od 576 pogrešaka), od čega su **znatne** pogreške zauzimale jednu trećinu (vidjeti primjer u **okviru 3.**).

neodgovarajući postupak. Mnogi ugovori koji su na taj način izravno dodijeljeni odnosili su se na pružanje usluga, a ne na radove (vidjeti primjer u **okviru 2.**).

Okvir 2.

Primjer ozbiljne pogreške u obliku potpunog izostanka javne nabave

U jednom projektu EFRR-a u **Poljskoj** čiji je cilj bila izgradnja obilaznice oko jednog od većih gradova javni naručitelj odlučio je dodijeliti ugovor o arhitektonskom „stručnom nadzoru“ na temelju pregovaračkog postupka s gospodarskim subjektom¹⁶. Bilo je potrebno upotrijebiti ograničeni postupak kojim se omogućuje natjecanje među nekoliko ponuditelja. Vrijednost ugovora bila je otprilike 300 000 eura.

¹⁶ „Stručnim nadzorom“ jamči se točna izvedba projekta, usklađenost s arhitektonskim, tehnološkim, stilskim i građevinskim pravilima i normama te priprema projektne dokumentacije kako bi se započelo poslovanje.

Okvir 3.

Primjer znatne pogreške u obliku nepridržavanja uvjeta u pogledu promidžbe i transparentnosti



Jedan javni naručitelj u **Češkoj** u pozivu na nadmetanje nije naveo minimalne uvjete u pogledu tehničke stručnosti za projekt izgradnje autoceste za koji je iz Kohezijskog fonda izdvojeno približno 87 milijuna eura. Slijedom toga nisu ispunjeni uvjeti u pogledu transparentnosti i promidžbe.

© Ured Češke Republike za ceste i autoceste.

- (c) U fazi **upravljanja ugovorom**, 31 (42 %) od 74 uočene pogreške bila je **ozbiljna** i odnosila se na izmjene opsega ugovora bez uporabe postupka nabave kada je to bilo propisano (vidjeti primjer u **okviru 4.**).

23

U **prilogu III.** navedene su dodatne informacije o raspodjeli pogrešaka u prednatječajnoj i natječajnoj fazi te u fazi upravljanja ugovorom.

24

U tematskom izvješću Suda o uzrocima pogrešaka u ruralnom razvoju utvrđeno je slično stanje. Znatian broj pogrešaka u javnoj nabavi uzrokovan je neopravdanom izravnom dodjelom ugovora, pogrešnom primjenom kriterija odabira i dodjele te nejednakim postupanjem prema ponuditeljima¹⁷.

17 Tematsko izvješće br. 23/2014 „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?“ (<http://eca.europa.eu>).

Okvir 4.

Primjer ozbiljne pogreške u vezi s izmjenama opsega ugovora

Natječajni postupak za jedan ugovor za izgradnju uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u **Španjolskoj** za koji je iz EFRR-a izdvojeno približno 33 milijuna eura i povezana dodjela ugovora isprve su bili ispravno provedeni. Nakon toga je više od pola ugovorenih radova zamijenjeno drugim radovima koji su uključivali uporabu drugačijih tehnologija, materijala i količina. Iako se svrha projekta i ukupna cijena nisu promijenile, radovi koji su u konačnici izvedeni bitno su se razlikovali od radova za koje je prvotno proveden natječaj. Slijedom toga više od polovice konačnih radova nije obavljeno u skladu s natječajnim postupkom.

Postoje razni uzroci pogrešaka u javnoj nabavi

Složenost, nedostatni administrativni kapaciteti i nedovoljno planiranje

25

Svaki sustav javne nabave sam po sebi uključuje određenu razinu složenosti. Međutim, trenutačna razina **složenosti** pravnog i administrativnog okvira smatra se problemom. Prema 90 % od 69 revizijskih tijela koja su odgovorila na upitnik proveden u okviru ove

revizije (vidjeti odlomak 16.), pravni okvir javne nabave u njihovoj zemlji složeniji je nego što je potrebno. Ispitanici su naveli da su pogreške uglavnom uzrokovane postojanjem velikog broja zakonskih akata i/ili smjernica, poteškoćama s njihovom primjenom u praksi i nedovoljnom stručnošću pri provedbi postupka javne nabave. Gotovo pola ispitanika navelo je da bi pojednostavljenje postupaka moglo biti glavno područje za poboljšanje praksi u javnoj nabavi. Vidjeti **okvir 5.** za pregled stanja u jednoj od država članica posjećenih u okviru revizije.

Okvir 5.

Problem složenosti i velikog broja zakonskih akata: primjer iz jedne države članice

Nadležna tijela u **Italiji** s kojima su obavljani razgovori u okviru ove revizije smatrala su da uzrok postojeće složenosti pravnog okvira javne nabave leži u širini i dubini zakonodavstva te složenosti postupaka koji se primjenjuju na javne naručitelje i povezana društva koja se natječu. Osim toga, glavni zakon o javnoj nabavi u Italiji često je mijenjan, što je povećalo složenost prijavljivanja. Prema talijanskom tijelu za borbu protiv korupcije, najvažnije izmjene glavnih zakonskih akata o javnoj nabavi od 2009. godine nadalje obuhvaćene su u 22 zakonska akta. Velik broj zakonskih akata dodatno je povećan postojanjem posebnih pravila o javnoj nabavi za pojedine fondove kao što je, primjerice, odluka ministarstva zapošljavanja o utvrđivanju dodatnih odredbi u vezi s javnom nabavom za ugovore koji ne prelaze prag za projekte koji se sufinanciraju iz ESF-a. U lipnju 2014. uspostavljena je radna skupina koja se sastoji od predstavnika Italije i Komisije, a cilj joj je pružiti potporu pojednostavljenju u kontekstu prenošenja direktiva EU-a iz 2014. godine u nacionalno zakonodavstvo.

26

Nedostatni **administrativni kapaciteti** povezani su s nepoznavanjem pravila i nedostatnim tehničkim stručnim znanjem o posebnim radovima i uslugama koji se nabavljaju. Taj se problem ne odnosi samo na javne naručitelje, već i na tijela koja su odgovorna za praćenje tih postupaka. Iskustvo Suda

u reviziji pogrešaka u javnoj nabavi ukazuje na to da su problemi neusklađenosti s pravilima povezani s nezadovoljavajućom provedbom postojećih pravila¹⁸. Pogreške mogu proizaći i iz administracije. Vidjeti **okvir 6.** za primjer iz jedne od država članica posjećenih tijekom revizije.

18 Vidjeti mišljenje Suda br. 4/2011 o Zelenoj knjizi Komisije o modernizaciji politike javne nabave EU-a (SL C 195, 2.7.2011., str. 1.) i nedavno objavljeni panoramski pregled „Uporaba sredstava EU-a na najbolji mogući način: panoramski pregled rizika za financijsko upravljanje EU-om“, odlomak 30. i njegov pojedinačni informativni članak o javnoj nabavi, odlomak 16. (<http://eca.europa.eu>).

27

Nedovoljno planiranje projekata i natječajnih postupaka još je jedan uzrok pogrešaka, osobito onih koje se javljaju u fazi upravljanja ugovorom zbog njegovih izmjena ili dopuna.

Države članice ne prenose direktive EU-a u svim slučajevima pravilno u nacionalno zakonodavstvo

28

Svaka država članica mora prenijeti direktive EU-a o javnoj nabavi u nacionalno zakonodavstvo. U slučaju da

Komisija smatra da se prenošenje ne obavlja u skladu s direktivama ili da se ne slijede glavna načela, može pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede obveze¹⁹ te, konačno, predmet uputiti Sudu Europske unije. Komisija je u razdoblju od 2009. do 2013. godine pokrenula 74 takva postupka, od čega je do kraja 2014. godine njih 8 upućeno Sudu Europske unije (vidjeti **prilog IV.** za analizu tih postupaka u pojedinačnim državama članicama po godini). Takva nepravilna primjena/prenošenje također mogu dovesti do pogrešaka (vidjeti **okvir 7.** za primjer).

¹⁹ U skladu s člankom 258. UFEU-a, povreda nastaje kad određena država članica nije ispunila određenu obvezu propisanu Ugovorom.

Okvir 6.

Izazovi u pogledu administrativnih kapaciteta: primjeri iz jedne države članice

Rizik da mnogi javni naručitelji u **Italiji** ne raspolažu dovoljnim stručnim znanjem povećan je velikim brojem takvih tijela. Broj javnih naručitelja doseže 40 000, odnosno 70 000 ako se ubroje troškovni centri. Zakonskim aktima u Italiji predviđeno je znatno smanjenje broja javnih naručitelja za određene kategorije robe i usluga, čime će se stručno znanje o javnoj nabavi usredotočiti unutar manjeg broja javnih naručitelja.

Okvir 7.

Primjer pogrešaka nastalih zbog nepravilnog prenošenja direktiva u nacionalno zakonodavstvo

Neodgovarajuće prenošenje direktiva iz 2004. godine u nacionalne zakonske akte u **Španjolskoj** je dovelo do učestalih pogrešaka u vezi s izmjenama ugovora. Španjolska nacionalna tijela stoga su odlučila da troškovi izmjena ugovora više ne ispunjavaju uvjete za sufinanciranje EU-a. Španjolska nadležna tijela tek su 2012. godine nakon izmjena zakonskih akata ponovno smatrala prihvatljivima određene izmjene, i to u posebnim okolnostima.

Tumačenje zakonskih akata nije u svim slučajevima dosljedno

29

Pogreške mogu nastati i zbog različitog tumačenja zakonskih odredbi. Na primjer:

- (a) Nadležna tijela u Češkoj navela su da je različito tumačenje istog pitanja u različitim tijelima – npr. upravljačkim tijelima, revizijskim tijelima, VRI-jevima, uredima za javnu nabavu, Europskoj komisiji – dovelo do različitih revizijskih rezultata i pravne nesigurnosti.
- (b) Među javnim naručiteljima u Italiji postoje različita tumačenja koncepta onoga što čini nepredviđeni događaj kojim se može opravdati izmjena ugovora bez uporabe postupka javne nabave. Slijedom toga određena nacionalna tijela smatraju da su određene izmjene ugovora u skladu s nacionalnim pravilima, dok revizijska tijela

i Komisija te iste izmjene smatraju nepravilnima. Pogreške povezane s takvim slučajevima vrlo su važan razlog financijskih ispravaka u Italiji: vrijednost takvih ispravaka 2010. i 2012. godine bila je otprilike 8 milijuna eura. U vrijeme revizije Italija je nastojala riješiti taj problem u okviru svog nacionalnog akcijskog plana za javnu nabavu (vidjeti odlomak 65.).

U nekim slučajevima države članice povećavaju složenost okvira uvođenjem dodatnih propisa

30

Neke su države članice u pogledu određenih aspekata javne nabave na nacionalnoj razini utvrdile pravila koja su stroža od onih iz direktiva EU-a (vidjeti **okvir 8.**)

Okvir 8. Primjer nacionalnih pravila o javnoj nabavi koja su stroža od uvjeta propisanih direktivama EU-a

Nacionalnim zakonskim aktima u Češkoj određena je granična vrijednost od 20 % u slučaju povećanja vrijednosti ugovora zbog nepredviđenih okolnosti u usporedbi s graničnom vrijednosti od 50 % koja je utvrđena direktivom EU-a. Cilj Češke bio je povećati transparentnost, no neki od čeških gospodarskih subjekata i javnih naručitelja to su smatrali nepotrebnim povećavanjem složenosti.

Prijevara može biti uzrok pogreške u području javne nabave

31

Prema OECD-u „javna je nabava zbog svoje složenosti, veličine financijskih tokova koje proizvodi i bliske suradnje javnog i privatnog sektora upravljačka aktivnost s najvećom vjerojatnošću gubitka, prijave i korupcije“²⁰.

32

Države članice zakonski su obvezne izvještivati Komisiju svaka tri mjeseca o svim nepravilnostima čija vrijednost prelazi 10 000 eura, pri čemu trebaju naznačiti one nepravilnosti za koje sumnjaju da su povezane s prijevaram²¹. Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) prikuplja te informacije u ime Komisije s pomoću svog sustava za upravljanje nepravilnostima. Informacije koje dostavljaju države članice obuhvaćaju sve vrste

nepravilnosti, uključujući nepravilnosti povezane s javnom nabavom. Komisija na temelju tih informacija priprema svoje godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijave²².

33

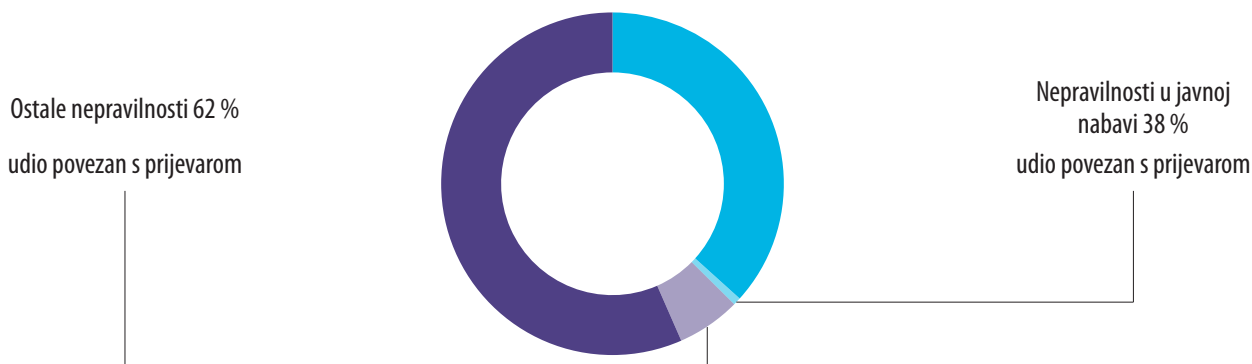
Kad je riječ o kohezijskoj politici, 38 % od otprilike 12 000 nepravilnosti koje su države članice u razdoblju od 2007. do 2013. godine prijavile OLAF-u bilo je povezano s javnom nabavom. 2 % nepravilnosti u području javne nabave prijavljena su kao nepravilnosti povezane s prijevaram (vidjeti **sliku 7.**). Neke države članice prijavljuju OLAF-u vrlo malen broj nepravilnosti za koje smatraju da su povezane s prijevaram. Na primjer, Španjolska i Francuska u razdoblju od 2007. do 2013. godine nisu prijavile ni jednu nepravilnost u području javne nabave povezanu s prijevaram.

20 OECD – „Borba protiv korupcije u javnom sektoru: integritet u nabavi“ („Fighting corruption in the public sector integrity in procurement“) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).

21 Uredba Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i Uredbe (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj, članak 28.

22 Vidjeti SWD(2014) 244 završna verzija od 17. srpnja 2014. „Statistička evaluacija nepravilnosti prijavljenih u rashodima za vlastita sredstva, prirodne resurse, kohezijsku politiku, prepristupnu pomoć i izravnim rashodima za 2013. godinu“, str. 67., koja je popratni dokument izvješću COM(2014) 474 završna verzija od 17. srpnja 2014. „Zaštita financijskih interesa Europske unije – borba protiv prijave, godišnje izvješće za 2013.“.

Slika 7. Nepravilnosti koje su države članice prijavile OLAF-u u ime Komisije s pomoću sustava za upravljanje nepravilnostima za programsko razdoblje 2007.–2013.



Izvor: OLAF.

34

Sud prijavljuje OLAF-u svaki projekt za koji sumnja da je povezan s prijevaram. Sud je OLAF-u na temelju svog rada u okviru izjave o jamstvu u području kohezijske politike za razdoblje 2009.–2013. uputio 17 takvih projekata, od kojih je šest bilo povezano s javnom nabavom. OLAF je pokrenuo istragu za 10 od navedenih 17 projekata, od čega je pet bilo povezano s javnom nabavom.

Provedba sveobuhvatne analize pogrešaka u državama članicama nije moguća zbog nedovoljno usklađenih podataka...

35

Sud je također nastojao utvrditi jesu li Komisija i države članice provele pouzdanu analizu prirode, ozbiljnosti i uzroka pogrešaka u javnoj nabavi. Redovita provedba takve analize uzroka zbog kojih dolazi do pogrešaka u javnoj nabavi potrebna je kako bi Komisija i države članice mogle osmisliti i djelotvorno provesti mjere kojima će ispraviti i spriječiti takve pogreške.

36

Podatci u vezi s pogreškama u javnoj nabavi često se istodobno nalaze u nekoliko različitih institucija. Ti se podatci ne dijele sustavno s drugim institucijama unutar država članica koje su, iako nisu izravno uključene u upravljanje EFRR-om, ESF-om i KF-om, i dalje važne za njihovu provedbu, kao što su, primjerice, institucije uključene u donošenje zakonskih akata u području javne nabave. Time se povećava rizik da u određenoj državi članici nije moguće imati cjelokupnu predodžbu trendova i problema, koja bi mogla služiti kao izvor informacija za razvoj preventivnih mjera. U Italiji, Češkoj i Ujedinjenoj Kraljevini osnovane su radne skupine sa sudionicima iz raznih službi kako bi se pronašlo rješenje u pogledu tog rizika (vidjeti odlomak 82.).

37

Kad je riječ o vrstama i ozbiljnosti pogrešaka u javnoj nabavi, problemi koje su ispitanici upitnika upućenog revizijskim tijelima naveli slični su onima koje je Sud utvrdio analizom vlastitih podataka (vidjeti odlomak 20.). Međutim, države članice u vrlo su maloj mjeri provodile sustavnu i sveobuhvatnu analizu pogrešaka u javnoj nabavi kako bi prikupile više informacija o stanju. 60 od 69 revizijskih tijela koja su odgovorila na upitnik navelo je da analiziraju pogreške u javnoj nabavi, no samo je njih 14 moglo dostaviti strukturirane podatke o pogreškama u javnoj nabavi koje su uočila posljednjih nekoliko godina. Pola tijela bilo je iz Italije, dok su ostala tijela bila iz Belgije, Latvije, Litve, Nizozemske i Španjolske.

Opažanja

38

Sud je u četirima posjećenim državama članicama utvrdio sljedeće:

- (a) Tijela država članica koja provode kohezijsku politiku u rijetkim su slučajevima istraživala povezane uzroke pogrešaka.
- (b) Samo je u Italiji provedena analiza koja je bila posebno usmjerena na pogreške u javnoj nabavi. Nacionalno tijelo za koordinaciju revizijskih tijela provelo je analizu glavnih uzroka pogrešaka u Italiji, odnosno izmjena ugovora i dodatnih radova.

39

Nedostatak dovoljno detaljnih i usklađenih podataka o prirodi pogrešaka u javnoj nabavi i mjeri u kojoj se one pojavljuju u državama članicama one-mogućio je sveobuhvatnu i pouzdanu analizu povezanih uzroka na razini država članica i EU-a.

40

Na pitanje iz upitnika Suda (vidjeti odlomak 16.) o tome smatraju li da se u postupcima javne nabave koji se financiraju samo nacionalnim sredstvima pogreške pojavljuju rjeđe u odnosu na postupke koji se sufinanciraju sredstvima EU-a ili da ne postoji bitna razlika odgovorilo je 18 od 28 VRI-jeva država članica. Od toga:

- (a) 13 VRI-jeva navelo je da „ne postoji bitna razlika“ u usporedbi s postupcima koji se sufinanciraju sredstvima EU-a;

- (b) dva VRI-ja navela su da se u postupcima javne nabave koji se financiraju samo nacionalnim sredstvima pogreške javljaju češće u odnosu na javne postupke koji se financiraju i sredstvima EU-a;
- (c) tri VRI-ja navela su da se ne mogu očitovati o tome s obzirom na to da nisu usporedila nalaze o pogreškama ili ne raspolažu pouzdanim naznakama o mogućnosti pogreške jer su njihove revizije uglavnom usmjerene na nacionalno financiranje dodijeljenih ugovora.

...no u posjećenim državama članicama postoje naznake da se počelo sustavnije prikupljati podatke

41

Od četiriju država članica koje su posjećene tijekom ove revizije:

- (a) Tri države članice – Italija, Češka i Španjolska – uspostavile su baze podataka u posljednjih nekoliko godina (vidjeti **okvir 9**). Takve baze podataka mogle bi omogućiti sveobuhvatniju i redovitu analizu te na taj način pridonijeti razumijevanju pogrešaka u javnoj nabavi čime bi se pružio temelj za osmišljavanje odgovarajućih mjera za rješavanje problema (vidjeti odlomak 89.).
- (b) U Ujedinjenoj Kraljevini još nije postojala takva baza podataka. Tijelo odgovorno za upravljanje EFRR-om u Engleskoj u programskom razdoblju 2014.–2020. planira uključiti detaljne informacije o pogreškama u javnoj nabavi u svoj informacijski sustav za upravljanje.

Uporaba strukturiranih baza podataka o pogreškama u javnoj nabavi u državama članicama

Tijelo za koordinaciju revizijskih tijela za EFRR i ESF u **Italiji** nadopunilo je svoju opću bazu revizijskih podataka pojedinostima o vrsti svih pogrešaka u javnoj nabavi. Baza podataka sadrži sve takve pogreške uočene od 2010. godine nadalje. U bazi se prikazuje broj pogrešaka koji je otkriven za svaku vrstu pogreške te svako revizijsko tijelo i svi povezani financijski ispravci. Talijanski revizorski sud upotrebljava svoju bazu podataka o nepravilnostima i kao sredstvo za procjenu rizika u području javne nabave.

Revizijsko tijelo u **Češkoj** od 2013. godine bilježi nalaze o javnoj nabavi u strukturiranoj bazi podataka koju upotrebljava za provedbu analiza te rezultate dijeli s drugim institucijama.

Baza podataka revizijskog tijela u **Španjolskoj** sadrži pojedinosti o pogreškama u javnoj nabavi koje su uočene od početnih godina programskog razdoblja 2007.–2013. Međutim, ta se baza podataka u vrijeme revizije još nije upotrebljavala za dubinsku analizu prirode takvih pogrešaka.

Komisija još ne provodi sveobuhvatnu i sustavnu analizu pogrešaka u javnoj nabavi

42

Sud je ispitao je li Komisija prikupljala podatke i uspostavila baze podataka kako bi omogućila analizu pogrešaka u javnoj nabavi.

43

Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike (DG GROW) s pomoću baze podataka TED prati ključne pokazatelje u vezi s uporabom javne nabave u državama članicama kao što je udio BDP-a koji je obuhvaćen natjecajnim postupcima ili javni rashodi država članica za javnu nabavu u skladu s pravilima EU-a (vidjeti odlomak 8.).

44

GU za regionalnu i urbanu politiku i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost primaju informacije o pogreškama u javnoj nabavi u rashodima za kohezijsku politiku iz sljedeća četiri glavna izvora:

- (a) godišnjih izvješća o kontroli koja revizijska tijela država članica dostavljaju Komisiji²³. Međutim, informacije o pogreškama u javnoj nabavi nisu prikazane na način kojim se Komisiji omogućuje sveobuhvatna analiza tih pogrešaka;
- (b) revizija koje je provela Komisija radi analize prirode, ozbiljnosti i uzroka pogrešaka u javnoj nabavi koja se sufinancira iz EFRR-a/KF-a i ESF-a;
- (c) bilateralnih sastanaka s nacionalnim tijelima, posebno revizijskim tijelima; te
- (d) revizija koje je Sud proveo u okviru svog godišnjeg rada na izvaji o jamstvu.

23 Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013 „Preisпитivanje modela ‚jedinstvene revizije‘ i Komisijinog oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije“ (<http://eca.europa.eu>).

45

Komisija je dosad provela jednu horizontalnu analizu usmjerenu na pogreške u javnoj nabavi, i to u svibnju 2011. godine²⁴. Ta se analiza, koju je proveo GU za regionalnu i urbanu politiku, temelji na revizijama koje su proveli Komisija i Sud te su njome utvrđeni opći trendovi u pogledu pogrešaka povezanih s EFRR-om i kohezijom u razdoblju 2007.–2010. (ESF nije obuhvaćen analizom). Ni GU za regionalnu i urbanu politiku ni GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost otad nisu ponovili provedbu takve analize.

46

Komisija raspolaže određenom količinom podataka o pogreškama u javnoj nabavi na razini cijelog područja kohezijske politike, no još nije razvila pouzdanu i sveobuhvatnu bazu podataka svih pogrešaka u javnoj nabavi. GU za regionalnu i urbanu politiku raspomagao je bazom podataka koja je uključivala pojedinosti o većini revizijskih nalaza u vezi s EFRR-om i KF-om, uključujući pojedinosti o javnoj nabavi. Međutim, ta je baza podataka obuhvaćala samo 2010. i 2011. godinu.

47

GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost smatra da se razvojem posebne baze podataka o pogreškama u javnoj nabavi ne bi ostvarile koristi u pogledu ESF-a s obzirom na manji utjecaj koje takve pogreške imaju na ESF u usporedbi s EFRR-om i KF-om (vidjeti i odlomak 21.). Stoga o tome nije proveo horizontalnu analizu te njegovi planovi ne obuhvaćaju uspostavu baze podataka o pogreškama u javnoj nabavi u okviru ESF-a.

48

Baza podataka o nepravilnostima uključujući nepravilnosti u javnoj nabavi za Komisiju bi predstavljala vrijedno sredstvo koje bi joj omogućilo uvid u prirodu i uzroke pogrešaka te mjeru u kojoj se one pojavljuju kako bi mogla usmjeriti i prilagoditi mjere koje poduzima prema potrebi. OLAF od 2008. godine raspolaže bazom podataka koja je poznata kao sustav za upravljanje nepravilnostima. Države članice s pomoću tog sustava OLAF-u dostavljaju informacije o nepravilnostima (vidjeti odlomak 33.). Međutim, informacije o pogreškama o javnoj nabavi koje sadržava sustav za upravljanje nepravilnostima ne omogućavaju korisnu analizu prirode pogrešaka, mjere u kojoj se one pojavljuju i povezanih uzroka. Komisija se pri izradi svojih izvješća za 2011. godinu nije koristila sustavom za upravljanje nepravilnostima kako bi analizirala pogreške u javnoj nabavi u državama članicama. Komisija od tada za analizu pogrešaka u javnoj nabavi ni u jednom slučaju nije upotrijebila podatke koje su države članice dostavile s pomoću sustava za upravljanje nepravilnostima.

24 „Radni dokument o glavnim revizijskim nalazima u vezi s primjenom pravila o javnoj nabavi u državama članicama u projektima koji se sufinanciraju iz EFRR-a i Kohezijskog fonda u okviru kohezijske politike“ („Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy“) (CC/2011/08 EN), nije dostupan javnosti. Rezultati te analize ponovno su upotrijebljeni u radnom dokumentu službi Komisije „Analiza podataka u kohezijskoj politici za razdoblje 2006.–2009. – mjere koje je Komisija poduzela i daljnji koraci“ SEC(2011)1179 koji je objavljen 5. listopada 2011.

Komisija i države članice počele su provoditi mjere za rješavanje problema, no i dalje je potrebno uložiti mnogo napora

49

Sud je nastojao utvrditi jesu li Komisija i države članice poduzele odgovarajuće mjere kako bi riješile problem pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike. Takve mjere po svojoj prirodi mogu biti preventivne, odnosno mjere kojima se nastoji onemogućiti da uopće dođe do pogreška, ili korektivne, čiji je cilj ograničiti učinak uočenih pogrešaka na proračun EU-a. Preventivne mjere koje su relevantne u ovom kontekstu mogu biti zakonodavne mjere, tj. mjere koje su povezane s utvrđivanjem i provedbom zakonskih odredbi ili mjere povezane sa sustavima upravljanja i kontrole kao što su mjere jačanja administrativnih kapaciteta, koje nemaju zakonodavna obilježja.

50

U ovom dijelu izvješća utvrđuju se mjere koje su poduzele Komisija i četiri države članice posjećene tijekom revizije i, kad je to moguće, iznosi se njihova procjena.

Mjerama koje je Komisija poduzela od 2010. godine počelo se rješavati cjelokupni problem

51

Sud je u svojim izvješćima i mišljenjima još 2006. godine utvrdio određene probleme u pogledu usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi na razini EU-a i država članica u području kohezije²⁵. Komisija je na temelju informacija koje je prikupila u okviru svog rada tijekom prijašnjih godina²⁶ 2010. i 2011. godine počela razvijati posebne mjere za rješavanje cjelokupnog problema.

52

Na **slici 8.** prikazuje se razvoj mjera koje je Komisija uvela od 2010. godine nadalje.

25 Vidjeti, na primjer, Godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2006. (SL C 273, 15.11.2007.), Godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2009. (SL C 303, 9.11.2010.), mišljenje br. 1/2010 „Poboljšanje financijskog upravljanja proračunom Europske unije: rizici i izazovi“, odlomak 6. (<http://eca.europa.eu>).

26 Rad Komisije na rješavanju problema u pogledu pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezije prije 2010. godine obuhvaćao je *ad hoc* korektivne mjere, uključujući financijske ispravke, koje su bile usmjerene na određene države članice i objavu smjernica državama članicama o primjeni financijskih ispravaka u vezi s pogreškama u javnoj nabavi.

Slika 8. Mjere koje je uvela Komisija: glavne razvojne promjene u posljednjih nekoliko godina

2010./2011.

- Komisija započinje s radom na izmjenama direktiva o javnoj nabavi
- GU za regionalnu i urbanu politiku izrađuje **radni dokument** u kojem se analiziraju pogreške u javnoj nabavi u okviru EFRR-a i Kohezijskog fonda koje se pojavljuju u državama članicama
- Nastavlja se provedba **financijskih ispravaka i prekida plaćanja** Komisije u području kohezijske politike
- Prijedlogom Uredbe koji je Komisija izradila za razdoblje 2014.–2020. obuhvaćen je *ex ante* uvjet za javnu nabavu

2012./2013.

- *Ex ante* uvjet za javnu nabavu obuhvaćen je i usvojen uredbom o ESIF-u za razdoblje 2014.–2020.
- GU za regionalnu i urbanu politiku osniva međunarodni tim za pružanje potpore državama članicama u pitanju administrativnih kapaciteta
- GU za unutarnje tržište i usluge na sustave javne nabave u državama članicama počinje primjenjivati **pristup koji se temelji na djelovanju** kojim se nadopunjavaju postupci radi utvrđivanja povrede obveze
- Interna radna skupina u Komisiji **razvija plan u 12 točaka** koji sadrži niz mjera
- Nastavlja se provedba **financijskih ispravaka i prekida plaćanja** Komisije u području kohezijske politike
- Odluka Komisije o smjernicama za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija

2014.

- **Uredba o ESIF-u** za razdoblje 2014.–2020. stupa na snagu te sadrži *ex ante* uvjet za javnu nabavu koji je potrebno ispuniti do kraja 2016. godine
- **Usvojene su nove direktive o javnoj nabavi** koje je potrebno prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do 18. travnja 2016.
- Ravnatelji **GU-a** za regionalnu i urbanu politiku podržavaju interni akcijski plan koji je sastavila interna radna skupina
- **Komisija** objavljuje **smjernice** o tome kako izbjeći pogreške u javnoj nabavi
- GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike usmjerava resurse na **mali broj država članica kako bi im pomogao poboljšati upravljanje javnom nabavom**
- Nastavlja se provedba **financijskih ispravaka i prekida plaćanja** Komisije u području kohezijske politike
- **Uvođenje informatičkog alata za prikupljanje podataka „ARACHNE“** koji je razvila Komisija

53

Komisija je 2010. godine u okviru pripreme za iznošenje prijedloga novih direktiva o javnoj nabavi provela sveobuhvatnu evaluaciju učinka i djelotvornosti javne nabave u EU-u²⁷ te održala javno savjetovanje²⁸. Sud je pridonio raspravi o izmjeni direktiva objavom mišljenja²⁹ (vidjeti i odlomak 67.).

54

Komisija je 2011. godine poduzela sljedeće mjere koje su bile posebno usmjerene na područje kohezijske politike:

- (a) objavila je prijedlog uredbe o europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF) za razdoblje 2014.–2020. koja je između ostalog obuhvaćala *ex ante* uvjet u pogledu okvira država članica za javnu nabavu (vidjeti odlomak 62.)³⁰;
- (b) dovršila je radni dokument u kojem se analiziraju pogreške u javnoj nabavi te utvrdila određene mjere koje bi bilo moguće provesti (vidjeti odlomak 45.). Taj dokument nije sadržavao akcijski plan;
- (c) u većoj je mjeri upotrebljavala financijske ispravke i prekide plaćanja; te
- (d) organizirala je seminare za osposobljavanje u četirima državama članicama.

Komisija je 2013. godine utvrdila akcijski plan za javnu nabavu

55

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku osnovala je početkom 2013. godine poseban interni odjel opisan kao „centar sposobnosti – administrativni kapacitet“ čiji je cilj bio povećati iskorištenost sredstava iz strukturnih fondova EU-a jačanjem administrativnih kapaciteta u državama članicama. Jedan od aspekata za koje je navedeni odjel bio nadležan bilo je rješavanje problema povezanih s kapacitetima potrebnim za djelotvornu provedbu postupaka javne nabave.

56

Komisija je u približno isto vrijeme osnovala internu tehničku radnu skupinu za „poboljšanje javne nabave povezane s upravljanjem europskim strukturnim i investicijskim fondovima“ koja se prvi put sastala u rujnu 2013. godine³¹. Više rukovodstvo GU-a za regionalnu i urbanu politiku podržalo je u siječnju 2014. godine na jednom od svojih redovnih sastanaka akcijski plan koji je sastavila skupina te koji obuhvaća popis 12 nezakonodavnih mjera koje će Komisija provesti, a čiji je cilj ojačati administrativne kapacitete u državama članicama. Planom su obuhvaćene mjere koje je Komisija već provodila kao i ideje za nove mjere koje bi mogla uvesti. U **tablici 2.** nalazi se popis mjera kao i stanje u pogledu provedbe svake mjere od kraja 2014. godine.

27 Evaluacijom su u prvom redu obuhvaćeni troškovi i djelotvornost postupaka nabave, pitanja u vezi s prekograničnom nabavom, pristup malih i srednjih poduzeća tržištima javne nabave te strateška uporaba javne nabave u Europi.

28 Na temelju dokumenta COM(2011) 15 završna verzija od 27. siječnja 2011. „Zelena knjiga o modernizaciji politike javne nabave EU-a – Prema učinkovitijem Europskom tržištu javne nabave“.

29 Mišljenje br. 4/2011.

30 COM(2011) 615 završna verzija od 6. listopada 2011. „Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo obuhvaćenima Zajedničkim strateškim okvirom i o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1083/2006“. Parlament i Vijeće usvojili su 2013. godine Uredbu koja se temelji na tom prijedlogu (Uredba (EU) br. 1303/2013).

31 U tehničkoj radnoj skupini sudjelovali su službenici iz triju najvažnijih glavnih uprava (GU za regionalnu i urbanu politiku, GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost i GU za unutarnje tržište i usluge), te EIB-a, GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj i GU-a za pomorstvo i ribarstvo, a vodio ju je službenik GU-a za regionalnu i urbanu politiku, i to u pravilu voditelj odjela odgovoran za tim centra sposobnosti. Radna skupina nastavila se sastajati te je do trenutka izrade ovog izvješća održala ukupno 10 sastanaka.

Tablica 2.

Interni akcijski plan Komisije za javnu nabavu koji je Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku podržala u siječnju 2014. godine

Mjere	Opis	Stanje provedbe na kraju 2014.	
Kratkoročne	1	Pregled stanja/analiza trenutačne uspješnosti država članica u jačanju kapaciteta, uključujući procjenu toga kojim su radnjama postignuti željeni rezultati, dobri primjeri	Pokrenut postupak nabave za usluge stručnjaka
	2	Prikupljanje i analiza dokaza i pokazatelja u vezi s uspješnošću javne nabave kao ulaznih podataka za pregovore o <i>ex ante</i> uvjetu	Prikupljene su informacije tijekom pregovora o <i>ex ante</i> uvjetu te je pripremljena tablica za ocjenjivanje usklađenosti država članica s <i>ex ante</i> uvjetom
	3	Priprema i objava praktičnih smjernica o tome „kako izbjeći uobičajene pogreške“	Izrađen je nacrt smjernica
	4	Aksijski planovi za pojedinačne države članice u kojima su utvrđeni nedostaci	DG GROW surađuje s četirima državama članicama
	5	Osposobljavanje/smjernice u vezi s načinom pripreme i praćenja akcijskih planova	Mjera će se povezati s 1. mjerom
Srednjoročne	6	Priprema za nove direktive o javnoj nabavi osposobljavanjem upravljačkih tijela uključujući 10 radionica o borbi protiv korupcije	<i>Ad hoc</i> prezentacije GU-a za unutarnje tržište i usluge u državama članicama
	7	Inicijativa transparentnosti protiv korupcije	Ugovor o početnoj pilot fazi je u postupku potpisivanja
	8	Procjena trenutačnih praksi i potrebe za stručnim osposobljavanjem i kvalifikacijama u području javne nabave za upravitelje fondova	U tijeku su interne pripreme
	9	Usmjerena potpora određenim državama članicama kao pomoć u obliku učenja kroz praksu, <i>twininga</i> ili drugih oblika potpore stručnjaka	U pilot fazi, uvođenje je trenutačno u tijeku
	10	Studija mogućnosti uporabe javne nabave u obliku strateškog alata, npr. e-nabave	Još nije pokrenuta
Dugoročne	11	Sustavi upravljanja kvalitetom javne nabave (pregled stečenog iskustva i procjena prostora za razvoj standarda za ESIF koji bi se primjenjivali na razini cijelog EU-a)	Još nije pokrenuta
	12	Vodič za smjernice (evaluacija razloga zbog kojih određene smjernice ne vode do povećanja uspješnosti)	Još nije pokrenuta

Izvor: Europska komisija, Europski revizorski sud.

57

Akcijski plan bio je prvi pokušaj objedinjavanja nezakonodavnih mjera u usklađenom obliku. Od 12 mjera iz akcijskog plana, do kraja 2014. godine njih osam još nije bilo provedeno u cijelosti te su bile ili u fazama pripreme ili ih je tek trebalo pokrenuti. Tri su mjere provedene u cijelosti:

- (a) prikupljanje i analiza dokaza i pokazatelja u vezi s uspješnošću javne nabave kao ulaznih podataka za pregovore o *ex ante* uvjetu (2. mjera);
- (b) smjernice za izbjegavanje uobičajenih pogrešaka u projektima koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (3. mjera) namijenjene pružanju sveobuhvatnih informacija sudionicima postupka javne nabave; te
- (c) osposobljavanje upravljačkih tijela u 10 država članica u području borbe protiv korupcije kao dio pripreme za nove direktive o javnoj nabavi (6. mjera).

58

Osnivanje radne skupine i izrada akcijskog plana ukazuju na poboljšanje koordinacije unutar Komisije. Međutim,

- (a) akcijski plan podržala je samo jedna od službi Komisije uključenih u radnu skupinu (GU za regionalnu i urbanu politiku). Komisija nije objavila akcijski plan, čime se ograničavaju transparentnost, vlasništvo i odgovornost za plan;
- (b) radna skupina osnovana je na radnoj razini tehničkog osoblja unutar Komisije.

59

S obzirom na to da većina mjera još nije provedena u cijelosti, u ovom trenutku nije moguće procijeniti učinak akcijskog plana.

60

Navedene činjenice ukazuju na to da se u određenoj mjeri utvrđuju pitanja koja nisu zakonodavne prirode, kao i na moguć napredak u pogledu njihova rješavanja. Međutim, ukazuju i na to da Komisija još nije pokazala koordinirano vodstvo na visokoj razini u pogledu tog pitanja.

Novi zakonski akti imaju potencijal da pomognu riješiti problem pogrešaka u javnoj nabavi ako se budu pravilno primjenjivali

Uredba o ESIF-u za razdoblje 2014.–2020. i *ex ante* uvjet

61

Novim pravnim okvirom za europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje 2014.–2020. uvedeni su *ex ante* uvjeti. Riječ je o uvjetima utemeljenima na unaprijed utvrđenim kriterijima koji se smatraju preduvjetima

potrebnima za djelotvornu i učinkovitu uporabu potpore Unije obuhvaćene sporazumima o partnerstvu. Sustav javne nabave određene države članice jedno je od područja u koja se uključuju takvi uvjeti (vidjeti **sliku 9.**). Od država članica zahtijevalo se da provedu unutarnju procjenu o tome na koji način ispunjavaju te uvjete i ispunjavaju li ih³² te da sažetak te procjene uključe u sporazume o partnerstvu koje su dostavile 2014. godine. Ako Komisija smatra da određena država članica do 31. prosinca 2016. nije ispunila propisane uvjete, može obustaviti plaćanja predmetnoj državi članici³³.

32 Članak 2. stavak 33., članak 19. i Prilog XI. Uredbi (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

33 Članak 19. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Slika 9. Kriteriji za *ex ante* uvjet za javnu nabavu



Izvor: Prilog XI. Uredbi (EU) br. 1303/2013.

62

Prema Komisiji uvođenje *ex ante* uvjeta ima potencijal za smanjivanje pogrešaka i poboljšanje provedbe javne nabave jer državama članicama pruža poticaj za uspostavu pouzdanog pravnog i administrativnog okvira javne nabave. Međutim, djelotvornost ovog potencijalno snažnog alata ovisi o tome hoće li države članice ispuniti uvjete do kraja 2016. godine i hoće li Komisija, u slučaju da one to ne učine, utvrditi i procijeniti slučajeve neusklađenosti te uvesti odgovarajuću obustavu plaćanja.

63

Prilikom razmatranja hoće li obustaviti plaćanja državama članicama Komisija se može suočiti s nedoumicama u državama članicama s obzirom na postojanje dvaju različitih ciljeva, odnosno poboljšanja sustava javne nabave s jedne strane i promicanja iskorištavanja sredstava EU-a s druge³⁴.

64

Početkom 2015. godine 12³⁵ od 28 država članica još nije bilo ispunito uvjete u pogledu javne nabave. To uključuje dvije od četiriju država članica koje su posjećene u okviru ove revizije, Italiju i Češku, od kojih su obje sastavile akcijske planove.

65

Uvođenje *ex ante* uvjeta za javnu nabavu olakšalo je napore koje GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike ulaže u suradnju s državama članicama u pitanju određenih problema u javnoj nabavi. Razlog leži u tome što su države članice svjesne da moraju ispuniti *ex ante* uvjet te pozdravljaju potporu koju im daje GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike. GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike odabrao je određene države članice – njih četiri u vrijeme revizije³⁶ – na osnovi usmjerenog pristupa utemeljenog na riziku te u skladu s nizom kriterija i uzimajući u obzir resurse Komisije u pogledu osoblja (vidjeti **okvir 10.**). Komisija je navela da je za države članice koje nisu ispunile *ex ante* uvjet prioritet do kraja 2016. godine uložiti napore u djelotvornu provedbu akcijskih planova, a ne provedba korektivnih mjera ili moguće pokretanje postupaka radi utvrđivanja povrede obveze.

66

GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike zatim pruža potporu u obliku niza mjera kao što su, na primjer, radne skupine čiji je cilj razviti sveobuhvatnu strategiju javne nabave. Koordinacija takvih mjera koje poduzimaju različite službe unutar Komisije važna je s obzirom na moguće nedoumice koje su prethodno navedene (odlomak 63.).

- 34 Sud je već ranije istaknuo takve nedoumice. Vidjeti Godišnje izvješće Suda za 2011. godinu, odlomak 5.23. (SL C 344, 12.11.2012.) i „Uporaba sredstava EU-a na najbolji mogući način: panoramski pregled rizika za financijsko upravljanje EU-om”, str. 54., odlomak 5. točka (a) od 25. studenoga 2014. (<http://eca.europa.eu>).
- 35 Bugarska, Češka, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka.
- 36 Bugarska, Grčka, Italija i Rumunjska.

Okvir 10.

Kriteriji GU-a za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike za usmjeravanje na određenu državu članicu

- visoka stopa pogrešaka u javnoj nabavi u rashodima financijskih sredstava EU-a
- neispunjavanje *ex ante* uvjeta za javnu nabavu
- sustavne neučinkovitosti u javnoj nabavi
- pritužbe koje je Komisija podnijela u vezi s navodnim povredama obveza propisanih zakonskim aktima EU-a
- sudski i predsudski postupci radi utvrđivanja povrede obveze
- stopa sudskih sporova, te
- spremnost država članica na uspostavu partnerstva s Komisijom.

Nove direktive o javnoj nabavi potrebno je provesti do travnja 2016. godine**67**

Novi zakonodavni paket objavljen je 28. ožujka 2014. i obuhvaća tri direktive: 2014/24/EU³⁷ i 2014/25/EU³⁸, kojima se stavljaju izvan snage ili izmjenjuju prethodne direktive, i 2014/23/EU³⁹, kojom se uvode sveobuhvatna pravila o koncesijama. Rok do kojeg ih države članice trebaju provesti je, uz nekoliko iznimaka, 18. travnja 2016. Bez obzira na to, te su direktive već sada relevantne kad je riječ o tumačenju odredbi.

68

Cilj je novih direktiva o javnoj nabavi zajamčiti djelotvorno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, povećati učinkovitost javne potrošnje, olakšati sudjelovanje malih i srednjih poduzeća i omogućiti bolje pružanje potpore zajedničkim društvenim ciljevima, i to s pomoću javne nabave.

- 37 Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014., str. 1.).
- 38 Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.).
- 39 Direktiva 2014/25/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 243.).

69

Komisija je napomenula da bi novi uvjeti u pogledu obveza izvješćivanja i praćenja koje države članice imaju prema Komisiji „trebali pomoći u smanjivanju broja pogrešaka do kojih dolazi zbog nepravilne primjene pravila o javnoj nabavi“⁴⁰. Kodifikacijom postojeće sudske prakse, novim se direktivama o javnoj nabavi pruža više pravne sigurnosti te se sudionicima javne nabave povećava njezina pristupačnost. Na taj im se način pruža mogućnost da pomognu

u sprječavanju određenih pogrešaka, na primjer u pogledu uporabe stručnog iskustva i kvalifikacija osoblja kao kriterija za dodjelu ugovora ili definiranja sukoba interesa. Izmjene pravnog okvira u određenim slučajevima mogu dovesti i do novih vrsta pogrešaka. Analiza odabranih izmjena u vezi s ugovorima o javnim radovima i uslugama i njihov potencijal za rješavanje problema pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike nalazi se u **okviru 11**.⁴¹

40 Priopćenje za medije Europske komisije (memo) (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 Mišljenje Suda br. 4/2011.

Okvir 11.

Analiza odabranih izmjena koje su uvedene novom direktivom o javnoj nabavi radova i usluga

Uvođenje novog postupka, partnerstva za inovacije, uz postojeći natjecateljski postupak uz pregovore (vidjeti **okvir 1**). Novi pristup koji javnim naručiteljima omogućava veću razinu fleksibilnosti mogao bi dovesti do manjeg broja pogrešaka u postupcima u slučajevima kada otvoreni i ograničeni postupci nisu bili prikladni. Međutim, primjena transparentnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja i revizija nad njima mogu postati zahtjevnije.

Mogućnost uporabe aspekata povezanih s društvenim okruženjem i okolišem kao kriterija za dodjelu.

Nadležna tijela posjećena u državama članicama u okviru ove revizije izrazila su zabrinutost zbog rizika da će novi zakonski akti sa sobom donijeti nove elemente složenosti s obzirom na mogućnost obuhvaćanja uvjeta u pogledu dodjele i uspješnosti ugovora koji su povezani s pitanjima u području društva i okoliša. Nabava koja se temelji na tim aspektima može sa sobom nositi izazove za javne naručitelje u pogledu jamčenja transparentnog i nediskriminirajućeg postupka. Može biti potrebno određeno vrijeme kako bi se steklo iskustvo u utvrđivanju zakonitih i prikladnih kriterija za dodjelu i uspješnost ugovora u okviru sustava država članica.

Novi pravni alati za izmjene ugovora. Uvedena je veća razina fleksibilnosti te su u određenim okolnostima omogućene izmjene ugovora bez provedbe novog natjecajnog postupka. Izgledno je da će doći do smanjenja broja pogrešaka povezanih s izmjenama ugovora. Međutim, tim izmjenama neće se otkloniti pogreške uzrokovane nezadovoljavajućom pripremom projekata zbog koje su kasnije potrebne izmjene.

Precizno utvrđivanje najveće moguće vrijednosti referentnih radova. Određivanjem da minimalni godišnji promet ne može biti veći od dvostruke procijenjene vrijednosti ugovora, osim u opravdanim slučajevima, smanjuje se mogućnost pogrešaka javnih naručitelja u pogledu određivanja nezakonitih kriterija za odabir.

Uvođenje novog sustava za određene usluge kao što su zdravstvene usluge, obrazovanje i društvene usluge u slučajevima kada vrijednost ugovora prelazi 750 000 eura. Države članice moći će u okviru ovog sustava same utvrditi nacionalna pravila pod uvjetom da su ona usklađena s općim načelima iz Ugovora o EU-u i odredbama iz Direktive, osobito u pogledu transparentnosti. Ovisno o pravilima koja utvrde države članice i njihovoj složenosti, moglo bi doći do povećanja broja pogrešaka povezanih s uslugama osposobljavanja i obrazovanja koje se sufinanciraju iz ESF-a.

Opazanja

70

Samo 40 % revizijskih tijela koja su odgovorila na upitnik stajališta su da bi nove direktive mogle pomoći u smanjivanju pogrešaka, posebno u pogledu odabira postupka javne nabave, objave poziva na podnošenje ponuda, utvrđivanja kriterija za odabir ili procjene ponuda (vidjeti analizu pogrešaka iz odlomka 22.).

71

GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike već je pružio savjete o tome kako prenijeti nove direktive u nacionalno zakonodavstvo. To je učinio u prvom redu sudjelovanjem na sastancima, ali i organizacijom posebnih tematskih sastanaka za nacionalne stručnjake.

72

Općenito govoreći, učinak novih obilježja zakonodavnog paketa u pogledu smanjenja učestalosti nepravilnosti ovisit će o načinu njegove provedbe u državama članicama.

Nove obveze u pogledu podnošenja izvješća

73

Novim direktivama uvode se novi uvjeti u vezi s praćenjem i podnošenjem izvješća. Tim je novim obvezama obuhvaćeno sljedeće⁴²:

- (a) Svaka država članica mora Komisiji, počevši s travnjem 2017. godine te zatim svake tri godine⁴³, dostavljati izvješće o nadzoru kojim obuhvaća sljedeće:
 - i, informacije o najčešćim izvorima nepravilne primjene propisa ili pravne nesigurnosti;
 - ii. sprječavanje, otkrivanje i prikladno izvješćivanje u vezi sa slučajevima prijave, korupcije, sukoba interesa i drugih ozbiljnih nepravilnosti u području nabave.
- (b) Komisija na temelju izvješća država članica treba redovno objavljivati izvješće o provedbi nacionalnih politika javne nabave na unutarnjem tržištu i o povezanim najboljim praksama.

74

U slučaju njihove pravilne provedbe, novi uvjeti za države članice u pogledu izvješćivanja i praćenja mogli bi Komisiji omogućiti prikupljanje mnogo boljih informacija o tome kako se pravila EU-a o javnoj nabavi provode u praksi.

⁴² Članci 83. do 85. Direktive 2014/24/EU.

⁴³ Rok za dostavljanje prvog takvog izvješća utvrđen je za travanj 2017. godine.

Države članice usmjeravaju se na provjere prve razine te su tek nedavno počele poduzimati preventivne mjere

Korektivne mjere koje poduzimaju države članice i/ili Komisija

75

Nadležna tijela u državama članicama mogla bi i trebala otkriti i ispraviti pogreške u javnoj nabavi do kojih dođe na razini korisnika prije nego Komisiji podnesu zahtjeve za plaćanje. To su takozvane „provjere prve razine“ koje obuhvaćaju:

- (a) provjere zahtjeva za plaćanje korisnika koje obavljaju upravljačka tijela država članica; te
- (b) provjere koje provode tijela za ovjeravanje u državama članicama, uključujući provjere informacija koje su dostavila upravljačka tijela.

76

Kako su Sud⁴⁴ i Komisija u vlastitim revizijama već prethodno istaknuli, provjere prve razine koje obavljaju države članice još uvijek nisu dovoljno djelotvorne. To vodi do toga da države članice Komisiji podnose zahtjeve za povrat troškova iz proračuna EU-a za rashode u okviru projekata koji sadrže pogreške u javnoj nabavi.

77

Komisija u slučajevima u kojima otkrije pogreške u javnoj nabavi nakon što je već zaprimila zahtjev za plaćanje može:

- (a) uvesti financijske ispravke pojedinačno za predmetne projekte; ili,
- (b) ako smatra da nije moguće provjeriti sve povezane ugovore, uvesti paušalni ispravak na razini operativnog programa (za jednu ili nekoliko prioritetnih osi).

78

Kako bi zajamčila dosljedan pristup takvim financijskim ispravcima, Komisija je izradila smjernice kojima se utvrđuje iznos financijskih ispravaka koji se primjenjuju u slučaju neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi⁴⁵. One su od 2013. godine kodificirane u obliku Odluke Komisije te su stoga obvezujuće za sve Komisijine službe odgovorne za podijeljeno upravljanje.

79

U slučaju da se sustavi upravljanja i kontrole u državama članicama čine nezadovoljavajućima, kako bi zajamčila da države članice poduzmu potrebne korektivne mjere za njihovo poboljšanje, Komisija prekida plaćanja. Tijekom tih prekida iz proračuna EU-a ne isplaćuju se nikakvi iznosi za predmetni operativni program. To se može primijeniti i na sustav kontrole i upravljanja za javnu nabavu (vidjeti primjere u **okviru 12.** i **okviru 13.**).

44 Godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna za financijske godine 2012. i 2013.

45 COCOF 07/0037/03 Smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka rashoda sufinanciranih iz strukturnih fondova ili kohezijskog fonda u slučaju neusklađenosti s pravilima javne nabave, 29.17.2007., Odluka Komisije C(2013) 9527 završna verzija od 19.12.2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija.

Okvir 12.

Primjer prekida plaćanja

Revizijom koju je revizijsko tijelo u **Španjolskoj** provelo 2011. godine utvrđeno je da postupci ugovaranja na razini upravitelja zračnih luka i helidroma nisu bili u skladu s pravilima o javnoj nabavi. Komisija je stoga prekinula plaćanja za projekte koje je provodila povezana organizacija. Nakon revizije djelotvornosti provedbe poboljšanih postupaka revizijsko tijelo u Španjolskoj potvrdilo je 2014. godine da su se postupci javne nabave i organizacija poboljšali te da se učinkovito upotrebljavaju. Komisija je završila prekid plaćanja. Na sve rashode navedene organizacije za koje se smatralo da su bile pogođene navedenim problemom primijenjen je paušalni financijski ispravak.

Okvir 13.

Primjer akcijskog plana

Zbog ozbiljnih nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole u **Češkoj** na zahtjev Komisije sastavljen je akcijski plan te su uvedena poboljšanja. Na primjer, sustavi su ažurirani kako se Komisiji ne bi automatski podnio zahtjev za plaćanje za rashode za koje su revizijsko tijelo, Komisija ili Sud utvrdili da su nepravilni zbog pogrešaka u javnoj nabavi.

80

Odvraćajući učinak financijskih ispravaka tijekom razdoblja do 2017. godine, kad će se zaključiti programsko razdoblje 2007.–2013. godine, može biti ograničen ako oni nisu uvedeni odlukom Komisije. Razlog je tome što države članice u skladu s uredbama imaju pravo zamijeniti rashode na koje su primijenjeni ispravci drugim rashodima koji su prihvatljivi. Na taj je način ukupni iznos sredstava koja su primile države članice u stvarnosti rijetko smanjen. Pravila su izmijenjena za razdoblje 2014.–2020.: ako se u rashodima čiju su zakonitost i pravilnost potvrdila upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje i revizijska tijela kasnije pronađe pogreška, države članice mogle bi izgubiti financijska sredstva⁴⁶.

Provedba preventivnih mjera u državama članicama započela je, ali tek nedavno**81**

U četirima državama članicama koje su posjećene u okviru ove revizije, provedba većine preventivnih mjera započela je tek krajem programskog razdoblja 2007.–2013., i to uglavnom 2013. i 2014. godine.

46 Vidjeti članak 143. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

82

U trima državama članicama – Ujedinjenoj Kraljevini, Italiji i Češkoj – nedavno su osnovane radne skupine sa sudionicima iz raznih službi koje se bave pitanjem javne nabave u kohezivskoj politici. Takvim se radnim skupinama povezuju upravljačka tijela, revizijska tijela, provedbena tijela,

pravne službe ili druge službe koje su uključene u javnu nabavu te su korisne za razmjenu iskustva, nastojanja u uvođenju dosljednosti u provedbi javne nabave te utvrđivanje primjerenih mjera. U **okviru 14.** navode se pojedivosti o mreži koja je uspostavljena u Ujedinjenoj Kraljevini.

Okvir 14.**Primjer radne skupine sa sudionicima iz raznih službi koja se bavi javnom nabavom u državi članici**

Upravljačko tijelo za EFRR u Engleskoj u **Ujedinjenoj Kraljevini** uspostavilo je 2013. godine unutarnju mrežu koja pregledava nepravilnosti do kojih dolazi u javnoj nabavi te se bavi sporovima povezanim s javnom nabavom. U mrežu su uključeni odvjetnici upravljačkog tijela, dužnosnici odgovorni za provedbu programa, posredničko tijelo te, u savjetodavnoj ulozi, revizijsko tijelo.

Aktivnosti mreže obuhvaćaju:

- preglede i ponovno objavljivanje nacionalnih uvjeta za nabavu i povezanih smjernica
- redovite videokonferencije na kojima se raspravlja o studijama slučaja, smjernicama i sl.
- preglede sustava i revizije projekata te druge provjere povezane s javnom nabavom.

Informatički alati mogli bi pomoći pri rješavanju problema u javnoj nabavi, ali potrebno ih je uvesti u cijelosti**83**

Uporaba informacijske tehnologije pri uvođenju promjena može pomoći u sprječavanju pogrešaka u javnoj nabavi. I Komisija i države članice razvijaju informatička rješenja kao što su:

- (a) e-nabava;
- (b) prikupljanje podataka i uspostava baza podataka kako bi se olakšala analiza pogrešaka; te
- (c) alati za prikupljanje podataka kako bi se utvrdili obrasci prijevara i nepravilnosti.

E-nabava**84**

U ovom se kontekstu e-nabava odnosi na uporabu elektroničke komunikacije i obrade transakcija u organizacijama iz javnog sektora prilikom nabave robe, usluga i javnih radova⁴⁷. E-nabava obuhvaća pružanje podrške u različitim fazama postupka nabave s pomoću elektroničkih procesa, i to tijekom objave poziva na nadmetanje, dostavljanja natječajne dokumentacije, podnošenja ponuda, evaluacije, dodjele⁴⁸, narudžbe, izdavanja računa i plaćanja⁴⁹. Komisija je 2014. godine procijenila da se u EU-u prosječno 10 % javne nabave provodi u elektroničkom obliku⁵⁰.

85

E-nabava ima potencijal za:

- (a) jačanje tržišnog natjecanja i ostvarenje veće vrijednosti za uloženi novac povećavanjem pristupa natječajima na jedinstvenom tržištu, uključujući pristup malih i srednjih poduzeća;

- (b) povećanje učinkovitosti upravljanja javnom nabavom širenjem pristupa natječajima i automatizacijom ključnih postupaka, čime bi i ponuditelji i javni naručitelji mogli ostvariti uštede; te
- (c) pridonosnje otkrivanju i sprječavanju nepravilnosti, korupcije i prijevara⁵¹.

86

Informacije o provedbi e-nabave u državama članicama koje su posjećene u sklopu revizije nalaze se u **okviru 15**.

87

Komisija, koja je podupirala provedbu nekoliko pilot projekata u vezi s e-nabavom, uključila je u svoj akcijski plan iz 2013. godine mjeru koja se odnosi na povećanje uporabe e-nabave (vidjeti **tablicu 2**). Međutim, u trenutku revizije provedba ove mjere još nije bila počela.

47 COM(2010) 571 završna verzija od 18. listopada 2010. „Zelena knjiga o proširenju upotrebe elektroničke nabave u EU-u“ („Green paper on expanding the use of e-Procurement in the EU“).

48 U svrhe novih direktiva o javnoj nabavi „nijedan element postupka javne nabave nakon dodjele ugovora ili interna komunikacija javnog naručitelja ne bi smjeli biti obuhvaćeni obvezom korištenja elektroničkih načina komunikacije“.

49 U skladu s direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU, države članice moraju omogućiti uporabu elektroničkih oblika komunikacije za svu komunikaciju i razmjenu informacija koje su obuhvaćene navedenim direktivama. To obuhvaća objavu obavijesti, dostupnost dokumentacije o nabavi te elektroničko podnošenje ponuda. Ti uvjeti trebaju stupiti na snagu između 2016. i 2018. godine.

50 SWD(2014) 262 završna verzija od 1. kolovoza 2014. „Godišnji pregled provedbe javne nabave za 2013. godinu“.

51 Vidjeti npr. studiju „Prepoznavanje i smanjivanje korupcije u javnoj nabavi u EU-u“ („Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU“) koju su pripremili društva PwC i Ecorys za Europsku komisiju (OLAF) uz potporu Sveučilišta u Utrechtu, 30. lipnja 2013. (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

Primjeri provedbe e-nabave

- o sustav u **Italiji** obuhvaća virtualni katalog s proizvodima koje su unijela registrirana društva
- o u **Češkoj** razvija se baza jediničnih troškova koji trebaju služiti kao referentne vrijednosti za ponuditelje radi veće transparentnosti i poštenog određivanja cijena, te
- o u **Španjolskoj** je u određenim okolnostima ponude moguće podnijeti u elektroničkom obliku.

88

Revizija je obuhvatila i posjet Cipru kako bi se pregledao sustav e-nabave koji se tamo upotrebljava (vidjeti **okvir 16.**).

Okvir 16.

E-nabava na Cipru

E-nabava pokrenuta je na **Cipru** 2010. godine u obliku mrežnog alata koji se sve više upotrebljava u javnoj administraciji. Do kraja 2014. godine 501 od otprilike 700 javnih naručitelja prijavio se za uporabu e-nabave. Alat nudi javnim naručiteljima i gospodarskim subjektima i dodatne mogućnosti kojima se nisu obvezni koristiti. Većina javnih naručitelja upotrebljava navedeni sustav za oglašavanje natječaja. Od društava koja su bila registrirana do kraja 2014. godine, njih 21 % su strana. 2014. godine uspostavljena je dvojezična služba za podršku svim korisnicima sustava. Strategijom ciparskih tijela za e-nabavu predviđena je potpuna provedba do 30. lipnja 2016., a osposobljavanje će započeti od ožujka 2015.

Uporaba informacijske tehnologije za baze podataka o pogreškama u javnoj nabavi počela je tek nedavno

89

Kao što je prethodno opisano, za potpuno razumijevanje trendova u pogledu problema u javnoj nabavi potrebno je raspolagati sveobuhvatnim podacima u obliku koji omogućava njihovu analizu. Uporaba postojećih ili novih baza podataka u državama članicama za analizu pogrešaka u javnoj nabavi jedna je od novijih razvojnih promjena (vidjeti odlomak 41.) te Komisija tek treba razviti bazu podataka o nepravilnostima, uključujući nepravilnosti u javnoj nabavi.

Alati za prikupljanje podataka – primjer alata za upozoravanje na prijevare ARACHNE

90

Komisija je 2009. godine započela razvoj informatičkog alata za upozoravanje na prijevaru koji naziva ARACHNE. Uporaba alata započela je 2013. godine. U vlasništvu je Komisije te ga ona održava.

91

Osmišljen je kako bi u njemu bili pohranjeni ključni podatci o projektima koji se financiraju iz EFRR-a, KF-a i ESF-a, na primjer o poduzećima i projektima, kako bi se mogli analizirati odnosi i poveznice između različitih gospodarskih sudionika u takvim projektima. Taj internetski alat sadrži i poveznice s drugim vanjskim javnim bazama podataka. Korisnici s pomoću alata imaju uvid u pokazatelje mogućih rizika od prijevare u vezi s pojedinačnim poduzećima.

92

Komisija poziva upravljačka i revizijska tijela svih 28 država članica na unošenje svojih podataka i uporabu alata, koja je besplatna.

93

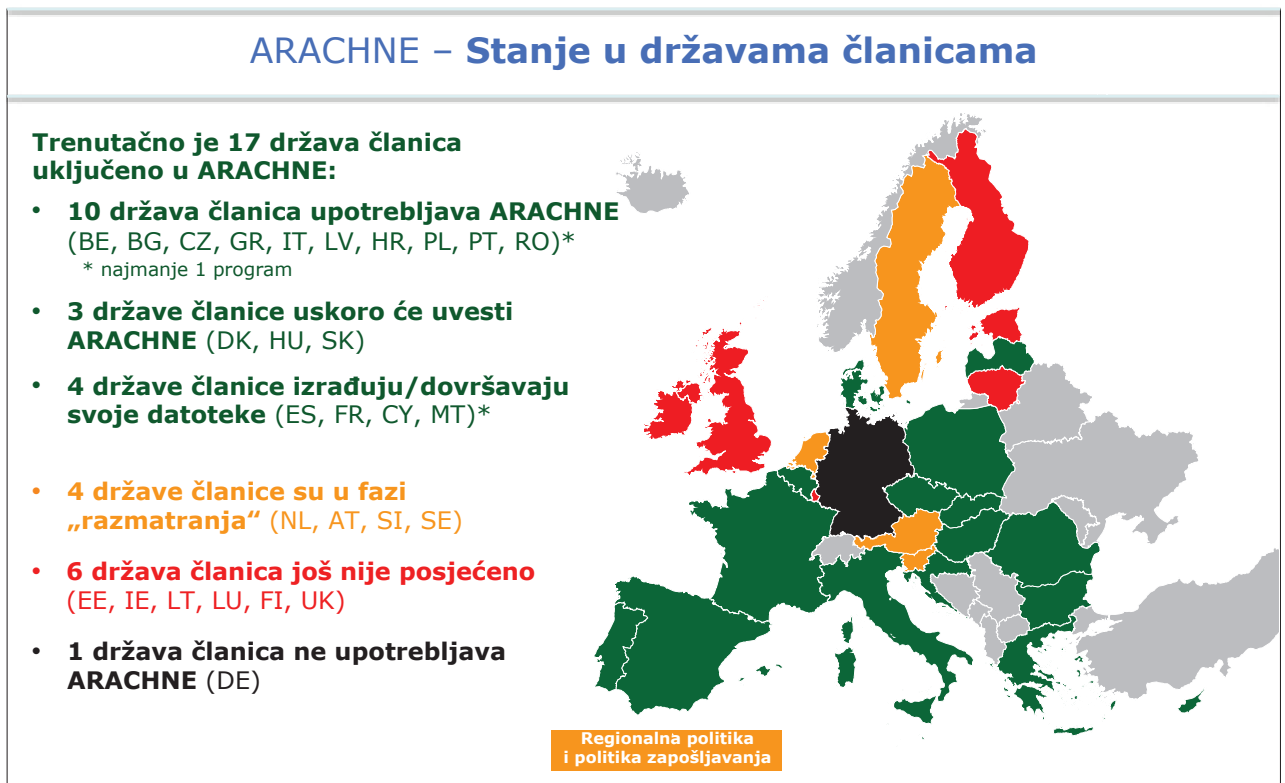
U veljači 2015. godine alatom se koristilo 17 od 28 država članica ili je izrazilo namjeru da će ga početi upotrebljavati (vidjeti i sliku 10.).

94

Međutim, takav sustav može funkcionirati pravilno samo ako dovoljan broj tijela u državama članicama unese sveobuhvatne podatke zadovoljavajuće kvalitete. Do kraja 2014. godine 14 država članica unijelo je takve podatke za barem jedan operativni program. Kako bi navedeni alat postao djelotvornim sustavom upozoravanja na razini cijelog EU-a, potrebno je da i preostale države članice unesu podatke.

Slika 10.

ARACHNE: stanje provedbe u državama članicama u veljači 2015.



Izvor: Europska komisija.

95

Politika EU-a o javnoj nabavi ključan je instrument za uspostavu jedinstvenog tržišta i ostvarivanje pametnog, održivog i uključivog rasta u skladu sa strategijom Europa 2020. te omogućavanje najučinkovitije uporabe javnih sredstava.

96

Pogreške povezane s javnom nabavom znatno su pridonijele ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške koju je Sud utvrdio za to područje politike za razdoblje 2009.–2013., u prvom redu stopi pogreške za Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond. Ozbiljne pogreške dovele su do narušavanja ili potpunog izostanka poštenog tržišnog natjecanja i/ili dodjele ugovora za ponude koje nisu bile najbolje.

97

Postoji niz uzroka pogrešaka. Složenost pravnog i administrativnog okvira smatra se jednim od problema, uključujući velik broj zakonskih akata i/ili smjernica te poteškoće s njihovom primjenom u praksi. Nedostatak administrativnih kapaciteta u vezi s poznavanjem pravila i tehničkog stručnog znanja o posebnim radovima i uslugama koji se nabavljaju vode do pogrešaka. Problemi se mogu pojaviti i u slučajevima kad javni naručitelji ne isplaniraju projekt u dovoljnoj mjeri ili mogu proizlaziti iz administrativnih pogrešaka.

98

U ovom se izvješću procijenilo poduzimaju li Komisija i države članice odgovarajuće i djelotvorne mjere za rješavanje problema pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike. Sud je utvrdio da su Komisija i države članice počele rješavati taj problem, no i dalje je potrebno uložiti mnogo napora u pogledu analize problema i provedbe mjera.

Komisija i države članice u vrlo maloj mjeri sustavno analiziraju pogreške u javnoj nabavi

99

Ni na razini država članica ni na razini Komisije nije moguća provedba sveobuhvatne analize zbog nedovoljno usklađenih podataka. Međutim, u četiri države članice koje su posjećene u okviru ove revizije postoje naznake da se počelo prikupljati podatke o pogreškama u javnoj nabavi ili da se planira njihovo sustavno prikupljanje (vidjeti odlomak 41.). Međutim, analiza pogrešaka i dalje se provodi u vrlo maloj mjeri (vidjeti odlomke 35. do 39.). Komisija još nije razvila pouzdanu i sveobuhvatnu bazu podataka o svim nepravilnostima, uključujući nepravilnosti u javnoj nabavi. Provela je jednu analizu pogrešaka u javnoj nabavi u okviru EFRR-a i KF-a, i to 2011. godine (vidjeti odlomak 45.).

Zaključci i preporuke

1. preporuka

- (a) Komisija bi trebala razviti bazu podataka o nepravilnostima kojom se može pružiti temelj za korisnu analizu pogrešaka u javnoj nabavi. Komisija bi trebala provoditi sveobuhvatnu analizu učestalosti, ozbiljnosti i uzroka pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike na temelju odgovarajućih podataka prikupljenih iz njezinih vlastitih baza i od država članica. Komisija bi analizu koju je provela trebala objaviti u izvješću o javnoj nabavi čija je izrada propisana novim direktivama.
- (b) Relevantna tijela u državama članicama trebala bi razviti i analizirati vlastite baze podataka o nepravilnostima u području kohezijske politike, uključujući nepravilnosti u javnoj nabavi, te bi trebala surađivati s Komisijom kako bi pružila te podatke pravodobno i u obliku kojim se omogućuje rad Komisije.

Komisija i države članice počele su provoditi mjere za rješavanje problema, no i dalje je potrebno uložiti mnogo napora

100

Unatoč nedostatku sveobuhvatne analize problema, Komisija i države članice počele su provoditi mjere za njegovo rješavanje. Zakonodavnim i nezakonodavnim mjerama koje je Komisija

poduzela od 2010. godine počelo se rješavati cjelokupni problem. Novi paket zakonskih akata o javnoj nabavi koji države članice trebaju provesti do travnja 2016. stupio je na snagu 2014. godine (vidjeti odlomke 67. do 74.). Njime su uvedeni i novi uvjeti za Komisiju i države članice u pogledu izvješćivanja. Općenito gledajući, učinak novog zakonodavnog paketa u pogledu smanjenja učestalosti nepravilnosti ovisit će o načinu njegove provedbe u državama članicama. Novim pravnim okvirom za europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje 2014.–2020. uvedeni su *ex ante* uvjeti u pogledu sustava javne nabave u državama članicama. Takvi preduvjeti imaju potencijal da pomognu riješiti probleme (vidjeti odlomke 61. do 65.). Od država članica zahtijevalo se da provedu unutarnju procjenu o tome na koji način ispunjavaju te uvjete i ispunjavaju li ih te da sažetak te procjene uključe u sporazume o partnerstvu koje su dostavile 2014. godine. Znatno broj država članica do početka 2015. godine još nije ispunio te uvjete (vidjeti odlomke 61. do 65.).

2. preporuka

Komisija bi trebala dosljedno upotrebljavati svoje ovlasti kako bi obustavila plaćanja državama članicama koje ne ispune *ex ante* uvjet za javnu nabavu do kraja 2016. godine sve dok ne isprave nedostatke.

101

Komisija je 2013. godine uspostavila internu tehničku radnu skupinu i izradila interni akcijski plan. To ukazuje na poboljšanje koordinacije unutar Komisije. Međutim, većina mjera još nije u potpunosti provedena. Osim toga, akcijski je plan podržao samo dio službi Komisije te on nije objavljen (vidjeti odlomke 56. do 60.).

3. preporuka

Komisija bi trebala ažurirati i objaviti svoj interni akcijski plan za javnu nabavu. Trebala bi objavljivati izvješća o napretku svake godine. U tu bi svrhu Komisija trebala poboljšati suradnju svojih odjela koji se bave povezanim pitanjima u javnoj nabavi.

102

Pogreške u javnoj nabavi i dalje zauzimaju važan udio među izvorima pogrešaka te je potrebno uložiti mnogo dodatnih napora u pogledu analize problema i provedbe mjera. Sada je potrebna djelotvorna provedba mjera. Međutim, iako interna tehnička radna skupina čini pozitivnu razvojnu promjenu, osnovana je na niskoj razini unutar službi Komisije te Komisija nije pokazala koordinirano vodstvo na visokoj razini (vidjeti odlomke 55. do 60.).

4. preporuka

Komisija bi trebala uspostaviti skupinu na visokoj razini koja će voditi rješavanje problema pogrešaka u javnoj nabavi kako bi se izbjegao rizik da se mjere ne provedu dosljedno u svim službama Komisije. Skupina bi trebala zagovarati poboljšanja u postupcima javne nabave uključujući, po potrebi, pojednostavnjenje tog područja.

103

Nadležna tijela u državama članicama mogla bi i trebala uočiti i ispraviti pogreške u javnoj nabavi do kojih dođe na razini korisnika prije nego Komisiji podnesu zahtjeve za plaćanje. Kako su Sud i Komisija u vlastitim revizijama već prethodno istaknuli, provjere prve razine koje obavljaju države članice još uvijek nisu dovoljno djelotvorne. To vodi do toga da države članice Komisiji podnose zahtjeve za povrat troškova iz proračuna EU-a za rashode za projekte koji sadrže pogreške u javnoj nabavi (vidjeti odlomak 76.).

104

Komisija je tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. upotrebljavala financijske ispravke u većoj mjeri nego ranije. Međutim, odvrćući učinak financijskih ispravaka tijekom razdoblja do 2017. godine, kad će se zaključiti programsko razdoblje 2007.–2013.

Zaključci i preporuke

godine, može biti ograničen ako oni nisu uvedeni odlukom Komisije. Razlog je tome što države članice u skladu s uredbama imaju pravo zamijeniti rashode na koje su primijenjeni ispravci drugim rashodima koji su prihvatljivi. Na taj je način ukupni iznos sredstava koje su primile države članice u stvarnosti rijetko smanjen. Pravila su izmijenjena za rashodovno razdoblje 2014.–2020.: ako se u rashodima država članica čiju su zakonitost i pravilnost potvrdila upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje i revizijska tijela kasnije pronađe pogreška, mogu se uvesti neto ispravke (vidjeti odlomke 75. do 80.).

5. preporuka

Komisija bi trebala provoditi financijske ispravke u svim slučajevima u kojima utvrdi da provjere prve razine koje provode države članice nisu dovoljno djelotvorne te, po potrebi, pokretati postupke radi utvrđivanja povrede obveze u slučajevima nepridržavanja direktiva o javnoj nabavi.

Revizorski sud usvojio je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourggu 16. srpnja 2015.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

105

Uz potrebu za bazom podataka Komisije kojom bi se olakšala analiza pogrešaka u javnoj nabavi (vidjeti 1. preporuku), informatički alati kao što su e-nabava i prikupljanje podataka mogli bi donijeti dodatne koristi javnoj nabavi te pomoći u rješavanju problema. Uvođenje takvih alata bilo je u državama članicama u vrijeme revizije u različitim fazama te je tako smanjena mogućnost potpunog ostvarivanja svih mogućih koristi koje oni donose (vidjeti odlomke 83. do 94.).

6. preporuka

- (a) Komisija bi trebala u većoj mjeri iskoristiti mogućnosti koje nude razvojne promjene u informacijskoj tehnologiji, uključujući promicanje e-nabave, alata za prikupljanje podataka i dobrih praksi.
- (b) Države članice trebale bi u većoj mjeri iskoristiti mogućnosti koje nude e-nabava i alati za prikupljanje podataka.

Uloge Komisije i država članica u javnoj nabavi i kohezivskoj politici

Na razini Europske komisije:

- (a) **Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku** nadgleda provedbu EFRR-a i KF-a, uključujući pregovaranje i odobravanje operativnih programa (OP). Prati provedbu operativnih programa te provodi reviziju nad njima, uključujući u pogledu usklađenosti s javnom nabavom. GU za regionalnu i urbanu politiku i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost objavljuju i smjernice, od kojih neke izrađuju u suradnji s državama članicama. Na primjer, objavljuju smjernice za financijske ispravke u slučaju neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi¹.
- (b) **Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost** nadgleda provedbu ESF-a na slične načine kao što GU za regionalnu i urbanu politiku nadgleda provedbu EFRR-a i KF-a (vidjeti prethodno u tekstu).
- (c) **Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike** (bivši GU za unutarnje tržište i usluge) odgovorna je za razvoj zakonskih akata o javnoj nabavi i nadgledanje njihove provedbe. Ona prati njihovu provedbu u državama članicama i pruža im pri tome pomoć te po potrebi provodi mjere za provedbu propisa.
- (d) **Glavna uprava za proračun** odgovorna je za upravljanje proračunskim regulatornim okvirom te daje prijedloge i provodi regulatorni okvir kojim se uspostavlja, izvršava i kontrolira proračun EU-a.

Na razini država članica:

- (a) **Upravljačka tijela** odgovorna su za upravljanje operativnim programima i njihovu provedbu. Ona mogu delegirati provedbu programa provedbenim tijelima. Upravljačko tijelo ili njegova provedbena tijela obavljaju provjere postupaka javne nabave u okviru svojih provjera upravljanja.
- (b) **Tijela za ovjeravanje** obavljaju konačne provjere zahtjeva za plaćanje prije nego što se oni dostavljaju Komisiji.
- (c) **Revizijska tijela** provode *ex post* revizije sustava i uzoraka pojedinačnih projekata prije nego što podnesu izvješća Komisiji. Njihovim su revizijama obuhvaćena pitanja povezana sa sustavima upravljanja javnom nabavom te pojedinačne provjere usklađenosti projekata.

1 Smjernice COCOF-a (odbora koji je osnovan radi koordinacije fondova) (COCOF 07/0037/03 Smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka rashoda sufinanciranih iz strukturnih fondova ili kohezijskog fonda u slučaju neusklađenosti s pravilima javne nabave, 29. 11. 2007.). Odluka Komisije C(2013) 9527 završna verzija od 19. 12. 2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija.

Analiza pogrešaka koje je Sud uočio po fondu za razdoblje 2009.–2013.

	Broj ispitanih transakcija	Projekti u okviru kojih su provjereni postupci javne nabave	Projekti s barem jednom pogreškom u javnoj nabavi	Ukupan broj pogrešaka		Ozbiljne	Znatne	Manje
				Broj	%			
EFRR	657	378	170	382	60	117	185	80
Kohezijski fond	156	145	68	125	21	26	74	25
ESF	607	171	42	80	19	25	29	26
Ukupno	1 420	694	280	587	100 %	168	288	131

Opis i analiza pogrešaka u različitim fazama natječajnih postupaka

	Opis pogreške	Broj pogrešaka koje je Sud utvrdio za razdoblje 2009.–2013.			
		Ozbiljne	Znatne	Manje	Ukupno
Prednatječajna faza	Umjetna podjela radova ili usluga na manje natječaje kako bi se izbjeglo prelaženje pragova	23	3	0	26
	Neopravdana izravna dodjela ugovora	21	2	0	23
	Uporaba neodgovarajućeg natječajnog postupka	27	10	1	38
	Ukupno za prednatječajnu fazu	71	15	1	87
Natječajna faza	Problemi u vezi s uvjetima u pogledu objavljivanja i transparentnosti te natječajnim specifikacijama	11	64	111	186
	Utvrđivanje nezakonitih kriterija odabira/dodjele i njihova nepravilna primjena	33	128	6	167
	Nedostaci u postupcima, uključujući neodgovarajuću dokumentaciju	22	39	12	73
	Ukupno za natječajnu fazu	66	230	130	426
Upravljanje ugovorom	Izmjena ili proširenje opsega ugovora bez uporabe postupka nabave	31	42	1	74
UKUPNO		168	288	131	587
		29 %	49 %	22 %	100 %

Postupci radi utvrđivanja povrede obveze u području javne nabave koje je pokrenula Komisija za razdoblje 2009.–2013.

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	Ukupno	Upućeno Sudu Europske unije ¹
Belgija	1					1	
Bugarska	2					2	
Češka							
Danska							
Njemačka	4	1	1		1	7	1
Estonija							
Irska							
Grčka	8	6	4			18	3
Španjolska	2			1		3	
Francuska							
Italija	1	1	5	2		9	
Cipar	1					1	
Latvija		1		1		2	
Litva							
Luksemburg							
Mađarska	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Nizozemska	1	3				4	1
Austrija			1	1		2	
Poljska			2	1		3	1
Portugal	1	1				2	
Rumunjska	2	1		1		4	
Slovenija		1				1	
Slovačka	1					1	
Finska							
Švedska	1				1	2	
Ujedinjena Kraljevina	3	1				4	
Ukupno	32	18	14	7	3	74	8

¹ Presude za slučajeve u Njemačkoj i Nizozemskoj donesene su 2012. godine. Dva slučaja u Mađarskoj i dva od slučajeva u Španjolskoj povučena su sa Suda Europske unije. Jedan slučaj u Grčkoj i slučaj u Poljskoj još su u tijeku.

Sažetak

V

Komisija se već duže vrijeme bavi problemom pogrešaka u javnoj nabavi u području kohezijske politike, ali sada ih rješava na usklađeniji način u okviru akcijskog plana za javnu nabavu (vidjeti opažanje Suda u točki 56.).

Pogreške u javnoj nabavi rješavaju se od prethodnih programskih razdoblja. Na temelju nalaza revizije izrađene su prve smjernice o financijskim ispravcima objavljene 2007. Komisija također već na sveobuhvatan način analizira pogreške u javnoj nabavi u području kohezijske politike. Ova se analiza provodi svake godine ocjenom godišnjih izvješća o kontroli koje dostavljaju nacionalna revizijska tijela i na temelju vlastitih nalaza revizije (u kontekstu revizije „Premošćivanje jazova jamstava“, polovica nalaza revizije povezana je s javnom nabavom). O toj se ocjeni izvješćuje u godišnjim izvješćima o radu predmetnih glavnih uprava.

Zajednički odgovor Komisije na točke VI i VII

Komisija je prije 2010. već poduzela mjere usmjerene na rješavanje problema u području javne nabave. Provedba akcijskih planova utemeljenih na nalazima revizije Komisije u području javne nabave počela je već 2006. u različitim državama članicama. Pored horizontalne analize pogrešaka u području javne nabave koja je provedena i predstavljena Savjetodavnom odboru za javne ugovore¹ u svibnju 2011., Komisija je u listopadu 2011. objavila i radni dokument službi Komisije „Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za godine 2006.–2009. – mjere koje je poduzela Komisija i daljnji postupci“².

1 Radni dokument koji je pripremio GU za regionalnu politiku na temu glavnih nalaza revizije o primjeni pravila javne nabave u državama članicama u projektima koji se sufinanciraju iz EFRR-a i Kohezijskog fonda u okviru kohezijske politike (CC/2011/08 EN).

2 Radni dokument službi Komisije „Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za godine 2006.–2009.“ (SEC(2011) 1179 od 5. listopada 2011.) i

Analiza pogrešaka u javnoj nabavi koju je provela Komisija odražava se i u Odluci Komisije od 19. prosinca 2013. (C(2013) 9527 završna verzija) u kojoj su utvrđene smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka za slučajeve neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi. Tim su smjericama ažurirane smjernice koje postoje od studenoga 2007.³

U programskom razdoblju 2014.–2020. Komisija je zauzela proaktivan pristup pružanjem potpore državama članicama, putem smjernica, praćenja i podrške (npr. pružanjem tehničke podrške), u provedbi njihovih nacionalnih akcijskih planova u pogledu neispunjenih *ex ante* uvjeta do kraja 2016. Ovim preventivnim pristupom Komisija želi smanjiti rizik od moguće obustave plaćanja za operativne programe (OP) nakon 2016., ali neće oklijevati upotrijebiti to sredstvo obustave ako ne budu ispunjeni ciljevi i postignuća iz akcijskih planova.

VIII (a) i.

Komisija prihvaća tu preporuku.

Komisija će razmotriti mogućnost unaprjeđenja funkcionalnosti svojeg sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) kako bi zadovoljila funkcionalne zahtjeve Suda. Trenutačno se istražuje mogućnost interoperabilnosti između sustava IMS i CED/ABAC i ostalih baza podataka Komisije.

Nadalje, u pogledu pogrešaka otkrivenih tijekom vlastitih revizija, službe Komisije počinju se koristiti zajedničkim IT alatom za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond (ESF) pod nazivom „MAPAR“ (Upravljanje revizijskim postupcima, aktivnostima i resursima).

3 Ref. COCOF 07/0037/03-EN od 29.11.2007. koji se primjenjuje na Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond i Europski socijalni fond; Ref. EFC/24/2008 od 1.4.2008. koji se primjenjuje na Europski fond za ribarstvo i „SOLID/2011/31 REV“ od 11.1.2012., odnosno smjernice za financijske ispravke koje će se primjenjivati na nepravilnosti u primjeni propisa Unije o javnoj nabavi na ugovore koji se financiraju iz četiriju fondova u okviru općeg programa „Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima“ tijekom programskog razdoblja 2007.–2013.

Naposljetku, Komisija predviđa daljnje mjere za poboljšanje analize podataka o javnoj nabavi, posebno poticanjem prikupljanja takvih podataka i razvojem alata za analizu podataka u svrhe ranog otkrivanja stvarnih i mogućih anomalija u javnoj nabavi i boljeg razumijevanja njihovih uzroka (izvan područja kohezije).

VIII (a) ii.

Komisija prihvaća tu preporuku i napominje da je upućena državama članicama.

IMS-om se državama članicama osigurava baza podataka koja se može upotrebljavati ne samo za ispunjenje obveze prijavljivanja nepravilnosti utvrđene različitim sektorskim propisima, već i za provedbu analiza koje će se upotrebljavati u nacionalne svrhe.

VIII (b)

Komisija prihvaća tu preporuku. Glavni direktori četiriju glavnih uprava za europske strukturne i investicijske fondove (glavne uprave za ESIF) već se redovito sastaju u okviru takozvanog „Odbora za obustavu plaćanja u slučaju neispunjenja *ex ante* uvjeta“, kojem je pridružen GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove⁴. Preventivni (s provedbom nacionalnih akcijskih planova za slučajeve neispunjenja *ex ante* uvjeta) i korektivni (s obustavom plaćanja) pristup nastaviti će se strogo i dosljedno primjenjivati.

4 Odbor koordinira i izrađuje preporuke za odluke o obustavi, uključujući izradu nacrtu odluka o obustavi, u okviru provedbe članka 19. stavka 5. i članka 142. stavka 1. točke (e) Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i članka 41. Uredbe (EU) br. 1306/2013 („Horizontalna uredba“ o ZPP-u) te glavnim direktorima četiriju glavnih uprava za ESIF daje savjete o pitanjima koja su s time povezana.

VIII (c)

Komisija prihvaća tu preporuku i već ju provodi uz bolju koordinaciju svih odjela na razini direktora od ljeta 2014.

Komisija planira ostvariti šire prihvaćanje svojeg akcijskog plana za javnu nabavu među službama Komisije. Također se predviđa njegovo prihvaćanje na višoj razini.

VIII (d)

Komisija prihvaća tu preporuku koja se djelomično provodi i podržava inicijative usmjerene na poboljšanja u području javne nabave.

Predviđaju se redoviti kontakti između povjerenika nadležnih za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) i za unutarnje tržište u obliku o kojem će biti odlučeno. Ta bi skupina mogla pozvati iskusne vanjske dionike kad god to smatra korisnim. Komisija također podržava ideju vodstva na visokoj razini i primjećuje da se direktori Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i Glavne uprave GROW redovito sastaju od srpnja 2014. Na toj su razini već pozvani iskusni vanjski dionici.

VIII (e)

Komisija prihvaća tu preporuku i smatra da već poduzima preporučene mjere. Vidjeti također odgovor Komisije na prethodnu točku VIII. podtočku (b).

Komisija će nastaviti određivati financijske ispravke kad god utvrdi da provjere prve razine koje obavljaju države članice nisu dovoljno djelotvorne. U slučaju otkrivanja ozbiljnih nedostataka provode se preventivne i korektivne mjere kao što su akcijski planovi, prekidi i financijski ispravci čime se osigurava zakonitost i pravilnost prošlih i budućih rashoda prijavljenih Komisiji. Plaćanja se ne nastavljaju dok se sustavi ne poboljšaju i provodi se strogi nadzor nad provedbom korektivnih mjera kojima se osigurava da se sustavi upravljanja i kontrole za programe ponovno ne pogoršaju.

U slučaju učestalih povreda direktiva o javnoj nabavi Komisija će, kada je to potrebno, nastaviti provoditi postupke zbog povrede.

VIII (f)

Komisija prihvaća tu preporuku.

Budući da se e-nabavom posebno povećava transparentnost, olakšava provođenje prekograničnih natječaja i pristup MSP-ova te se pojednostavnjuju upravni postupci, u direktivama iz 2014. propisan je niz obveza u području e-nabave. Ispravno i brzo prenošenje tih odredbi prioritet je za Komisiju.

U pogledu alata za prikupljanje podataka, Komisija poduzima preporučene mjere. Ona aktivno potiče nadležna nacionalna tijela na uporabu sustava ARACHNE, preventivnog alata za mjerenje rizika koji je razvila. Tim bi se alatom moglo pridonijeti znatnim poboljšanjima u pogledu sprječavanja i otkrivanja različitih rizika povezanih, primjerice, s postupcima javne nabave, sukobom interesa i koncentracijom bespovratnih sredstava na određene gospodarske subjekte. Njime se može pridonijeti i otkrivanju znakovna upozorenja za sumnju na prijevaru. Komisija je svjesna i podržava uporabu drugih usporedivih alata za prikupljanje podataka.

VIII (g)

Komisija prihvaća tu preporuku i napominje da je upućena državama članicama.

Uvod

10

Komisija ističe da je, u okviru podijeljenog upravljanja, provedba regulatornog okvira u području javne nabave u nadležnosti država članica. One su također nadležne za način prenošenja direktiva o javnoj nabavi u nacionalni pravni poredak.

Opazanja

24

Komisija upućuje na svoje odgovore u posebnom izvješću koje spominje Sud.

25

U svakom sustavu javne nabave potreban je određeni stupanj složenosti kako bi se arbitrarno postupanje ugovornih tijela svelo na najmanju moguću razinu i u cilju podržavanja načela jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti.

Komisija osim toga primjećuje slučajeve u kojima nacionalno zakonodavstvo premašuje obveze propisane u direktivama.

Zajednički odgovor Komisije na točke 26 i 27

Komisija je razvila niz mjera za rješavanje problema manjka administrativnih kapaciteta. Dva primjera mjera iz akcijskog plana za javnu nabavu (koji je spomenut u točki 56. izvješća) odnose se izravno na taj problem. Komisija je 2015. završila smjernice o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u javnoj nabavi u kojima ističe potrebu dobrog planiranja. Te je godine provela i ispitivanje administrativnih kapaciteta, sustava i praksi u cijelom EU-u u cilju osiguranja usklađenosti i kvalitete javne nabave u području fondova ESI. U toj su studiji navedene posebne preporuke za poboljšanje administrativnih kapaciteta u svakoj državi članici.

29 (a)

Komisija napominje da je u Češkoj osnovana radna skupina na nacionalnoj razini u kojoj sudjeluje Ured za javnu nabavu, Ministarstvo regionalnog razvoja (kao koordinatori) i druga mjerodavna tijela u cilju usklađivanja tumačenja pravila o javnim nabavama.

32

Nepravilnosti koje su države članice prijavile Komisiji putem sustava upravljanja nepravilnostima (IMS) ne upotrebljavaju se isključivo za izradu godišnjeg izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a i za borbu protiv prijevara, već se analiziraju u svrhe zaključenja programskog razdoblja 2000.–2006. i u okviru godišnjih koordinacijskih sastanaka s revizijskim tijelima.

Dostavljeni podaci upotrebljavaju se i u svrhe analize rizika, odnosno revizori Komisije upotrebljavaju ih za pripremu misija, a njima se koristi i Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF). Oni se na zahtjev dostavljaju i revizorima Suda.

33

OLAF putem IMS-a zaprima nepravilnosti koje su prijavile države članice u ime Komisije. Komisija ističe da razvrstavanje prijavljene nepravilnosti nije statično i konačno. Trenutak u kojem države članice razvrstavaju slučajeve razlikuje se ovisno o nacionalnom zakonodavstvu i praksi te o nacionalnoj politici. U određenim slučajevima izbjegavalo se prijedoreno razvrstavanje slučajeva kao „prijevare“ zbog posljedica u smislu odgovornosti predviđenih u nacionalnom zakonodavstvu.

Stoga se može dogoditi da određena nepravilnost koja u početku nije razvrstana kao „sumnja na prijevaru“ promijeni status zahvaljujući novostima u vezi s tim slučajem i zbog razvoja odgovarajućih postupaka. Slično tome, slučaj koji je izvorno razvrstan kao „sumnja na prijevaru“ može se ponovno razvrstati u jednostavnu „nepravilnost“ na temelju odluke sudova ili istražnih i nadležnih tijela.

35

Vidjeti zajednički odgovor Komisije na točke 26. i 27.

38 (b)

Pitanja javne nabave nalaze se na samom vrhu dnevnog reda u Italiji jer je ona glavni izvor financijskih ispravaka za EFRR.

Na početku je nužno riješiti povezane nedostatke u inventaru i analizi pogrešaka u području javne nabave.

39

Na temelju svoje analize iz 2011.⁵ Komisija je poduzela posebne mjere u nastojanju da ublaži te rizike i da pomogne državama članicama; posebno je upravljačkim tijelima osigurala dodatne smjernice i osposobljavanje o utvrđenim rizicima te su nastavljene mjere za pravovremenu provedbu financijskih ispravaka, postupaka prekida i obustave i za revizije usmjerene na najrizičnija područja. Te su aktivnosti objedinjene u okviru akcijskog plana za javnu nabavu koji je utvrđen 2013. među svim glavnim upravama za ESIF, Glavnom upravom GROW i Europskom investicijskom bankom (EIB) radi poboljšanja provedbe pravila o javnoj nabavi.

44 (a)

Podaci navedeni u godišnjim izvješćima o kontroli trebali bi se upotrijebiti za postupak jamstava za svaki operativni program, a ne za provedbu analize pogrešaka u području javne nabave.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 39.

44 (c)

O pitanjima javne nabave razgovara se u okviru bilateralnih sastanaka s revizijskim tijelima ako su važni za predmetnu državu članicu/program.

⁵ Radni dokument službi Komisije „Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za godine 2006.–2009. (SEC(2011) 1179 od 5. listopada 2011.) i radni dokument koji je izradio GU za regionalnu politiku o glavnim nalazima revizije u pogledu primjene pravila o javnoj nabavi u državama članicama u projektima koje su sufinancirali EFRR i Kohezijski fond u okviru kohezijske politike (CC/2011/08 EN).

46

Službe Komisije razvile su IT alat pod nazivom „MAPAR“ (Upravljanje revizijskim postupcima, aktivnostima i resursima) koji je sada u uporabi. Jedna od funkcionalnosti tog zajedničkog alata za EFRR, KF i ESF jest unos i razvrstavanje nalaza prema tipologiji pogreške i unutar jedne kategorije (npr. javna nabava) pronalaženjem potkategorije (nema učinka poticaja, program nije prijavljen itd.).

GU REGIO i GU EMPL upotrebljavat će MAPAR za praćenje svih nalaza revizije na horizontalan način i redovito ažurirati tablicu popisa rizika u svrhu boljeg i čvršćeg upravljanja fondovima. To se primjenjuje i na probleme povezane s revizijom javne nabave koje je otkrila Komisija.

Osim toga, uspostavljena je baza podataka IMS-a kao alat s pomoću kojeg države članice mogu prijavljivati otkrivene nepravilnosti, uključujući one povezane s javnom nabavom. Ta baza podataka dostupna je svim mjerodavnim službama Komisije.

47

U kontekstu tematske revizije provjera upravljanja 2012. GU EMPL utvrdio je posebne slučajeve povreda pravila javne nabave koji nisu otkriveni tijekom nacionalnih kontrola. O izvješću i njegovom zaključku razgovaralo se s nacionalnim nadležnim tijelima u nekoliko navrata.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 46.

48

IMS je izrađen kako bi države članice mogle Komisiji prijavljivati nepravilnosti (prijeverne i neprijeverne, uključujući nepravilnosti povezane s javnom nabavom).

U vezi s nepravilnostima u području javne nabave, pored strukturiranih polja, više informacija dostupno je i u poljima za slobodni tekst u sustavu IMS-a. Međutim, iskoristivost podataka ovisi o kvaliteti informacija i razini detalja koje su dostavila nacionalna nadležna tijela.

Svrha sustava nije dostavljanje informacija na koje upućuje Sud putem potpuno strukturiranih polja.

Vidjeti odgovor Komisije na točke 32. i 46.

49

Komisija već odavno rješava taj problem, ali sada mu je pristupila na koordiniraniji način u okviru krovnog akcijskog plana za javnu nabavu.

Komisija podsjeća na dokumente iz točke 39. (smjernice o izbjegavanju pogrešaka i studija za pregled stanja o administrativnim kapacitetima).

51

Komisijina analiza pogrešaka u javnoj nabavi odražava se u Odluci Komisije od 19. prosinca 2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija. Tim su smjericama ažurirane smjernice koje postoje od studenoga 2007.

57

Do kraja lipnja 2015. provedba akcijskog plana za javnu nabavu dalje je napredovala. Od 12 mjera tri su okončane (kako je Sud naveo u točkama (a) do (c) u nastavku), sedam mjera se provodi, a dvije se planiraju za dugoročnu provedbu i još nisu pokrenute.

Mjere čija provedba još nije počela uključuju aktivnosti br. 11 (sustavi upravljanja kvalitetom javne nabave) i 12 (vodič za smjernice) u **tablici 2.**

58 (a)

Komisija planira potvrditi akcijski plan za javnu nabavu na široj, a možda i višoj razini dionika nego prije.

58 (b)

Radna skupina osnovana je kao podskupina interne skupine osnovane na razini direktora službe za jačanje kapaciteta fondova u slabijim državama članicama. Ta interna skupina odgovara Glavnom tajništvu.

Komisija smatra da tehnički problem po potrebi zahtijeva tehničko praćenje pod nadzorom uprave koja aktivno sudjeluje u radnoj skupini za javnu nabavu, ako je primjenjivo.

Direktori glavnih uprava REGIO i GROW redovito se sastaju od srpnja 2014. i razgovarali su o mogućnosti redovitih sastanaka na visokoj razini (direktori glavnih uprava i povjerenici).

60

Svaki povjerenik posljednjih godina upućuje na probleme javne nabave i poziva države članice da unaprijede svoje sustave. To su povjerenici zaduženi za regionalnu politiku ponavljali posljednjih šest godina tijekom saslušanja u postupku davanja razrješenice. Nadalje, svaka je glavna uprava u svojem godišnjem izvješću o radu izvijestila o poduzetim mjerama za rješavanje problema povezanih s javnom nabavom i isto tako poziva države članice da unaprijede svoje sustave.

Komisija smatra da su sve aktivnosti javne nabave pokrenute i da ih pažljivo nadzire viša uprava predmetnih službi Komisije (glavne uprave za ESIF i GU GROW).

61

U kontekstu *ex ante* uvjeta i sporazuma o partnerstvu donesenih 2014., za programsko razdoblje 2014.–2020.⁶ doneseno je 12 akcijskih planova koji će se ocijeniti do 2016.

Komisija je zauzela proaktivan pristup pružanjem potpore državama članicama, putem smjernica, praćenja i potpore (npr. pružanjem tehničke podrške) u provedbi njihovih nacionalnih akcijskih planova u pogledu neispunjenih *ex ante* uvjeta do kraja 2016. Tim preventivnim pristupom Komisija želi smanjiti rizik od moguće obustave plaćanja za operativne programe nakon 2016., ali neće oklijevati upotrijebiti to sredstvo obustave ako ne budu ispunjeni ciljevi i postignuća iz akcijskih planova.

63

Komisija upućuje na odgovor na točke 60. i 61. i ističe da stabilna provedba primjenjivog zajedničkog i/ili posebnog zakonodavnog i programskog okvira ima prednost nad apsorpcijom.

71

GU GROW također je odgovorio na posebna pitanja koja su postavila nacionalna nadležna tijela i izradio je IT alat, WIKI, u koji se učitavaju pitanja i odgovori i stavljaju na raspolaganje svim nacionalnim nadležnim tijelima.

74

Komisija planira državama članicama dati smjernice za izradu izvješća za praćenje u skladu s potrebama Komisije za informacijama.

76

Nedovoljna učinkovitost provjere upravljanja u okviru provjera prve razine izvor je velike zabrinutosti za Komisiju (vidjeti Godišnje izvješće o radu Glavne uprave REGIO za 2014., str. 50.).

⁶ Za BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK i RO.

S državama članicama razgovaralo se 2014. i 2015. o dokumentu „Smjernice za provjere upravljanja“ i on će biti objavljen u srpnju 2015. U njemu postoji odjeljak posvećen provjerama javne nabave. On nije dio akcijskog plana za javnu nabavu jer su njime obuhvaćene provjere upravljanja svih vrsta.

80

Na temelju pravnih odredbi u programskom razdoblju 2007.–2013. propisima je dopuštena zamjena nepravilnih rashoda prihvatljivim rashodima ako su ti novi rashodi podvrgnuti provjerama upravljačkih i revizijskih tijela. Posljedica takvih financijskih ispravaka mogu biti gubici sredstava države članice u trenutku zaključivanja programa kada zamjena rashoda više nije moguća jer nema naknadnih zahtjeva za plaćanje.

U razdoblju 2014.–2020. i u skladu s člankom 145. Uredbe (EU) br. 1303/2013, financijski ispravci podrazumijevaju neto smanjenje pomoći i u slučaju kada postoji veliki nedostatak u učinkovitom funkcioniranju sustava koji revizijsko tijelo nije otkrilo i prijavilo prije nego što ga je otkrila Komisija ili Revizorski sud.

87

Nastavno na svoju Komunikaciju o e-javnoj nabavi od početka do kraja za modernizaciju javne uprave (COM(2013) 453), Komisija je pokrenula niz mjera kojima se podupire prihvaćanje e-javne nabave:

- na političkoj razini, ciljevi za prihvaćanje e-javne nabave uključeni su u sveobuhvatni politički paket usmjeren na potpunu provedbu Jedinog digitalnog tržišta (COM(2015) 192),
- Komisija je pokrenula Forum više dionika o e-javnoj nabavi (EXEP) u okviru kojeg se dijeli, širi i pojašnjava najbolja praksa u područjima upravljanja, propisa i interoperabilnosti,

- Komisija podržava pilot projekt e-natječaja u okviru projekta eSens, kojim se omogućuje prekogranična interoperabilnost. Gospodarski subjekt moći će se koristiti jednim računalnim programom za komunikaciju s nekoliko rješenja za e-natječaje u cijeloj Europi. Povrh toga, Komisija je počela upotrebljavati Instrument za povezivanje Europe (CEF) za pokrivanje drugih aspekata digitalizacije javne nabave, uključujući e-izdavanje računa i pojednostavnjenje,
- sredstvima EU-a koja se iskorištavaju putem EFRR-a/KF-a ili ESF-a pomaže se državama članicama da razviju administrativne kapacitete i infrastrukturu (uključujući platformu za e-nabavu) potrebne za potpuni prelazak na e-nabavu.

89

Vidjeti odgovore Komisije na točke 26., 27. i 46.

91

ARACHNE je razvijen kao pomoć državama članicama u provjerama upravljanja i kao alat za upozorenje na prijevaru. On uključuje niz pokazatelja rizika povezanih s javnom nabavom, primjerice vrijeme između objave natječaja i datuma potpisivanja ugovora; broj diskvalificiranih ponuda/broj zaprimljenih ponuda; broj prihvatljivih ponuđača; iznos ugovora sklopljenih u okviru pregovaračkog, ograničenog postupka ili izravnom dodjelom/ukupni trošak projekta; broj dodataka ugovora u usporedbi s prosjekom po sektoru; financijski ispravak u postupku javne nabave koji je u prošlosti primijenjen na korisnika.

Drugo, sustavom ARACHNE utvrđuje se sudjelovanje korisnika, izvođača i podizvođača u različitim projektima i programima, ali se utvrđuju i veze između subjekata uključenih u provedbu projekta.

94

Treba napomenuti da u propisima iz 2007.–2013. nije postojala obveza država članica da provode npr. strategije suzbijanja prijevarena. Za programsko razdoblje 2007.–2013. korisnici su uglavnom pristali upotrebljavati ARACHNE za testiranje sustava. Zato su mnoge države članice odlučile slati podatke za samo dio operativnih programa u njihovoj nadležnosti. Do sredine 2015. još četiri države članice poslale su podatke za barem jedan operativni program.

Komisija predviđa daljnji rast broja korisnika u razdoblju 2014.–2020. U tome razdoblju ARACHNE može biti učinkovit element za ublažavanje rizika od prijevarena.

Zaključci i preporuke**97**

Vidjeti zajednički odgovor Komisije na točke 26. i 27.

98

Od prethodnih programskih razdoblja Komisija je rješavala pogreške u području javne nabave. Na temelju nalaza revizije izrađene su prve smjernice o financijskim ispravcima izdane 2007.

Komisija sada rješava to pitanje na koordinirani i iscrpniji način u okviru akcijskog plana za javnu nabavu.

99

Komisija je poduzela odgovarajuće mjere i akcijske planove za ispravljanje nedostataka u pojedinim državama članicama u kojima su u okviru revizija otkriveni problemi. Zahvaljujući njezinoj analizi 2013. su ažurirane smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka u slučaju neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi.

U pogledu razvoja stabilne, sveobuhvatne baze podataka svih nepravilnosti, Komisija upućuje na svoj odgovor iz točaka 32., 46. i 48., a u pogledu izrađenih dokumenata, na zajednički odgovor Komisije na točke 26. i 27.

Preporuka 1. (a)

Komisija prihvaća tu preporuku.

Komisija će razmotriti mogućnost unaprjeđenja funkcionalnosti svog sustava za upravljanje nepravilnostima (IMS) kako bi zadovoljila zahtjeve Suda u tom pogledu. Trenutačno se istražuje mogućnost interoperabilnosti između sustava IMS i CED/ABAC i ostalih baza podataka Komisije.

Nadalje, u pogledu pogrešaka otkrivenih tijekom vlastitih revizija, službe Komisije počinju se koristiti zajedničkim IT alatom za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond (ESF) pod nazivom „MAPAR“ (Upravljanje revizijskim postupcima, aktivnostima i resursima).

Naposljetku, Komisija predviđa daljnje korake za poboljšanje analize podataka o javnoj nabavi, posebno poticanjem prikupljanja takvih podataka i razvojem alata za analizu podataka u svrhe ranog otkrivanja stvarnih i mogućih anomalija u javnoj nabavi i boljeg razumijevanja njihovih uzroka (izvan područja kohezije).

Preporuka 1. (b)

Komisija prihvaća tu preporuku i napominje da je upućena državama članicama.

IMS-om se državama članicama već osigurava baza podataka koja se može upotrebljavati ne samo za ispunjenje obveze prijavljivanja nepravilnosti utvrđene različitim sektorskim propisima, nego i za provođenje analiza koje će se upotrebljavati u nacionalne svrhe.

100

Komisija je prije 2010. već poduzela mjere usmjerene na rješavanje problema u području javne nabave. Provedba akcijskih planova utemeljenih na nalazima u području javne nabave počela je već 2006. u različitim državama članicama. Pored horizontalne analize pogrešaka u području javne nabave koja je predstavljena u svibnju 2011. Savjetodavnom odboru za javne ugovore, Komisija je u listopadu 2011. objavila i radni dokument službi komisije „Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za razdoblje 2006.–2009.– mjere koje je poduzela Komisija i daljnji postupci“.

Analiza pogrešaka u javnoj nabavi koju je provela Komisija odražava se i u Odluci Komisije od 19. prosinca 2013. (C(2013) 9527 završna verzija) u kojoj su utvrđene smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka za slučajeve neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi. Tim su smjernicama ažurirane smjernice koje postoje od studenoga 2007.

U pogledu programskog razdoblja 2014.–2020. Komisija je zauzela proaktivan pristup podupiranjem država članica, putem smjernica, praćenja i potpore (npr. pružanjem tehničke podrške), u provedbi njihovih nacionalnih akcijskih planova u pogledu neispunjenih *ex ante* uvjeta do kraja 2016. Tim preventivnim pristupom Komisija želi smanjiti rizik od moguće obustave plaćanja za operativne programe nakon 2016., ali neće oklijevati upotrijebiti to sredstvo obustave ako ne budu ispunjeni ciljevi i postignuća iz akcijskih planova.

Preporuka 2.

Komisija prihvaća tu preporuku. Glavni direktori četiriju glavnih uprava za europske strukturne i investicijske fondove redovito se sastaju u okviru Odbora za obustavu plaćanja u slučaju neispunjenja *ex ante* uvjeta, kojem je pridružen GU GROW⁷. Preventivni (s provedbom nacionalnih akcijskih planova za slučajeve neispunjenja *ex ante* uvjeta) i korektivni (s obustavom plaćanja) pristup nastaviti će se strogo i dosljedno primjenjivati.

101

Predstavnici svih glavnih uprava za ESIF, Glavne uprave GROW i EIB-a detaljno su raspravljali o mjerama iz akcijskog plana za javnu nabavu te su ih izmijenili i usuglasili. One su razvijene u suradnji s radnom skupinom za unaprjeđenje javne nabave. Radna skupina osnovana je kao podskupina interne skupine, osnovane na razini direktora, službi za jačanje kapaciteta fondova u državama članicama. Interna skupina odgovara Glavnom tajništvu.

Provedba akcijskog plana za javnu nabavu napredovala je (vidjeti odgovor Komisije na točku 57.). Komisija planira potvrditi i akcijski plan za javnu nabavu na široj, a možda i na višoj razini dionika nego prije.

Preporuka 3.

Komisija prihvaća tu preporuku i već je provodi uz bolju koordinaciju svih odjela na razini direktora od ljeta 2014.

Komisija planira ostvariti šire prihvaćanje svojeg akcijskog plana za javnu nabavu među službama Komisije. Predviđa se njegovo prihvaćanje i na višoj razini, što je istaknuto u odgovoru Komisije na preporuku 2.

102

Vidjeti odgovore Komisije na točke 100. i 101.

⁷ Odbor koordinira i izrađuje preporuke za odluke o obustavi, uključujući izradu nacrtu odluka o obustavi, u okviru provedbe članka 19. stavka 5. i članka 142. stavka 1. točka (e) Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i članka 41. Uredbe (EU) br. 1306/2013 („Horizontalna uredba“ o ZPP-u) te glavnim direktorima četiriju glavnih uprava za ESIF daje savjete o pitanjima koja su s time povezana.

Preporuka 4.

Komisija prihvaća tu preporuku koja se djelomično provodi i podržava inicijative usmjerene na unaprjeđenje javne nabave.

Predviđaju se redoviti kontakti između povjerenika nadležnih za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) i za unutarnje tržište u obliku o kojem će biti odlučeno. Ova bi skupina mogla pozvati vanjske dionike, kad god to smatra korisnim. Komisija također podržava ideju vodstva na visokoj razini i primjećuje da se direktori Glavne uprave REGIO i Glavne uprave GROW redovito sastaju od srpnja 2014. Na toj su razini već pozvaniiskusni vanjski dionici.

103

Nedovoljna djelotvornost provjere upravljanja u okviru provjera prve razine izvor je velike zabrinutosti za Komisiju. U sklopu svoje nadzorne uloge, Komisija od 2010. izvršava ciljane revizije provjera upravljanja visokorizičnih programa ako je utvrdila da bi važne pogreške koje su posljedica takvih rizika mogle ostati neotkrivene ili da ih tijelo za reviziju programa neće na vrijeme otkriti. Takve revizije, po potrebi, rezultiraju akcijskim planovima za uklanjanje utvrđenih nedostataka. Revizijama se pridonosi poboljšanjima sustava upravljanja i kontrole za programe koji su stavljeni pod rezervu kako bi se osigurala zakonitost i pravilnost prošlih i budućih rashoda prijavljenih Komisiji.

S državama članicama razgovaralo se u 2014. i 2015. o dokumentu „Smjernice za provjere upravljanja“ i on će biti objavljen u srpnju 2015. U njemu postoji odjeljak posvećen provjerama javne nabave. Taj dokument nije dio akcijskog plana za javnu nabavu jer su njime obuhvaćene provjere upravljanja svih vrsta.

104

Na temelju pravnih odredbi u programskom razdoblju 2007.–2013., propisima je dopuštena zamjena nepravilnih rashoda prihvatljivim rashodima ako su ti novi rashodi podvrgnuti provjerama upravljačkih i revizijskih tijela. Posljedica takvih financijskih ispravaka mogu biti gubici sredstava države članice u trenutku zaključivanja programa kada zamjena rashoda više nije moguća jer nema naknadnih zahtjeva za plaćanje.

U razdoblju 2014.–2020. i u skladu s člankom 145. Uredbe (EU) br. 1303/2013, financijski ispravci podrazumijevat će neto smanjenje pomoći i u slučaju kada postoji veliki nedostatak u djelotvornom funkcioniranju sustava koji revizijsko tijelo nije otkrilo i prijavilo prije nego što ga otkrije Komisija ili ERS.

Preporuka 5.

Komisija prihvaća tu preporuku i smatra da već poduzima preporučene mjere. Vidjeti također odgovor Komisije na preporuku 2.

Komisija će nastaviti određivati financijske ispravke kad god utvrdi da provjere prve razine koje obavljaju države članice nisu dovoljno djelotvorne. U slučaju otkrivanja ozbiljnih nedostataka, provode se preventivne i korektivne mjere kao što su akcijski planovi, prekidi i financijski ispravci čime se osigurava zakonitost i pravilnost prošlih i budućih rashoda prijavljenih Komisiji. Plaćanja se ne nastavljaju dok se sustavi ne poboljšaju i provodi se strogi nadzor nad provedbom korektivnih mjera kojima se osigurava da se sustavi upravljanja i kontrole za programe ponovno ne pogoršaju.

U slučaju učestalih povreda direktiva o javnoj nabavi Komisija će, kada je potrebno, nastaviti provoditi postupke zbog povrede.

105

Komisija podržava e-javnu nabavu, odnosno pilot projekt e-natječaja u okviru projekta eSens o prekograničnoj interoperabilnosti.

Za programsko razdoblje 2007.–2013. države članice nisu imale obvezu provoditi strategije borbe protiv prijevara putem alata prikupljanja podataka, kao što je ARACHNE (vidjeti odgovor Komisije na točku 94.). Komisija predviđa daljnji rast broja korisnika u razdoblju 2014.–2020. U tome razdoblju ARACHNE može biti učinkovit element za ublažavanje rizika od prijevara.

Preporuka 6. (a)

Komisija prihvaća tu preporuku. Budući da se e-nabavom posebno poboljšava transparentnost, olakšava provođenje prekograničnih natječaja i pristup MSP-ova te se pojednostavnjuju upravni postupci, u direktivama iz 2014. propisan je niz obveza u području e-nabave, a njihovo ispravno i brzo prenošenje prioritet je za Komisiju.

U pogledu alata za prikupljanje podataka, Komisija poduzima preporučene mjere. Njime se aktivno potiču nacionalna tijela na uporabu sustava ARACHNE, preventivnog alata za mjerenje rizika koji je razvila. Tim bi se alatom moglo pridonijeti znatnim poboljšanjima u pogledu sprječavanja i otkrivanja različitih rizika povezanih primjerice s postupcima javne nabave, sukobom interesa i koncentracijom bespovratnih sredstava na određene gospodarske subjekte. Također se može pridonijeti otkrivanju znakova upozorenja na sumnju na prijevaru. Komisija je svjesna i podržava uporabu drugih usporedivih alata za prikupljanje podataka.

Preporuka 6. (b)

Komisija prihvaća tu preporuku i napominje da je upućena državama članicama.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(* Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi stalno je prisutan i važan izvor pogrešaka u rashodima EU-a za koheziju. Ozbiljne pogreške dovele su do narušavanja ili potpunog izostanka poštenog tržišnog natjecanja i/ili dodjele ugovora za ponude koje nisu bile najbolje. Utvrdili smo da su Komisija i države članice počele rješavati taj problem, no i dalje je potrebno poduzeti mnogo koraka i uložiti više napora.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije