

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

532. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-a, 14.2.2018.–15.2.2018.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o:

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Kako unaprijediti funkcioniranje javne nabave u Europi i za nju

(COM(2017) 572 final)

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Poticanje ulaganja dobrovoljnom ex-ante procjenom aspekata javne nabave za velike infrastrukturne projekte

(COM(2017) 573 final)

Preporuci Komisije od 3. listopada 2017. o profesionalizaciji javne nabave – Izgradnja strukture za profesionalizaciju javne nabave

(C(2017) 6654 final – SWD(2017) 327 final)

(2018/C 227/06)

Izvjestitelj: **Antonello PEZZINI**

Zahtjev za savjetovanje:

Europska komisija, 17.11.2017.

Pravni temelj:

članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Nadležna stručna skupina:

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju

Datum usvajanja u Stručnoj skupini:

24.1.2018.

Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:

14.2.2018.

Plenarno zasjedanje br.:

532

Rezultat glasovanja

107/1/1

(za/protiv/suzdržani):

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) uvjeren je da samo transparentan, otvoren i konkurentan sustav javne nabave na jedinstvenom tržištu može zajamčiti učinkovitu javnu potrošnju te građanima pružiti visokokvalitetnu robu i usluge razvijanjem istinske **europske kulture inovativne, pametne, održive i društveno odgovorne javne nabave**.

1.1.1. U tom pogledu, EGSO preporučuje promicanje ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterij za odabir ponuda, osobito u slučaju intelektualnih usluga.

1.2. Odbor pozdravlja novi paket mjera o javnoj nabavi te ističe potrebu za:

- promicanjem kvalitete i inovacija u javnoj nabavi,
- uključivanjem okolišnih i socijalnih aspekata,
- pametnijom i učinkovitijom javnom nabavom.

1.3. Odbor naglašava važnost pametne upotrebe javne nabave u rješavanju globalnih izazova, kao što su klimatske promjene, oskudica resursa, socijalne nejednakosti i starenje društva, čime bi se podržale socijalne politike i ubrzao prelazak na održivije i konkurentnije opskrbe lance i poslovne modele te omogućio lakši pristup MSP-ovima i poduzećima socijalne ekonomije.

1.3.1. EGSO smatra da je važno poticati veću otvorenost država članica prema dobrovoljnim mehanizmima prethodne procjene za velike infrastrukturne projekte.

1.3.2. Odbor ističe da je potrebno poticati privlačnost dobrovoljne primjene novog mehanizma prethodne procjene priznavanjem oznake o sukladnosti javnom naručitelju. EGSO podržava veću profesionalizaciju svih dionika i veće sudjelovanje socijalnih poduzeća u cilju borbe protiv prijevare i korupcije jačanjem digitalne transformacije javne nabave.

1.4. Odbor posebno pozdravlja napore usmjerene na povećanje pristupa MSP-ova i poduzeća socijalne ekonomije tržištima javne nabave te naglašava da još uvijek postoje brojne prepreke njihovom potpunom sudjelovanju zbog čega, kao mjere zaštite i potpore, preporučuje uključivanje komora i/ili profesionalnih udruga.

1.4.1 Socijalni i okolišni aspekti postali su od ključne važnosti u kvalificiranju javne nabave te EGSO ističe vrijednost i korisnost tih aspekata i preporučuje uključivanje specifičnog socijalnog i okolišnog sadržaja u sve nacionalne i europske programe osposobljavanja.

1.4.2. Bilo bi uputno pokrenuti kampanju za primjenu tehničko-normativnih standarda u području okoliša ISO 14000, socijalnih pitanja ISO 26000, SA 8000:2014 i relevantnih konvencija ILO-a ⁽¹⁾ i kvalitete upravljanja/proizvodnje UNI 11648:2016 za upravljanje projektima i ISO 9000 ili jednakovrijednih tehničkih zahtjeva kvalitete u skladu s nacionalnim zakonodavstvom u natječajnoj specifikaciji, pri čemu je potrebno pomoći malim poduzećima da postignu navedene standarde pomoću Europskog socijalnog fonda.

1.5. Odbor smatra da je nužno odlučno provesti snažnu profesionalizaciju javnih naručitelja i izričito priznati nove stečene kvalifikacije te ih uskladiti sa zajedničkim europskim okvirom za tehničke i informatičke vještine koji će omogućiti zajednički pristup na cijelom europskom unutarnjem tržištu.

1.6. EGSO smatra da je Komisija, umjesto preporuke, trebala donijeti direktivu kako bi se zajamčila učinkovita i dosljedna struktura za profesionalizaciju javne nabave.

1.7. Odbor smatra da je potrebno izraditi javni digitalni registar javne nabave, među ostalim i kako bi se dotičnim poduzećima omogućilo da prošire potencijalni prostor djelovanja te kako bi se bolje procijenilo učinkovitost i cjelovitost postupka javne nabave.

1.8. Odbor smatra da je od ključne važnosti snažno zajedničko djelovanje EU-a kako bi se trećim zemljama, državama pristupnicama i državama partnerima europske politike susjedstva omogućio pristup tržištima javne nabave na temelju uzajamnosti pod jednakim uvjetima s nacionalnim poduzećima.

1.9. EGSO smatra da preporuke Europske komisije (EK) upućene pojedinim državama članicama treba pratiti snažan poticaj u području osposobljavanja u cilju omogućivanja pristupa programima i strukturnim fondovima i tehničko-normativnim standardima digitalizacije, uz usvajanje etičkog kodeksa javne nabave na europskoj razini.

⁽¹⁾ Temeljne konvencije ILO-a, Konvencija ILO-a br. 155 (higijena i sigurnost na radnom mjestu) i Konvencije ILO-a br. 131, 1 i 102.

1.10. EGSO preporučuje da se uključenost i primjena socijalnih mjera promiču kao strateški instrumenti za promicanje naprednih politika u tom sektoru.

1.11. EGSO preporučuje da se ispituju mogućnosti usvajanja zajedničkog regulatornog sustava za transnacionalnu javnu nabavu, kao 28. regulatornog sustava, kojem se javni naručitelji mogu dobrovoljno priključiti uz jamčenje jednakog postupanja u cijelom Europskom gospodarskom prostoru.

2. Kontekst i trenutačno stanje

2.1. Javna nabava pruža ogroman tržišni potencijal za inovativne proizvode i usluge ako se oni strateški upotrebljavaju kako bi potakli gospodarstvo i ulaganja, posebice provedbom Plana ulaganja za Europu, kako bi poboljšali produktivnost i uključenost te odgovorili na strukturne i infrastrukturne promjene potrebne za promicanje inovacija i rasta.

2.2. Znatna dio kupnje i javnih ulaganja u europskom gospodarstvu troši se putem javne nabave; svake godine javna tijela EU-a potroše otprilike 19 % BDP-a Zajednice na kupovinu usluga, radova i dobara.

2.2.1. Nažalost, kriterij za dodjelu u 55 % postupaka javne nabave jest najniža cijena te se pritom ne obraća osobita pozornost na kvalitetu, održivost, inovacije i socijalnu uključenost.

2.3. Devet od deset velikih infrastrukturnih projekata ne provodi se u skladu s planom navedenim u ugovoru, kao ni u skladu s predviđenim proračunskim iznosima i rokovima te često premašuje trošak do 50 % ⁽²⁾.

2.4. Regulatorni okvir u području javne nabave tradicionalno ima prilično razrađenu i složenu fizionomiju uz koju je prisutna i znatna rascjepkanost institucionalne strukture, s obzirom na to da njome upravlja više dionika na središnjoj, regionalnoj i sektorskoj razini čije zadaće i funkcije nisu uvijek jasno utvrđene.

2.5. Javne uprave na različitim razinama trebale bi imati osobito razvijene kapacitete za upravljanje postupcima javne nabave i infrastrukturnim ulaganjima. Međutim, one imaju razne slabosti, primjerice neujednačenu sposobnost planiranja i pravodobnog određivanja odgovarajućih instrumenata i mjera; nedovoljnu profesionalizaciju javnih naručitelja; brojne javne uprave u odnosu na poglavlja o potrošnji kojima se upravlja; nedostatak sustavnog prikupljanja pomoćnih informacija, uz neujednačene baze podataka kojima upravljaju različiti subjekti koji su često nedovoljno kvalitetni i pouzdani.

2.6. Ta složenost nije u potpunosti riješena paketom mjera o javnoj nabavi iz 2014.

2.7. U EU-u se sporo uvode digitalni instrumenti kojima se podržava upravljanje javnom nabavom: samo su ih četiri države članice primjenjivale u 2016. ⁽³⁾. To ukazuje na potrebu za većom upotrebom novih tehnologija kako bi se postupci dodjele pojednostavili i ubrzali.

3. Prijedlozi Komisije

3.1. U okviru paketa koji je predstavila Komisija predviđena su četiri glavna područja:

3.1.1. **utvrđivanje prioritetnih područja** koje treba poboljšati kako bi se razvio strateški pristup javnoj nabavi usmjeren na šest prioriteta;

3.1.2. **dobrovoljna ex ante procjena za velike infrastrukturne projekte** uz uspostavljanje službe za podršku te mehanizama za prijavljivanje i razmjenu informacija koji mogu pomoći u početnim fazama projekata procijenjene vrijednosti veće od 250 milijuna eura odnosno veće od 500 milijuna eura kad je riječ o projektima od velike koristi za određenu državu članicu;

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf.

⁽³⁾ COM(2017) 572 final, cap. 2.

3.1.3. **preporuke za profesionalizaciju uprava i javnih kupaca** kako bi se osiguralo da posjeduju profesionalne vještine te tehnička i postupovna znanja potrebna za poštovanje propisa i u cilju osiguravanja inovativne i održive visoke kvalitete i ulaganja s najvećom vrijednosti za novac, među ostalim i u pogledu društvene odgovornosti;

3.1.4. **smjernice za veću inovativnost s pomoću javne nabave roba i usluga.**

4. Opće napomene

4.1. Odbor pozdravlja novi paket mjera o javnoj nabavi i ističe ono što je već navedeno o potrebi za „promicanjem kvalitete i inovativnosti u javnoj nabavi, smanjenjem nepotrebnih administrativnih opterećenja, uključivanjem okolišnih i socijalnih aspekata u cilju zaštite radnih mjesta i uvjeta rada osoba s invaliditetom i drugih skupina u nepovoljnom položaju”, kao i za promicanjem – kad su posrijedi intelektualne usluge – uz ekonomski najpovoljniju ponudu, mogućnosti samo jedne ponude koju se smatra najboljom, čak i ako nije jeftinija.

4.2. Primjenom ekoloških i socijalnih kriterija omogućilo bi se da javna nabava bude pametnija i učinkovitija, zajamčila bi se veća profesionalizacija, povećalo sudjelovanje MSP-ova i poduzeća socijalne ekonomije, omogućila borba protiv pristranosti, prijevare i korupcije te promicala europska prekogranična javna nabava ⁽⁴⁾.

4.3. Odbor osobito naglašava važnost pametne upotrebe javne nabave u potpunom rješavanju globalnih izazova, kao što su klimatske promjene te oskudica resursa ili starenje društva, čime se podržavaju socijalne politike i ubrzava prelazak na održivije i konkurentnije opskrbe lance i poslovne modele te MSP-ovima omogućuje lakši pristup mogućnostima javne nabave.

4.4. EGSO smatra da je važno na dobrovoljnoj osnovi razvijati sve veću otvorenost država članica u pogledu:

- osiguravanja sve većeg širenja strateške javne nabave uz dobrovoljne mehanizme prethodne procjene za velike infrastrukturne projekte,
- razvijanja sustavne razmjene najboljih praksi u području strateške javne nabave,
- promicanja ažuriranih formula za zelenu, socijalnu i inovativnu javnu nabavu.

4.5. Odbor smatra da je nužno odlučno provesti snažnu profesionalizaciju javnih naručitelja u vidu certificiranja obveznih minimalnih uvjeta te im osigurati zajednički europski okvir za tehničke i informatičke vještine koji će omogućiti zajednički pristup na cijelom europskom unutarnjem tržištu na temelju jedinstvenog centra za vještine i interaktivne baze podataka.

4.5.1. S obzirom na iznimnu važnost socijalnih i okolišnih aspekata u javnoj nabavi te značaj i jamstvo da usklađenost s tim aspektima može dovesti do ostvarenja ciljeva socijalne uključenosti te socijalne i ekološke održivosti, EGSO predlaže i preporučuje da se u sve programe osposobljavanja usmjerene na veću profesionalizaciju osoblja koje se bavi javnom nabavom uključujući specifični sadržaj u pogledu socijalnog i ekološkog zakonodavstva, a osobito u pogledu socijalnih i okolišnih aspekata zakonodavstva o javnoj nabavi.

4.5.2. Uključivanjem tih aspekata pruža se odgovor na nove izazove u cilju potpunog iskorištavanja potencijala kako bi se strateški pridonijelo ciljevima horizontalne politike i društvenim vrijednostima, kao što su inovacije, socijalna uključenost te gospodarska i ekološka održivost.

4.5.3. EGSO stoga smatra da je nužno zajamčiti strogo poštovanje tih mjera, ako su obvezujuće, te promicati njihovu veću upotrebu ako je riječ o mjerama koje javni naručitelji mogu dobrovoljno primjenjivati. EGSO odlučno zahtijeva pokretanje kampanje za primjenu tehničko-normativnih standarda u području okoliša ISO 14000, socijalnih pitanja ISO 26000, SA 8000:2014, osam temeljenih konvencija ILO-a, konvencije ILO-a br. 155 (higijena i sigurnost na radnom mjestu), konvencija ILO-a br. 131, 1 i 102, te u području upravljanja/proizvodnje UNI 11648 za upravljanje projektima i ISO 9000 za kvalitetu proizvodnje. U primjeni tih standarda i tehničkih specifikacija za nove generacije javne nabave

⁽⁴⁾ SL C 191 od 29.6.2012., str. 84.

potrebno je osigurati veliku potporu za MSP-ove i poduzeća socijalne ekonomije kako bi se izbjegla njihova isključenost i smanjili njihovi troškovi.

4.5.4. Integracija inovativnih kriterija, posebice u velikim infrastrukturnim projektima, iziskuje zajedničku stratešku viziju za odabir proizvoda i usluge kako na temelju kvalitativnih kriterija troškova/učinkovitosti tako i na temelju ekonomski povoljne ponude u skladu s pristupom koji može uključivati socijalne, okolišne i druge kriterije, primjerice kriterije koji se odnose na kružno gospodarstvo.

4.5.5. Isto tako, s obzirom na to da države članice nedovoljno upotrebljavaju mogućnosti javne nabave u pogledu socijalnih kriterija i mjera kao strateških alata za promicanje održivih ciljeva socijalne politike, predlaže se i preporučuje odlučno promicanje uključivanja i primjene tih socijalnih kriterija i mjera koje podupire zakonodavstvo EU-a o javnoj nabavi.

4.5.6. Odbor posebice pozdravlja napore usmjerene na povećanje pristupa MSP-ova i poduzeća socijalne ekonomije tržištima javne nabave te ističe da još uvijek postoje brojne prepreke njihovom sudjelovanju.

4.5.7. EGSO smatra da bi trebalo staviti veći naglasak na ukidanje tih prepreka, među ostalim i jačanjem sustava pravnih lijekova. U tom je pogledu potrebno poticati i priznati djelovanje komora i/ili profesionalnih udruga radi rješavanja kolektivnih sporova za manja poduzeća.

4.5.8. Potrebno je izraditi javni digitalni registar javne nabave, među ostalim i kako bi se dotičnim poduzećima omogućilo da prošire potencijalni prostor djelovanja te kako bi se bolje procijenila učinkovitost i cjelovitost postupka javne nabave.

4.5.9. Osim toga, važno je pokrenuti pilot-projekte za poticanje sudjelovanja MSP-ova putem poslovnih i inovacijskih posrednika te pokrenuti europske inicijative pilot-projekata za profesionalizaciju europskih MSP-ova u pogledu jezičnih i proceduralnih vještina manjih poduzeća u središnjim tijelima za javnu nabavu.

4.6. EGSO odlučno podržava promicanje zajedničke prekogranične javne nabave, posebice za inovativne projekte i transnacionalne infrastrukturne mreže, čime bi se potaknulo sudjelovanje manjih poduzeća putem poslovnih i inovacijskih posrednika, pri čemu je potrebno zahtijevati i visoku razinu kvalitete podizvođenja za koje bi se, pak, trebalo odlučivati samo u ograničenom broju slučajeva.

4.7. Odbor ističe važnost snažnog djelovanja EU-a kako bi se u trećim zemljama, uključujući države pristupnice i države partnere u okviru europske politike susjedstva, omogućio pristup tržištima javne nabave na temelju uzajamnosti i pod jednakim uvjetima s nacionalnim poduzećima, uz razvijanje posebnih klauzula i u kontekstu bilateralnih i multilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini.

4.8. EGSO podupire uspostavljanje registra ugovora dostupnih za javnost na razini Zajednice koji će biti u cijelosti interoperabilan s nacionalnim registrima radi veće transparentnosti dodijeljenih ugovora i njihovih izmjena, uz potpunu zaštitu povjerljivih podataka i zaštitu osobnih podataka putem digitalne transformacije te uvođenje obvezne e-nabave 2018.

4.9. Odbor ponovno ističe važnost strukturiranog dijaloga s civilnim društvom na temelju dostupnosti otvorenih i transparentnih podataka radi uspostavljanja boljih instrumenata za analizu i izrade politika usmjerenih na potrebe te sustava upozoravanja na korupciju i borbu protiv nje, uključujući putem boljeg korištenja financiranja projekata.

4.10. Potrebno je osnažiti mehanizam za razmjenu informacija koji je prilagođen korisniku jer je riječ o instrumentu za upravljanje znanjem koji trebaju upotrebljavati nacionalna tijela i javni naručitelji za razmjenu najboljih praksi, uzajamno učenje iz iskustava i uspostavljanje platforme na razini Zajednice za različite aspekte u vezi s projektima.

4.10.1. Potrebno je znatno ojačati programe osposobljavanja namijenjene javnim naručiteljima.

5. Partnerstvo između Europske komisije, regionalnih i nacionalnih vlasti i poduzeća: *ex-ante* mehanizam

5.1. Odbor smatra da novi *ex-ante* mehanizam koji je predložila Komisija može biti valjan instrument ako ostane fleksibilan i dobrovoljan te ako se u okviru njega predvidi mogućnost odvojene upotrebe triju komponenti od kojih se sastoji:

- službe za podršku,
- mehanizma prijavljivanja za infrastrukturne projekte vrijednosti veće od 500 milijuna eura,
- mehanizma za razmjenu informacija

koje se moraju moći jednostavno i samostalno upotrebljavati za svaki projekt uz potpuno poštovanje jamstva povjerljivosti.

5.2. EGSO smatra da je važno da standardni obrazac za prijavljivanje ostane jednostavan i brz te da elektronički postupak jamči povjerljivost osjetljivih informacija.

5.3. EGSO smatra da bi sustav službe za podršku trebao biti strukturiran kao mreža podslužbi za podršku na nacionalnoj/regionalnoj razini kako bi se osigurala pomoć unutar zajednice, uz oslanjanje na mreže poput BC-Neta i Solvita.

5.4. Mehanizam za razmjenu informacija trebao bi zajamčiti interaktivnu bazu podataka prilagođenu korisniku i njegovim potrebama, s posebnim odborom za usmjeravanje i provjeru javnih naručitelja i poduzeća u državama članicama.

5.5. Kad je riječ o mehanizmu za *ex-ante* procjenu, Odbor ističe da ga je potrebno učiniti privlačnijim uvođenjem oznake o sukladnosti koja bi bila rezultat procjene Europske komisije.

6. Struktura za profesionalizaciju javne nabave

6.1. U potpunosti se slaže s preporukom koju je Komisija uputila državama članicama. Međutim, kako bi se osigurala učinkovita i dosljedna struktura za profesionalizaciju javne nabave, EGSO smatra da je Komisija umjesto obične preporuke bez obavezujućeg učinka trebala donijeti direktivu.

6.2. Odbor smatra da bi te preporuke mogle biti temelj za odgovarajuće djelovanje pod uvjetom da se provede sljedeće:

6.2.1. pilot-inicijativa zajedničkog osposobljavanja stručnjaka raznih javnih i privatnih dionika uključenih u postupak javne nabave, počevši od prekograničnih dionika, među ostalim i kako bi se utvrdile sposobnosti i vještine koje treba posjedovati svaki stručnjak za javnu nabavu;

6.2.2. mandat tijelima CEN-Cenelec-ETSI za tehničko-normativne standarde za digitalizaciju javne nabave kako bi se zajamčila transparentnost, pristupačnost i potpuna interoperabilnost;

6.2.3. brzo pokretanje pilot-projekata za MSP-ove i poduzeća socijalne ekonomije u cilju poticanja njihova sudjelovanja putem poslovnih i inovacijskih posrednika;

6.2.4. pristup programu Justice 2014. – 2020. za dionike u postupku javne nabave u dijelu koji se odnosi na pravosudno osposobljavanje, uključujući i jezično osposobljavanje u pogledu pravne terminologije u cilju promicanja zajedničke pravne i pravosudne kulture u području javne nabave i uzajamnog učenja;

6.2.5. uključivanje zajedničkih postupaka profesionalizacije dionika javne nabave na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u okviru planiranja strukturnih fondova, posebice socijalnog fonda;

6.2.6. pokretanje 300 stipendija EU-a za sudjelovanje u relevantnim tečajevima Europskog instituta za javnu upravu u Maastrichtu i Akademije europskog prava u Trieru;

6.2.7. usvajanje etičkog kodeksa javne nabave za dionike u postupku javne nabave na europskoj razini u okviru dijaloga s civilnim društvom kako bi se osiguralo poštovanje visokih socijalnih i okolišnih standarda.

6.3. EGSO se nada da će razmotriti mogućnost uvođenja dodatnog jedinstvenog regulatornog sustava za velike transeuropske projekte javne nabave koji bi se mogao ponuditi javnim naručiteljima kao 28. sustav, uz jamčenje jednakih uvjeta i postupaka na cijelom jedinstvenom tržištu.

Bruxelles, 14. veljače 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS
