

Bruxelles, 24. svibnja 2024.
(OR. en)

10358/24

MAP 22
RC 21
MI 544
COMPET 595
FIN 472

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Na datum:	24. svibnja 2024.
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	9963/24
Predmet:	Zaključci Vijeća o tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 28/2023: „Javna nabava u EU-u – Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021.” – odobreno 24. svibnja 2024.

Za delegacije se u PRILOGU nalaze Zaključci Vijeća o tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 28/2023: „Javna nabava u EU-u – Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021.”, koje je Vijeće za konkurentnost odobrilo na 4026. sastanku 24. svibnja 2024.

Zaključci Vijeća o tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 28/2023:

„Poboljšati pošteno i djelotvorno tržišno natjecanje za ugovore EU-a o javnoj nabavi koji se dodjeljuju za radove, robu i usluge”

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE:

PODSJEĆAJUĆI na Zaključke Vijeća od 9. lipnja 2022. o razvoju održive javne nabave¹, u kojima je Vijeće ustvrdilo da je pri uvođenju odredaba o strateškoj javnoj nabavi ključan postupak i usklađen pristup kako bi se postigli okolišni i klimatski ciljevi EU-a, uzimajući pritom u obzir okvir na razini EU-a i nacionalnoj razini namijenjen poboljšanju konkurentnosti i otpornosti gospodarstva EU-a;

PODSJEĆAJUĆI na zaključke Europskog vijeća od 26. i 27. listopada 2023., u kojima se posebno poziva na „razvoj[...] konkurentne prednosti EU-a u području digitalnih i čistih tehnologija, među ostalim usmjeravanjem na inovacije, istraživanje, obrazovanje i vještine [te na] smanjivanj[e] najbitnijih ključnih ovisnosti i diversifikacij[u] lanaca opskrbe putem strateških partnerstava”²;

PODSJEĆAJUĆI na program rada Komisije za 2024. naslovljen „Ostvarimo rezultate danas, pripremimo se za sutra”³;

POZDRAVLJAJUĆI razmjenu mišljenja ministara i ministrica gospodarstva na neformalnom sastanku Vijeća za konkurentnost u Genku 9. veljače 2024., u kojoj je ponovno potvrđena važnost strateške javne nabave (zelena, socijalna i inovativna nabava) za jačanje održive i uključive konkurentnosti EU-a;

¹ ST 9373/22.

² EUCO 14/23, 27.10.2023.

³ COM(2023) 638 final, 17.10.2023.

PODSJEĆAJUĆI na to da javna nabava čini 14 % BDP-a EU-a i stoga može imati važnu ulogu u postizanju ključnih strateških ciljeva Europske unije, posebno kad je u pitanju potreba za poboljšanjem otpornosti i održivosti gospodarstva EU-a;

NAGLAŠAVAJUĆI da je jačanje zajedničkih napora apsolutno nužno i hitno potrebno za postizanje javnih ulaganja kojima se promiču inovacije, sigurnost opskrbe i otvorena strateška autonomija Unije, uz istodobno očuvanje otvorenoga gospodarstva; i PODSJEĆAJUĆI na ključnu ulogu koju bi javna nabava trebala imati u postizanju zelene tranzicije prema kružnom, klimatski neutralnom i socijalno odgovornijem gospodarstvu koje manje onečišćuje, te PREPOZNAJUĆI da su provedba pravila o javnoj nabavi i jačanje tržišnog natjecanja u javnoj nabavi zajednička odgovornost Komisije i država članica;

Pozdravlja zaključke i preporuke Europskog revizorskog suda iz izvješća:

1. POZDRAVLJA objavu tematskog izvješća br. 28/2023 Europskog revizorskog suda naslovljenog „Javna nabava u EU-u – Manje tržišnog natjecanja za ugovore dodijeljene za radove, robu i usluge u desetogodišnjem razdoblju do 2021.”;
2. PRIMA NA ZNANJE zaključke i preporuke iz izvješća te UZIMA U OBZIR inicijative Komisije poduzete nakon 2021. kako su navedene u njezinim odgovorima, uključujući inicijativu „veliki kupci”⁴ za promicanje šire primjene strateške javne nabave i *podatkovni prostor javne nabave*⁵ (PPDS), koji će omogućiti ciljaniju i transparentniju javnu potrošnju, poboljšati pristup pozivima za podnošenje ponuda za poduzeća i potaknuti oblikovanje politika utemeljeno na podacima;

⁴ Inicijativa „veliki kupci”, 2018.: Vidjeti: Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org)

⁵ Komunikacija Komisije naslovljena „Javna nabava: podatkovni prostor za poboljšanje javne potrošnje, poticanje oblikovanja politika koje se temelji na podacima i poboljšanje pristupa natječajima za MSP-ove”, C(2023) 1696 (SL C 98I, 16.3.2023., str. 1–11).

3. **PRIMA NA ZNANJE** glavne kritike iz izvješća, a to su:

- smanjenje tržišnog natjecanja u javnoj nabavi u posljednjih deset godina, posebno s obzirom na velik udio izravnih dodjela u nekim državama članicama i postupaka sa samo jednim ponuditeljem,
- na temelju dostupnih podataka, nedostatak znatnog općeg poboljšanja u postizanju glavnih ciljeva direktiva iz 2014.⁶ u referentnom razdoblju obuhvaćenom izvješćem: protivno ciljevima reforme javne nabave iz 2014. Europski revizorski sud primijetio je da je udio ugovora dodijeljenih MSP-ovima nizak i da se strateška javna nabava ne upotrebljava dovoljno, iako postoje razlike na nacionalnoj razini,
- niska razina izravne prekogranične nabave,
- nedostaci u praćenju kretanja na tržištu javne nabave od strane Komisije i država članica;

Pojednostavljenje pravila i poboljšanje sustava javne nabave dubinska analiza postojećeg okvira:

4. **NAGLAŠAVA** da Komisija i države članice trebaju surađivati u okviru stvarnog partnerstva uz obostrano poštovanje, nastaviti osiguravati pravilnu provedbu obveza iz postojećih direktiva i savjetovati se s relevantnim dionicima kako bi se spriječila pojava mogućih prepreka i utvrdile i prevladale glavne prepreke održivoj nabavi te poštenom i učinkovitom tržišnom natjecanju;

⁶ Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL L 94, 28.3.2014., str. 1–64); trenutačni pročišćeni tekst: 1.1.2024.; 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. 65–242); trenutačni pročišćeni tekst: 1.1.2024.; Direktiva 2014/25/EU 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. 243–374); trenutačni pročišćeni tekst: 1.1.2024.;

5. u kontekstu tematskog izvješća Europskog revizorskog suda i trenutačnog stanja provedbe pravnog okvira EU-a o javnoj nabavi POZIVA Komisiju da dodatno ispita temeljne uzroke smanjenja tržišnog natjecanja u javnoj nabavi EU-a; NAGLAŠAVA da bi u toj analizi temeljnih uzroka trebalo uzeti u obzir znatne razlike u uspješnosti pokazatelja tržišnog natjecanja među državama članicama, regijama i gospodarskim sektorima jer se provedbene prakse mogu znatno razlikovati i zahtijevati posebne ciljane mjere;
6. ISTIČE da je važno izbjeći nepotrebno administrativno opterećenje za javne kupce i gospodarske subjekte, uključujući MSP-ove i mikropoduzeća; u tom pogledu SMATRA da složenost zakonodavstva o javnoj nabavi može otežati sudjelovanje određenih gospodarskih subjekata u javnoj nabavi;
7. TRAŽI da Komisija bez odgode provede dubinsku analizu postojećeg zakonodavnog okvira o javnoj nabavi (uključujući direktive 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU) kako bi se procijenilo je li potrebna revizija tijekom mandata u razdoblju 2024. – 2029. s obzirom na važne obveze koje je EU preuzeo kako bi do 2030. ostvario svoje ciljeve održivog razvoja; Ipak, USTRAJE u tome da je, osim provođenja dubinske analize, neophodno bolje razumjeti temeljne uzroke smanjenja tržišnog natjecanja u javnoj nabavi;

8. NAGLAŠAVA da bi se u okviru dubinske analize trebala razmotriti potreba za pravnim okvirom za javnu nabavu kako bi javni naručitelji i naručitelji mogli uzeti u obzir otpornost, sigurnost opskrbe i pošteno tržišno natjecanje, čime bi se uvažila ključna potreba Unije za strateškom autonomijom, uz očuvanje otvorenoga gospodarstva i s obzirom na potrebu za izgradnjom snažne gospodarske osnove, ponajprije tako da se smanji ovisnost Unije u najosjetljivijim industrijskim ekosustavima; također NAGLAŠAVA da bi u obzir trebalo uzeti potrebu za jasnim pravilima o postupanju s proizvodima i gospodarskim subjektima iz trećih zemalja;
9. ISTIČE da trenutačna geopolitička situacija predstavlja posebnu prijetnju sigurnosti država članica; NAGLAŠAVA da bi u dubinskoj analizi trebalo uzeti u obzir potrebu da javni kupci ojačaju postojeće alate koji su im na raspolaganju kako bi se ograničili rizici za sigurnost te SMATRA da se nadahnuće za te alate može pronaći, među ostalim, u Direktivi 2009/81/EZ; kad su posrijedi sigurnosna pitanja, ISTIČE da se Direktivom 2009/81/EZ već dopušta određeni stupanj fleksibilnosti koji bi trebalo uzeti u obzir u dubinskoj analizi nabave obuhvaćene područjem primjene direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU;
10. SMATRA da je u okviru te analize potrebno temeljito ispitati međudjelovanje direktiva i mnoštva posebnih sektorskih pravnih akata koji sadržavaju odredbe o javnoj nabavi; TRAŽI od Komisije da u okviru dubinske analize ispita potrebu za racionalizacijom i usklađivanjem tih inicijativa radi postizanja ravnoteže među različitim ciljevima, veće pravne sigurnosti, sveukupne usklađenosti i, prema potrebi, smanjenja regulatornog opterećenja i troškova;

11. ISTIČE da bi se na temelju dubinske analize moglo utvrditi stvarno stanje, pokrenuti procjena regulatornog učinka i, ovisno o njezinim zaključcima, potencijalno predložiti nova pravila kojima se promiču održiva nabava i pošteno i učinkovito tržišno natjecanje, a istodobno se, u mjeri u kojoj je to moguće, uklanjaju prekomjerne i nepotrebne administrativne prepreke i pojednostavnjuju postojeće regulatorne odredbe, no NAGLAŠAVA da je važno da javni kupci zadrže fleksibilnost kad je riječ o tome koja će strateška pitanja uključiti u svoje postupke;
12. NAGLAŠAVA da bi pravni okvir istodobno trebao biti usmjeren na olakšavanje pristupa javnoj nabavi, posebno za mala i srednja poduzeća, a osobito mikropoduzeća;
13. u tom pogledu POZIVA Komisiju da predstavi djelovanja ili mjere koje su poduzete i koje će se poduzeti u skladu s najnovijim zaključcima Vijeća o razvoju održive javne nabave⁷, kao i s izvješćem francuskog predsjedništva⁸ o utvrđenim preprekama u provedbi direktiva o javnoj nabavi;
14. ISTIČE ulogu koju stručne skupine Komisije⁹ mogu imati u funkcioniranju i razvoju modernog, pristupačnog i pojednostavljenog pravnog okvira za javnu nabavu kojim se podupire održivo i otporno unutarnje tržište;

⁷ SL 2022/C 236/02, 20.6.2022.

⁸ ST 9679/24.

⁹ Osobito Stručna skupina za javnu nabavu, Mreža prvostupanjskih revizijskih tijela i Stručna skupina više dionika za e-nabavu.

Dostupnost visokokvalitetnih podataka i naprednih alata

15. PODRŽAVA preporuku Europskog revizorskog suda da se dostupne relevantne informacije iskoriste na najbolji mogući način; SMATRA da je ključno raspolagati sveobuhvatnim i visokokvalitetnim podacima jer oni omogućuju razvoj politika utemeljenih na činjenicama; Stoga POZIVA Komisiju i države članice da tješnje surađuju kako bi se utvrdili relevantni skupovi podataka potrebni za dubinsku analizu i poboljšale kvaliteta i čitljivost prikupljenih podataka te da, u skladu s njihovom dostupnošću, redovito objavljuju relevantne informacije o održivoj javnoj nabavi;
16. u tom kontekstu POZDRAVLJA inicijativu Europske komisije o europskom podatkovnom prostoru javne nabave, koja bi mogla poboljšati kvalitetu i iskorištavanje podataka o javnoj nabavi s pomoću naprednih alata, kao što su tehnologije umjetne inteligencije; POZIVA da se u fokus stavi učinkovita metodologija za procjenu i analizu dostupnih podataka koji su povezani s javnom nabavom, posebno u pogledu pokazatelja za javnu nabavu u okviru Pregleda stanja jedinstvenog tržišta, te POZIVA Komisiju da se posluži svim dostupnim podacima kako bi razumjela prakse javne nabave javnih kupaca, imajući na umu to da sastav i sadržaj podataka nisu usklađeni na razini EU-a; NAGLAŠAVA da je potrebno ubrzati postupke javne nabave primjenom tehničkih alata kako bi se olakšalo brzo objavljivanje obavijesti o javnoj nabavi u Dnevniku elektroničkih natječaja;
17. POTIČE Komisiju i države članice da surađuju kako bi se ti alati razvijali na najbolji mogući način, među ostalim putem odgovarajućih mreža nacionalnih tijela i Komisije;

Savjetovanje s dionicima, promicanje najboljih praksi, osiguravanje profesionalizacije i pokretanje strateškog akcijskog plana EU-a za javnu nabavu

18. PRIMJEĆUJE da udio ugovora dodijeljenih u korist ponude s najnižom cijenom u većini država članica predstavlja većinu dodijeljenih ugovora; međutim, UPOZORAVA na to da najniža cijena ne treba biti jedini kriterij za dodjelu kao pokazatelj za mjerenje kvalitete postupaka javne nabave; ISTIČE da upotreba najniže cijene kao jedinog kriterija za dodjelu nema nužno negativan učinak na kvalitetu ako su kupci u svojoj natječajnoj dokumentaciji na odgovarajući način unaprijed utvrdili svoje tehničke specifikacije, ali da je na državama članicama da odrede u kojoj mjeri javni naručitelji i naručitelji mogu ili ne smiju upotrijebiti samo cijenu ili trošak kao jedini kriterij za dodjelu; stoga TRAŽI od Komisije da podrži i razvije izgradnju kapaciteta radi promicanja provedbe strateške nabave i relevantnih kriterija za odabir i dodjelu povezanih s predmetom ugovora kako bi se zajamčile visokokvalitetne javne usluge, održivost i vrijednost za uloženi novac;
19. NAPOMINJE da jačanje tržišnog natjecanja i strateške dimenzije u velikoj mjeri ovisi o načinu na koji javni naručitelji i naručitelji strukturiraju svoje ugovore i upravljaju njima te o njihovim kapacitetima i kompetencijama u tim područjima; stoga POZIVA Komisiju i države članice da pokrenu ili prošire inicijative za povećanje profesionalizacije tih tijela i subjekata, uzimajući u obzir europski okvir kompetencija za stručnjake za javnu nabavu u sklopu alata ProcurCompEU¹⁰; no SMATRA da su kompetencije i osposobljavanje ključni i za gospodarske subjekte, posebno MSP-ove, a osobito mikropoduzeća;

¹⁰ ProcurCompEU, Europski okvir kompetencija za stručnjake za javnu nabavu: ECF_Flyer.indd (europa.eu)

20. POTIČE Komisiju i države članice da učinkovitije surađuju i podupiru razmjenu i širenje najboljih praksi te da surađuju sa svim dionicima, primjerice kupcima i prodavačima, kako bi se izgradile potrebne kompetencije i kapaciteti;
21. usto POZIVA na veću transparentnost, integritet i odgovornost javne potrošnje kako bi se suzbili tajno dogovaranje i korupcija te pomoglo u postizanju veće vrijednosti za uloženi novac;
22. iako PREPOZNAJE da ne postoji jedinstveno rješenje za odgovor na navedene izazove, POZIVA Komisiju da donese strateški akcijski plan EU-a za javnu nabavu kojim bi se utvrdili budući koraci na razini EU-a, prema potrebi u suradnji s državama članicama; POZIVA Komisiju i države članice da bez odgode započnu s tim radom te TRAŽI da se strateški akcijski plan EU-a dovrši u razumnom roku kako bi se njime pružile smjernice i temelj za program revizije i reforme javne nabave EU-a kojim bi se uvažila pitanja i zabrinutost istaknuti u ovim zaključcima Vijeća;
23. POZIVA Komisiju da na razini Vijeća redovito predstavlja napredak postignut u vezi s inicijativama, mjerama i djelovanjima iz ovih Zaključaka.
