



# HUP

Hrvatska udruga poslodavaca

## HUP- Prijedlozi izmjena sustava javne nabave

Ožujak 2016.

### Uvod

Cilj predlaganja izmjena u sadašnjem sustavu javne nabave je zaštititi javni i privatni interes, tj. osigurati učinkovitije korištenje javnih sredstava te dodatno potaknuti poslovnu zajednicu na participiranje i konkuriranje unutar okvira sustava javne nabave.

Prijedlozi za izmjenu Zakona o javnoj nabavi navedeni su na način da predstavljaju kritične, odnosno ključne probleme u sadašnjem sustavu javne nabave te nude prijedloge rješavanja istih, a s ciljem zahvaćanja problematike kako iz aspekta natjecatelja ili ponuditelja tako i iz aspekta naručitelja.

U izradi ovog materijala sudjelovali su predstavnici malih, srednjih i velikih poduzeća, iz privatnog i javnog sektora, u ulogama i naručitelja i ponuditelja, kako bismo s različitim iskustvima iz područja javne nabave „pokrili“ sve segmente ovog vrlo zahtjevnog područja.

Upravo reprezentativnost predstavnika ove Radne skupine, kao i njihova stručnost za područje javne nabave, jamči da će u predloženim rješenjima biti zastupljeni interesi svih poduzeća koja na bilo koji način sudjeluju u javnim nabavama. Raspravu na temu javne nabave i mogućnostima unaprjeđenja sustava otvorili smo i s udrugama županija, općina i gradova koje kao naručitelji također smatraju da je postojeći sustav javne nabave moguće poboljšati i unaprijediti.

Cilj nam je bio izraditi dokument sa zajedničkim prijedlozima poboljšanja koji će uvažiti sve interese i koji će pokriti sve aspekte ovog važnog sustava vrijednog više od 40 milijardi kuna godišnje. Tijekom izrade dokumenta susreli smo se i s drugim pokretačima sličnih inicijativa koje smo također nastojali aktivno uključiti.

Navedeni prijedlozi predstavljaju pripremu za izmjenu Zakona o javnoj nabavi i implementaciju EU Direktiva, a čiji je cilj ubrzanje, pojednostavnjenje i smanjenje troška u sustavu javne nabave. Nove Direktive koje je Republika Hrvatska obvezna unijeti u nacionalno zakonodavstvo su:

- Direktiva 2014/23/EU (Concession Directive) - EU parlamenta i Vijeća od 26.02.2014. o dodjeli ugovora o koncesiji,
- Direktiva 2014/24/EU (Public Procurement Directive) - EU parlamenta i Vijeća od 26. 02. 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ,
- Direktiva 2014/25/EU (Utilities Directive) - EU parlamenta i Vijeća od 26. 02. 2014. o nabavi u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

Središnji ured: Radnička 52, 10 000 Zagreb, tel: 01 48 97 555, fax: 01 48 97 556, e-mail: hup@hup.hr, www.hup.hr  
žiro račun: 2340009-1100151718, IBAN: HR92 2340 0091 1001 5171 8, matični broj: 0410128, OIB: 80978339255

Podružnica Osijek: Trg Ljudevita Gaja 6, 31 000 Osijek, tel: 031 251 012, tel/fax: 031 251 013, e-mail: hup-osijek@hup.hr

Podružnica Rijeka: Dolac 8/II, 51 000 Rijeka, tel: 051 321 494/495, fax: 051 321 499, e-mail: hup-rijeka@hup.hr

Podružnica Dalmacija: Bernardinova 1, 21 000 Split, tel: 021 368 288/296, tel/fax: 021 368 212, e-mail: hup-split@hup.hr

Podružnica Varaždin: Zagrebačka 89, 42 000 Varaždin, tel/fax: 042 352 034, e-mail: hup-varazdin@hup.hr



Direktive EU, objavljene u Službenom listu EU od 28. ožujka 2014.g., stupile su na snagu 17. travnja 2014. godine. Rok za implementaciju većine odredbi Direktiva (osim npr. odredbi koje se odnose na dostavu e-ponuda i e-zahtjeva za sudjelovanje i sl.) u nacionalno zakonodavstvo je dvije godine, odnosno krajnji rok je 18. travnja 2016. g., dok je krajnji rok za potpunu uspostavu sustava e-nabave 18. listopada 2018. godine.

U Izvješću Europske komisije za Hrvatsku za 2016. godinu s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, specifično se navodi i poglavlje javne nabave u okviru poglavlja *Javno upravljanje i poduzeća u državnom vlasništvu*.

Navodi se:

**Postoji odgovarajući regulatorni okvir javne nabave, no izazovi u pogledu administrativnih kapaciteta i dalje su prisutni.** Zakonodavni okvir za javnu nabavu u skladu je sa zahtjevima relevantnog zakonodavstva EU-a, uključujući nove direktive EU-a koje će se prenijeti Zakonom o javnoj nabavi čije se donošenje očekuje početkom 2016. Opći institucionalni ustroj čini se odgovarajući. Međutim, neke institucije koje su nadležne za javnu nabavu suočavaju se s nedostatnim administrativnim kapacitetima, velikom fluktuacijom radne snage, potrebom za dodatnom izobrazbom te (pogotovo na lokalnoj razini) nedostatkom iskustva. Čini se da je mreža za izobrazbu uspostavljena. Slabosti u administrativnim kapacitetima često su uzrok neispravne natječajne dokumentacije, a posljedica su dugi žalbeni postupci te čak otkazivanja natječaja. To je posebice često u slučaju složenih natječaja poput onih povezanih s projektima koje financira EU (u 2014. otkazano ih je 42 %). To je usko grlo za apsorpciju sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, posebice u sektorima teške infrastrukture poput prometa i upravljanja otpadom i vodama.

**Sudjelovanje ponuditelja u prosjeku iznosi približno 3,2 ponuditelja po natječaju, što je manje od prosjeka EU-a te ima prostora za poboljšanje tržišnog natjecanja.** U posljednjem Pregledu jedinstvenog tržišta pokazalo se da se u 45 % slučajeva u javnim pozivima na natječaj natjecao samo jedan ponuditelj te da su u 10 % slučajeva poduzeća odabrana bez poziva na natječaj. U isto vrijeme, 51 % poduzeća sudjelovalo je u javnoj nabavi u posljednje tri godine što je znatno više od prosjeka EU-a koji iznosi 37 %. To ukazuje na neadekvatnosti u javnoj nabavi na strani naručitelja i na strani gospodarskih subjekata te stoga i na potrebu za razvojem znanja i iskustva na svim razinama, posebice kod lokalnih naručitelja, uključujući javna poduzeća koja su pod neizravnim utjecajem tijela javne vlasti i sektorskih naručitelja.

**Iako je sustav e-nabave dostupan i funkcionira, nije dovoljno interoperabilan s drugim uslugama e-vlade.** Nakon donošenja novog Zakona o javnoj nabavi Hrvatska će ostvariti napredak prema potpunoj provedbi e-nabave. Povezivanjem s različitim registrima pridonijelo bi se ostvarenju dodatne vrijednosti e-nabave, pojednostavnilo postupke za gospodarske subjekte, povećalo transparentnost i prikupilo kvalitetnije podatke o postupcima javne nabave. Nacionalnim akcijskim planom za zelenu nabavu za razdoblje od 2015. propisuje se da Državni ured za središnju javnu nabavu mora



*integrirati zelena mjerila u svoje postupke javne nabave te sudjelovati u promicanju zelene nabave i navođenju primjera dobre prakse.*

**Suzbijanje nepravilnosti i korupcije u javnoj nabavi može se dodatno poboljšati.** Prema istraživanju Eurobarometra iz 2015. 74 % poduzeća (treći najveći postotak u EU-u i povećanje od 12 postotnih bodova od 2013.) smatra da su specifikacije prilagođene pojedinim poduzećima raširena praksa u javnoj nabavi. Osim toga, 57 % poduzeća smatra da su sami ponuditelji uključeni u izradu specifikacija (14 postotnih bodova više u usporedbi s 2013.) Tajne dogovore pri nadmetanju široko rasprostranjenima smatra 69 % poduzeća (četvrti najveći postotak u EU-u i 11 postotnih bodova više nego u 2013.). U porastu je i zlouporaba dogovorenih i ubrzanih (hitnih) postupaka, a znatno manje problematično (i u opadanju) smatra se prevladavanje nejasnih kriterija pri odabiru i evaluaciji. Veći broj poduzeća smatra da je u javnoj nabavi kojom upravljaju regionalna ili lokalna tijela vlasti raširena korupcija, dok se taj udio smanjio za nabavu kojom upravljaju državna tijela vlasti. Slično tome, rastući udio poduzeća smatra da se mjere protiv korupcije nepristrano primjenjuju (39 % u usporedbi s 26 % u 2013.), što je nešto manje od prosjeka EU-a od 44 %.

**Sveukupno gledajući, pravni okvir javne nabave postavlja visoke standarde, no na naručitelje se primjenjuju različiti kontrolni mehanizmi.** Analiza ustroja javne nabave pokazala je da su približno polovinu ukupne ugovorne vrijednosti javne nabave u Hrvatskoj u razdoblju 2008. – 2013. izvršili pravne osobe koje nisu tijela javne vlasti te sektorski naručitelji, i to poduzeća u državnom vlasništvu (uključujući ona u vlasništvu jedinica lokalne uprave). Na poduzeća u državnom vlasništvu primjenjuju se slabiji kontrolni mehanizmi. U nedavnoj studiji istaknuta je veza između izbornih ciklusa i imenovanja upravitelja u tim subjektima (81). Zakonodavstvom se propisuje povlašteno postupanje prema poduzećima u državnom vlasništvu u javnoj nabavi koju provode ti subjekti te je potrebno jednostavnije obrazloženje za uporabu ograničenih postupaka.



## Sadržaj

### A. Instituti

1. Ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP)
2. Okvirni sporazum

### B. Postupanje naručitelja

1. Profesionalni propust
2. Pojašnjenje i upotpunjavanje dokumentacije
3. Neuobičajeno niska cijena
4. Tajnost dokumentacije gospodarskih subjekata
5. Bagatelna nabava
6. Nabava radova
7. Jamstvo za dobro izvršenje ugovora
8. Nabava vitalnih dijelova postojeće opreme
9. Sposobnost drugih subjekata
10. Dokumentacija na stranom jeziku
11. Smanjenje administrativnih radnji

### C. Pravni lijek

1. Pravna zaštita
2. Remonstrativno pravno sredstvo
3. Rokovi podnošenja žalbi
4. Iznos naknade za vođenje žalbenih postupaka
5. Nadležnost upravnih sudova

### D. Prijedlozi novih rješenja u sustavu javne nabave

1. Zelena javna nabava
2. Izuzimanje djelatnosti istraživanja ili vađenja nafte, plina, ugljena ili ostalih krutih goriva iz obveze javne nabave
3. Javna nabava za područje usluga odnosa s javnošću
4. Inovativna javna nabava
5. E-nabava



## A. Instituti

### 1. Ekonomski najpovoljnija ponuda

Smatramo potrebnim, u skladu s odredbama Direktiva, u prvom redu ubrzati, olakšati, te u praksi povećati primjenu kriterija Ekonomski najpovoljnije ponude (dalje: ENP), odnosno „Best Value for Money“ (BVFM) što je termin koji koriste nove direktive.

Očekuje se da će primjena kriterija ENP zbog dosadašnjeg iskustva od gotovo 100% korištenja isključivo kriterija najniže cijene predstavljati najveći izazov za naručitelje i ponuditelje. Sadašnji udio primjene kriterija ENP za 2014. godinu od 1,4 % a vrijednosno 9,1 % smatramo neprihvatljivim, posebno uzimajući u obzir veličinu tržišta te učestale prakse javnih natječaja koji propisivanjem posebnih i uskih kriterija ograničavaju tržišno natjecanje te pogoduju određenom ponuditelju. Većom primjernom ENP smatramo da će se podići razina kvalitete nabavljenih radova, roba i usluga, a sve s ciljem ostvarenja što veće vrijednosti za novac.

Činjenica je da je mogućnost korištenja kriterija ENP-a zakonski već definirana, ali preniska primjena upućuje na slabost sustava, kojeg treba drugačije urediti. Sa strane naručitelja postoji opravdan rizik od osude javnosti pa i institucija ukoliko naručitelj odabere skuplju i kvalitetniju ponudu.

Istovremeno, postoje i pozitivni primjeri korištenja kriterija ENP ali i sami naručitelji iznose dojmove o vrlo zahtjevnim i stručnim postupcima, koje je zato teže uvesti kao redovnu praksu.

Činjenica kako u privatnom sektoru nema ekstremnim primjera ponude najniže cijene i gdje se uglavnom ponude kreću u rasponu od 10 do 15%, upućuje na činjenicu da se sustav može bolje urediti.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Detaljno definirati kriterije podzakonskim aktom koji bi regulirao sadržaj i formu kriterija za odabir, a slijedio bi ga rad Uprave za sustav javne nabave putem konkretnih smjernica za industrijske grane.*
- *Budući da je od strane svih sudionika javne nabave prepoznata činjenica o nedovoljnim ljudskim i administrativnim kapacitetima kako pojedinaca tako i institucija, smatra se da je najveći naglasak potrebo usmjeriti prema svim oblicima podizanja razine znanja, a predložimo nekoliko rješenja:*
  - *Potrebna je sektorska specijalizacija, osnivanje centara za specijalistička znanja za javnu nabavu, edukacije, mogućnost osnivanja specijalističkih timova koji bi pomagali u postupcima, povezivanje znanja i sl., a čime bi se utjecalo na mogućnosti i znanja svih sudionika u javnoj nabavi te povećali resursi istih.*
  - *EU iskustva pokazuju da je ispravan smjer profesionalizacija poslova nabave, posebno u segmentu pripreme postupka (gdje stručnjaci za nabavu moraju poslovnim korisnicima omogućiti odabir postupka nabave primjerenog za zadovoljavanje poslovnih potreba) te u segmentu ugovaranja i nadzora izvršenja ugovora (koji je često zanemaren u postupcima nabave)-*
- *Predlaže se mogućnost propisivanja postotnog iznosa javnih nabava naručitelja u kojima se mora koristiti kriterij ENP (npr. 50% ili 60%), a moguće je razmisliti i o mogućnosti da se za nabavu usluga ovaj kriterij koristi u 100% iznosu, u svrhu povećanja broja javnih nabava koje su obavljene prema kriteriju ENP.*



- *Potrebno je osigurati veću primjenu tehničkih konzultacija kod pripreme natječaja; one su također već zakonski propisane, no svakako se smatraju mogućnošću koja će olakšati naručiteljima zadovoljenje potrebe za boljom informiranosti o tehničkim specifikacijama, a objava podataka o održanim konzultacijama osigurat će tržišno natjecanje i transparentnost. Kvalitetna priprema natječaja često traži više vremenskih resursa nego li sam postupak natječaja. U cilju olakšanja provođenja tehničkih konzultacija i poticanja da se iste koriste u većoj mjeri, predlaže se propisivanje obrasca za tehničke konzultacije koje mogu olakšati ovaj proces.*
- *U svrhu kvalitetnog provođenja javnih nabava po kriteriju ENP, smatramo kako je potrebno popularizirati primjenu istoga kroz dodatne edukacije, a predlaže se da edukacija iz ovog područja postane obavezan sastojak certificiranja stručnjaka za javnu nabavu.*
- *U svrhu kvalitetnog provođenja javnih nabava po kriteriju ENP, predlažemo koristiti primjere dobre prakse. Tako je Hrvatska komora inženjera građevinarstva je 2012. godine izradila, u suradnji sa Upravom za sustav javne nabave, Smjernice za javnu nabavu inženjerskih usluga. Radi se o alatu koji prvenstveno pomaže javnim naručiteljima, ali isto tako i ponuditeljima, u sferi inženjerskih usluga, tj olakšava provedbu kriterija ENP-a, uključanjem najboljih omjera cijene i kvalitete, a za izvršenje inženjerskih usluga, koje prethode projektima izvođenja građevinarskih radova, projektima opreme i postrojenja te u konačnici i objavi dokumentacije za natječaje. Smjernice su izrađene i u suradnji s najvećim sektorskim naručiteljima, koji su bili članovi ekspertnog tima za izradu smjernica. Upravo je u tijeku izrada drugog izdanja Smjernica koje će imati i softversko rješenje, za koje se očekuje da će dodatno olakšati provedbu kriterija ENP-a. Po uzoru na ove smjernice, predlaže se, uključivanjem sektorskih udruženja, izrada sličnih dokumenata koji pomažu u praksi, a pogotovo za najintenzivnije resore, te u suradnji sa Upravom za sustav javne nabave.*

## **2. Okvirni sporazum**

Nedovoljna primjena instituta okvirnog sporazuma u praksi sustava javne nabave posljedica je nedostatka odgovarajuće regulacije, koja može poticajno djelovati na primjenu instituta, te nedovoljnih resursa i kapaciteta naručitelja. Institut okvirnog sporazuma često se ne koristi upravo iz razloga što naručitelji ne mogu predvidjeti financijska sredstva za duže razdoblje od jedne godine (npr. proračunske projekcije jedinica lokalne i regionalne samouprave su na dvije godine).

Primjena ovog instituta u praksi pokazuje da javni naručitelji sklapaju okvirne sporazume s jednim ponuditeljem na 2 godine ili sa više ponuditelja na 4 godine, i to unatoč činjenici da Zakon predviđa i mogućnost dužeg trajanja okvirnog sporazuma, ako za to postoje valjani i opravdani razlozi. Događa se da zbog nedovoljno dobro opisanih razloga za produženje okvirnog sporazuma, isti se ni ne sklapaju na duže vrijeme, unatoč tome što Zakon to omogućuje. Navedena praksa stvara probleme pojedinim ponuditeljima koji zbog kraćih okvirnih sporazuma nemaju mogućnost pokretanja većih investicija i daljnjeg ulaganja, a što poskupljuje uslugu samom naručitelju.

Svjesni smo činjenice okvirni sporazumi dužeg trajanja istovremeno mogu biti i prepreka i ostalim sudionicima na tržištu s obzirom da se zbog takvih okvirnih sporazuma se ostale ponuditelje stavlja izvan tržišne utakmice na duže vrijeme, stoga je potrebno posebno obratiti pažnju i na takve posljedice. Iskustva pojedinih europskih zemalja govore u prilog





korištenja instituta okvirnog sporazuma na duže vrijeme pokazuju praktičnost takvih okvirnih sporazuma uz dobro obrazloženje kroz cost-benefit analizu koja će pokazati da je korist ovakvog sporazuma veća od štete izazvane zatvaranjem tržišta prema drugim sudionicima.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Redefinirati, odnosno jasnije definirati okvirni sporazum u novom Zakonu o javnoj nabavi, a s ciljem poticanja korištenja predmetnog instituta te tako da se koriste mogućnosti definirane čl. 40. Direktive 24/14 – u prvom redu prethodna provjera tržišta.*
- *Vezano uz institut okvirnog sporazuma postoje različita iskustva, no cilj je, kako poticati lokalno malo i srednje poduzetništvo te spriječiti ograničenja pristupa tržištu, tako i omogućiti okvirne sporazume na duža razdoblja kako bi ponuditelji mogli računati na ukupnu isplativost.*
- *Kao i kod primjene ENP-a smatramo da će i ovdje većoj popularizaciji primjene ovog instituta doprinijeti ulaganje u edukaciju.*
- *Unaprjeđenje se može postići i izmjenom čl. 17. ZJN koji: „daje mogućnost da javni naručitelj može prihvatiti savjet gospodarskog subjekta, ali može sudjelovati na tom natječaju samo ako osigura da saznanja i informacije koje je stekao prije početka javnog nadmetanja, ne dovode tog subjekta u prednost u odnosu na ostale“, tako da se naručitelj ako je prihvatio savjet ili saznanja od zainteresiranog subjekta, taj savjet ili saznanja mora objaviti javno, kao i dokumentaciju, čime će se spriječiti sumnja da se nekom pogodovalo. Javni naručitelji bi trebali što više komunicirati sa potencijalnim ponuditeljima kako bi mogli razumjeti ono što je bitno kod samog raspisivanja natječaja, te bi primjerice naručitelj kod ovakvog okvirnog sporazuma u konzultacijama s potencijalnim ponuditeljima, utvrdio da će vrijeme povrata investicije direktno smanjiti godišnji trošak nabave. Cilj ovih konzultacija nije pogodovanje određenom ponuditelju nego, u direktnom razgovoru otkloniti sve nejasnoće, jer ako ih bude bilo, vjerojatno će biti i žalbi na dokumentaciju, što ponovno uključuje aktivnost DKOM-a i sve probleme vezane uz pravnu zaštitu.*

## **B. Postupanje naručitelja**

Pojedina ovlaštenja koja imaju naručitelji, Zakonom su određena kao diskrecijsko pravo, a koriste se na način da ponekad omogućuju samovoljno postupanje naručitelja. Generalno smatramo da je potrebno revidirati, odnosno ograničiti institute koji ovise o diskrecijskoj procjeni naručitelja, tj. treba obrazložiti korištenje ovih instituta, a manje ih prepustiti arbitrarnom odlučivanju.

### **1. Profesionalni propust**

Potrebno je bolje definirati profesionalni propust. Naime, pojedina ovlaštenja koja imaju naručitelji određena su kao diskrecijsko pravo, a koriste se na način da omogućuju samovoljno postupanje naručitelja. Stoga je potrebno ograničiti institute koji ovise o diskrecijskoj procjeni naručitelja, tj. treba obrazložiti korištenje istih, a ne prepustiti arbitrarnom odlučivanju naručitelja. Čini se kako ne postoji volja za korištenjem instituta



profesionalnog propusta s ciljem zaštite prava javnog naručitelja, a zbog manjka informacija i izostanka odgovornosti javne nabave. Smatramo kako tijelo nadležno za savjetovanje javnih naručitelja ima mogućnost i dužnost pružati informacije o opravdanim temeljima za neprihvatanje ponuditelja slijedom postupanja koje se tumači kao profesionalni propust.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Jasno preciziranje instituta profesionalnog propusta i poticanje edukacijom na njegovo korištenje.*

## **2. Pojašnjenje i upotpunjavanje dokumentacije**

Zakon definira mogućnost traženja pojašnjenja ili upotpunjavanja za određene faze postupka te isključivo za određene činjenice, primjerice dokazuje se nepostojanje razloga za isključenje te sposobnost ponuditelja (pravna, poslovna, financijska, tehnička i stručna), sukladnost s određenim standardima (primjerice okolišnim) i pojašnjenje ponude, odnosno pojedinih njenih elemenata u dijelu koji se odnosi na ponuđeni predmet nabave. Dosadašnja neujednačena praksa naručitelja, ali i nadležnih institucija u primjeni ovog instituta, izazivala je brojne poteškoće, jer je stvarala dojam arbitrarnog odlučivanja naručitelja u situacijama kada se tražilo pojašnjenje i upotpunjavanje dokumentacije. Cilj treba biti sprečavanje zloupotreba na način da budu jasno definirani uvjeti koje ponuditelj mora zadovoljiti, odnosno jasno precizirane situacije u kojima je dopušteno pozivanje na pojašnjenje i upotpunjavanje dokumentacije.

Direktivama se proširuje ovlasti naručitelju u korištenju ove mogućnosti u svrhu postizanja veće efikasnosti i primjene načela dobrog upravljanja postupkom javne nabave.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Jasnije definirati situacije u kojima je oportuno tražiti pojašnjenje i upotpunjavanje dokumentacije*
- *U situacijama kada naručitelj ne traži pojašnjenje (čl. 92. st. 5. ZJN), predložimo propisati da isti u odluci mora jasno navesti dokaze iz kojih proizlazi da je ponuđeni proizvod nedvojbeno neskladan s traženim karakteristikama, te da stoga nikakvo pojašnjenje ne može učiniti ponudu valjanom.*
- *Upućujemo na primjenu Provedbene uredbe (EU) 2016/7 – ESPD kao preliminarnog dokaza, a koji će detaljno urediti primjenu jasnijeg korištenja instituta pojašnjavanja i upotpunjavanja dokumentacije. Spomenuta uredba će ubrzati i smanjiti administrativno opterećenje postupka i nedoumice u istome.*

## **3. Neuobičajeno niska cijena**

Smatramo kako je proširena praksa dodjele javnih natječaja na osnovi „najniže cijene“ i prihvaćanje „neprimjereno niskih ponuda“, izvor narušavanja tržišta te same svrhe sustava javne nabave, a koju snažno osuđuju socijalni partneri. Primjena kriterija najniže cijene, odnosno neprepoznavanje razlike između najniže cijene i neuobičajeno niske cijene od strane naručitelja u konačnici rezultira višim troškovima i značajno utječe na razinu osigurane kvalitete.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Jasnije definirati pojam neuobičajeno niske cijene (čl. 91. ZJN), a kako je to bilo ranije definirano, a u cilju prevencije odabira neuobičajeno niske cijene od strane naručitelja.*





- *Sektorska specijalizacija, odnosno edukacija naručitelja, osnivanje centara za specijalizaciju, razmjene službenika, povezivanje znanja i sl., a kako bi se utjecalo na mogućnosti i znanja naručitelja te povećanje internih resursa istih.*
- *Primjena kriterija ENP zasigurno bi djelovalo pozitivno na predmetnu problematiku pojave neuobičajeno niske cijene.*
- *Poticanje naručitelja na istraživanje tržišta, odnosno mogućnost uvođenja obveze istraživanja tržišta.*

#### **4. Tajnost dokumentacije gospodarskih subjekata**

Prepoznali smo potrebu preciznijeg definiranja trajnosti dokumentacije gospodarskih subjekata. Naime, nužno je spriječiti pojavu u praksi da gospodarski subjekti poslovnom tajnom označavaju gotovo svu dokumentaciju, pa tako i dokumentaciju kojom gospodarski subjekti dokazuju ispunjavanje pravne, poslovne i financijske sposobnosti (kao primjerice uvjerenja o nekažnjavanju). Smatramo kako je potrebno na bolji način osigurati označavanje cjelokupne dokumentacije poslovnom tajnom, jer se time onemogućuje kontrola i uočavanje nepravilnosti u dokumentaciji od strane ostalih ponuditelja.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Preciznije definirati dokumentaciju koja se može označavati poslovnom tajnom.*
- *Naročito je potrebno prilikom primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude jasnije razraditi terminološku i praktičnu razliku između podataka i dokaza s obzirom da dosadašnju praksu DKOM-a da se svi dokazi označe kao poslovna tajna (kod primjene kriterija najniže cijene).*

#### **5. Bagatelna nabava**

Prepoznali smo nužnost propisivanja da javni naručitelji u slučaju obveze donošenja internog akta, isti mora biti javno dostupan. S obzirom da se navedenim aktima određuju pravila postupka nabave za robe, radove i usluge koje su plaćene javnim novcem, smatramo kako ista moraju biti transparentna i javno dostupna zainteresiranim gospodarskim subjektima. Ističemo, kako navedena radnja objave na internetskim stranicama za naručitelje ne stvara dodatni trošak.

*Predlaže se:*

- *Propisati obvezu javnim naručiteljima da interne akte o javnoj nabavi na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi (tzv. bagatelna nabava) moraju učiniti javno dostupnim (na svojim internetskim stranicama ili na drugi prikladan način).*

#### **6. Nabava radova**

##### **a) Provjera sposobnosti ponuditelja u nabavi radova**

*Predlaže se sljedeće:*

- *Uvođenje sustava pretkvalifikacije za nabavu radova velike vrijednosti. Zakon o javnoj nabavi propisuje uvjete sposobnosti: pravnu i poslovnu, financijsku, tehničku i stručnu. S obzirom na to da se javnim novcem treba posebno pažljivo postupati smatramo da bi sustav pretkvalifikacije trebao biti obavezan za one koji žele sudjelovati u poslovima javne nabave iznad određene vrijednosti. Tako se izbjegava situacija da ponude tvrtki, koje nemaju kapaciteta za kompleksnije aktivnosti, budu odabrane, jer u suprotnom, odabir ovakvih ponuda nekompetentnih ponuditelja rezultira naknadnim povećanjem cijene ili smanjenom kvaliteti proizvoda.*



## **b) Cijene i rok važenja cijena u nabavi radova**

*Predlaže se sljedeće:*

- *U slučaju nabave radova, uvođenje promjenjivih cijena, odnosno da vremenski period za važenje fiksnih cijena ne bude duži od 12 mjeseci od dana davanja ponude. To je posebno potrebno kod izvođenja radova koji imaju i duži rok izvođenja, primjerice i 5 godina, gdje cijene iz troškovnika ne mogu više biti prihvatljive kao trenutku izrade troškovnika, jer su se i mijenjale cijene materijala na tržištu (primjerice cijene čelika), a prijedlog bi bio da se za duže razdoblje primijeni promjenjiva cijena sukladno npr. relevantnim podacima Državnog zavoda za statistiku.*

## **7. Jamstvo za dobro izvršenje ugovora**

Previsoki iznosi jamstva za dobro izvršenje ugovora ograničavaju malo i srednje poduzetnike u sudjelovanju u postupcima javne nabave s obzirom da previsoke stope čine preteške zahtjeve za male i srednje poduzetnike.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Ograničiti iznose jamstva na najviše 10% vrijednosti ponude. Naime, sada je ograničeno isključivo jamstvo za ozbiljnost ponude na 5%, a u posljednje vrijeme uočava se da jamstva sežu do 30 %, što se čini previsokim zahtjevima, koji djeluju ograničavajuće na malo i srednje poduzetništvo.*

## **8. Nabava vitalnih dijelova postojeće opreme**

Kada je predmetom nabave opravdana nabava vitalnih dijelova postojeće opreme, postrojenja i sl. o kojima ovisi sigurnost rada navedene opreme i postrojenja može se uvjetovati nabava isključivo originalnih dijelova od proizvođača opreme odnosno ovlaštenog distributera. U vrlo složenom tehnološkom i tehničkom procesu istraživanja i eksploatacije nafte i plina koristi se specifična, tehnički zahtjevna i često posebno prilagođena opremu i uređaji. U tu opremu spadaju npr. i kompresorske jedinice različitih proizvođača koje služe za komprimiranje i transport plina. Za održavanje, a samim time i pouzdani rad (bez zastoja) kompresorskih jedinica potrebna je nabava originalnih rezervnih dijelova (*Genuine Spare Parts*) i to samo u slučaju vitalnih dijelova o kojima ovisi sigurnost rada navedene opreme i postrojenja. Pod vitalnim dijelovima kompresorskih jedinica smatramo npr. radilicu, klipove, cilindre i sl. što se može usporediti sa npr. dijelovima motora kod automobila koji je vitalni dio i nužan je za pouzdani rad. Temeljem ranijih iskustava, u pravilu svako korištenje neoriginalnih vitalnih dijelova rezultira nepouzdanim radom, učestalim kvarovima, zastojima, havarijama te povećanim troškovima, što je za našu djelatnost koja zahtijeva kontinuiranost procesa neprihvatljivo. U tehničkim specifikacijama zahtijeva za ponudu nije moguće dovoljno precizno opisati predmet nabave tj. propisati precizne tehničke karakteristike koje bi jamčile kvalitetu isporučenih rezervnih dijelova. Sve to proizlazi iz činjenice da ne posjedujemo detaljnu tehničku dokumentaciju i nacрте koji su zaštićeni kao patent svakog proizvođača. S obzirom na navedeno pojam „ili jednakovrijedan“ iz čl. 81. stavak 10. Zakona nije neprimjenljiv na vitalne dijelove.

*Predlaže se sljedeće:*



- *Dopuniti čl. 81. na način da se doda točka 11. koja glasi: „(11) Kada je predmetom nabave opravdana nabava vitalnih dijelova postojeće opreme, postrojenja i sl. o kojima ovisi sigurnost rada navedene opreme i postrojenja može se uvjetovati nabava isključivo originalnih dijelova od proizvođača opreme odnosno ovlaštenog distributera.“*

## **9. Sposobnost drugih subjekata**

Čl. 72. st. 6. ZJN-a propisana je mogućnost da se gospodarski subjekt može, po potrebi za određene ugovore, osloniti na sposobnost drugih subjekata, a bez obzira na pravnu prirodu njihova međusobna odnosa. U tom slučaju gospodarski subjekt mora dokazati javnom naručitelju da će imati na raspolaganju resurse nužne za izvršenje ugovora, primjerice, prihvaćanjem obveze drugih subjekata da će te resurse staviti na raspolaganje gospodarskom subjektu. Pod istim uvjetima, zajednica ponuditelja može se osloniti na sposobnost članova zajednice ponuditelja ili drugih subjekata. No smatra se da se pod resursima ne mogu na isti način tretirati ljudski i drugi resursi.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Ako se radi o ljudskim resursima koji su zaposleni kod drugog gospodarskog subjekta, da je potrebna pisana dozvola/odluka poslodavca da stavlja na raspolaganje svoje resurse potrebne za izvršenje ugovora.*

## **10. Dokumentacija na stranom jeziku**

Predmetne Direktive ne zahtijevaju da se nacionalnim zakonom omogući, odnosno da naručitelj može dokumentaciju za nadmetanje izraditi te omogućiti dostavu dokumentacije na stranom jeziku, nego je ista mogućnost isključiva volja zakonodavca RH. Prema članku 12. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) u Republici Hrvatskoj je u službenoj uporabi hrvatski jezik i latinično pismo.

Zakon omogućuje da naručitelj može dozvoliti da se popratna dokumentacija dostavi na engleskom jeziku (čl. 78. st. 6.). No, ovakva situacija predstavlja problem naručitelju, jer DKOM traži da se svi dokumenti tehničke naravi prevode, a uobičajeni rok je 5 dana. U složenim nabavama, gdje tehnička dokumentacija ima i više u stotina stranica, to je gotovo neizvedivo.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Izmijeniti čl. 78. te čl. 87. ZJN-a, a s ciljem omogućavanja izrade dokumentacije na stranom jeziku i prikupljanju ponuda na stranom jeziku, iznimno, a primjenjujući načela proporcionalnosti i ekonomičnosti. Nadalje, kada je isto omogućeno od strane naručitelja, tada je potrebno definirati rješenje koje će omogućiti vremenske rokove za adekvatno prevođenje dokumentacije (iz razloga što je prema praksi DKOM-a, svi dokumenti tehničke naravi se mogu prevoditi uz uobičajeni rok od 5 dana – što je često neizvedivo).*
- *Definirati rješenje koje će omogućiti dostatne vremenske rokove za omogućavanje prevođenja dokumentacije.*

## **11. Smanjenje administrativnih radnji**

Isti ćemo kako smo prepoznali određene radnje za koje smatramo da i usporavaju i poskupljuju postupak javne nabave.



*Predlaže se sljedeće:*

- *Definiranje sadržaja koju valjana potvrda sadrži, tako da naručitelj ne može zahtijevati dodatni sadržaj iste. Trenutno nije propisan sadržaj na takav način, pa naručitelji u DZN proizvoljno propisuju da potvrda mora sadržavati i neke dodatne podatke (npr. Klasu i broj ugovora), pa dolazi do nepotrebnog trošenja resursa ponuditelja radi ishođenja novih potvrda s navedenim izmjenama, a za potrebe jednog nadmetanja.*
- *Dodatni problem predstavljaju dokumenti kojima se dokazuje da gospodarski subjekt nije u stečaju ili da nije pokrenut predstečajni postupak. Ističemo, kako se u praksi pojavljuju slučajevi u kojima naručitelji zahtijevaju različite potvrde, ali izdane od strane istog tijela, tj. trgovačkih sudova. Potrebno je jasno definirati na koji način se dokazuje da gospodarski subjekt nije u stečaju ili da nije pokrenut predstečajni postupak.*
- *Širu primjenu Provedbene uredbe (EU) 2016/7 – ESPD kao preliminarnog dokaza, a koji predviđa da u postupku podnošenja ponuda ponuditelj svojom potpisanom izjavom deklarira vlastito zadovoljavanje uvjeta nadmetanja, a samo uspješni ponuditelj podnosi sve dokaze. Spomenuta uredba će ubrzati i smanjiti administrativno opterećenje postupka i nedoumice.*

## **C. Pravni lijek**

### **1. Pravna zaštita**

Prepoznali smo potrebu isticanja određenih prijedloga koji se generalno odnose na unaprijeđenja pravne zaštite.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Omogućiti naručitelju u DZN-u navođenje informacije o nemogućnosti osiguranja dodatnih sredstava i u tom slučaju su svi ponuditelji unaprijed upoznati s tom činjenicom. Tada ponuditelj čija ponuda je iznad procijenjene vrijednosti nema pravo na žalbu. Ovaj je prijedlog vezna uz situaciju kada je cijena ponude žalitelja viša od procijenjene vrijednosti nabave. Praksa DKOM-a posljednjih godina je da donosi odluke kako takva cijena, viša od procijenjene vrijednosti, ne utječe sama po sebi na postojanje pravnog interesa na strani žalitelja. Ovakav stav dovodi do zloupotreba, pa ponuditelj koji je višestruko iznad procijenjene vrijednosti, ima pravni interes za izjavljivanje žalbe i na kraju ima priliku osporiti valjanost svih pristiglih ponuda i poništiti čitav postupak. Uporište za ovaj prijedlog je u rješenju DKOM-a KLASA: 784/12, u kojem je odlučio upravo na ovaj način (odbačena je žalba, jer je cijena žaliteljeve ponude bila iznad procijenjene vrijednosti), međutim od takvog tumačenja se naknadno odustalo.*

### **2. Remonstrativno pravno sredstvo**

Zakonsko rješenje koje je postojalo u prethodnom ZJN-u omogućavalo je, putem podnošenja prigovora prije žalbe, veću prevenciju pojave „profesionalnih“ žalitelja. Prethodno je iskustvo davalo dobre rezultate, pa je 20% ovako podnesenih prigovora rezultiralo promjenom natječaja od strane naručitelja. Temeljem izjavljenog prigovora može se ukinuti odluka čime postaje pretpostavka za žalbenu dokumentaciju. Predloženo rješenje ima za cilj prevenciju obijesnog podnošenja žalbi, a i rezultira ozbiljnijim postupanjem naručitelja.



*Predlaže se sljedeće:*

- *Da se u postupku žalbi na DZN uvede obveza postavljanja prethodnog zahtjeva za izmjenom DZN kao uvjeta prije žalbe, jer žalbe na DZN imaju najveći udio profesionalnih žalitelja.*

### **3. Rokovi za podnošenje žalbi**

Potrebno je preciznije odrediti početak roka za podnošenje žalbe, a u cilju skraćivanja postupaka, naime ne bi se smjelo događati da pojedine žalbe mjesecima čekaju samo iz razloga što spisi nisu kompletirani.

Nadalje, žalbeni rokovi traju pet dana za postupke male vrijednosti, odnosno deset dana za postupke velike vrijednosti. Smatramo da su navedeni rokovi prekratki da bi se u postupcima javne nabave učinkovito ostvarilo načelo pravne zaštite. Prvenstveno, žalbeni rokovi u postupcima javne nabave daleko su kraći, no u ostalim postupcima koji jamče pravo na žalbu (primjerice, u parničnom i upravnom postupku te upravnom sporu). U tim postupcima, žalbeni rokovi u pravilu traju osam, odnosno petnaest dana, za koje razdoblje se smatra da je nužno za učinkovito ostvarenje načela pravne zaštite. Uzmemo li u obzir sve radnje koje bi žalitelj trebao poduzeti kako bi u tijeku otvorenog zakonskog roka za žalbu uspješno podnio žalbu, trenutno propisani rokovi za podnošenje žalbe sasvim bi sigurno trebali biti produljeni. Tako žalitelji unutar pet ili deset dana mora: 1. pregledati dokumentaciju za nadmetanje/odluku ili detektirati (ne)postupanje naručitelja za koje smatraju da narušava njihova prava; 2. pronaći i angažirati adekvatnu pravnu pomoć; 3. ukazati angažiranim stručnjacima na primijećene nedostatke i nezakonitosti u postupku; 4. izvršiti uvid u dostupnu dokumentaciju, a uvijek u bolje rangirane ponude kako bi dokazali postojanje pravnog interesa; 5. sastaviti i predati žalbu.

Iz navedenog je razvidno kako su žalbeni rokovi prekratki, a aktivnosti, koje žalitelj mora poduzeti brojnije no u ostalim postupcima u kojima su duži rokovi za izjavljivanje žalbe. Kratkoća žalbenih rokova je osobito problematična ako njihov tijek obuhvaća neradne dane (vikend ili blagdane/praznike). Slijedom navedenog, žalitelji u postupcima javne nabave ne uživaju istu razinu zaštite svojih prava kao žalitelji u drugim vrstama postupaka. Pritom posebice treba imati u vidu da su postupci javne nabave nerijetko mnogo vrjedniji i kompliciraniji od prethodno spomenutih postupaka, te imaju učinak na širi broj sudionika. Skraćivanje rokova za ulaganje žalbe stoga neupitno dovodi do čestih paušalnih i nestručnih žalbi podnesenih bez adekvatne prethodne procjene pozicije žalitelja u postupku. Produljenje žalbenih rokova omogućilo bi žaliteljima kvalitetniju procjenu njihove procesne pozicije i olakšalo cost-benefit analizu, te samim time dovelo ne samo do većeg stupnja pravne zaštite, nego i do smanjenja broja paušalnih žalbi prouzročenih kratkoćom žalbenih rokova. S obzirom na sve navedeno, smatramo da bi produljenje žalbenih rokova koristilo svim zainteresiranim stranama u žalbenom postupku, ali i da je ono nužno kako bi se ponuditeljima u svojstvu žalitelja omogućila kvalitetnija pravna zaštita.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Produženje rokova na 5/10 dana, odnosno na 8/15 dana (za postupke male vrijednosti, odnosno za postupke velike vrijednosti).*
- *Početak roka za žalbu nakon otvaranja ponuda, a pod uvjetom da naručitelj ne produlji rok za dostavu ponuda uslijed izmjene DZN.*
- *Predlaže se obveza DKOM-u da na svojoj web stranici obavijesti sve zainteresirane strane u postupku o datumu predaje uredne žalbe, obzirom da se od tog dana broji*





rok od 30 dana u kojem DKOM mora donijeti i objaviti odluku. Navedeno je potrebno iz razloga što žalitelj zna kada je podnio žalbu, ali ne zna u kojem momentu DKOM smatra da je ista uredna, pa su rokovi uvijek ekstenzivniji u odnosu na obvezu iz čl. 171. ZJN-i, tj. tih 30 dana. Također, objava nikada ne bude isti dan kao i dan kada je donesena odluka, a ponekad prođe i 2 tjedna od odluke do objave.

#### **4. Iznos naknade za vođenje žalbenih postupaka**

S ciljem smanjenja broja žalbi, tj. njihove zloupotrebe, uvedene su visoke naknade, ali u određenim postupcima ovo onemogućuje određenim subjektima da uopće sudjeluju u žalbenim postupcima, zbog čega je potrebno redefinirati naknade. Ovaj se zahtjev posebice navodi kako bi se malim i srednjim poduzetnicima olakšalo sudjelovanje u žalbenim postupcima javne nabave.

Ipak, generalno, većina sudionika u sustavu javne nabave smatra da nije prihvatljivo smanjivati naknade za žalbene postupke radi prevencije pojave profesionalnih žalitelja i nepotrebnih žalbi. Uz ovu problematiku vezana je i dodatna otežavajuća tema, a to su rokovi za plaćanje naknade, pa se od 30 % tužbi odustaje, jer nije plaćena naknada u vremenskom roku, ali je istovremeno zbog toga nastala velika financijska, šteta što zbog vremenskog roka, što zbog troškova zbog pripreme. Činjenica da se 30% izjavljenih pravnih lijekova odbacuje radi neplaćanja pristojbe govori u prilog da se radi o zloupotrebi prava. Istovremeno, moguće rješenje, da žalitelj mora odmah platiti 100% iznosa naknade, ne smatra se prihvatljivim.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Definiranje roka za podmirenje naknade, budući obveza podmirenja naknade nastaje trenutkom predaje žalbe.*
- *Mogućnost uvođenja prisilne naplate naknade.*
- *Mogućnost određivanja određenog fiksnog iznosa naknade uvećanom za postotak od vrijednosti nabave ili kao postotka od procijenjene vrijednosti nabave.*
- *Mogućnost uvođenja obveze žalitelja da mora uplatiti određeni postotak naknade odmah pri izjavljivanju žalbe, primjerice minimalno 10%, kao „jamstvo za ozbiljnost“, a ako žalitelj odustane od žalbe izgubiti će taj iznos, a DKOM i dalje zaključkom poziva žalitelja na uplatu ostatka naknade.*
- *Sadašnje odredbe ZJN u čl. 169. definiraju dosta visoke raspone naknade, a predlaže se da maksimalni iznos naknade bude visok, kako bi prevenirao pojavu profesionalnih žalitelja.*
- *U suprotnosti s prethodnim prijedlogom, želimo istaknuti problem malih i srednjih poduzetnika kojima su naknade za žalbene postupke, u pravilu, previsoke te stoga treba voditi računa da se nađe optimalno rješenje po pitanju visine naknade. Predlaže se postotak procijenjene vrijednosti nabave u iznosu od 1-2%.*

#### **5. Nadležnost upravnih sudova**

*Predlaže se sljedeće:*

- *Da Visoki upravni sud postupa u II. stupnju kao viša instanca u postupku nad DKOM-om. Dosadašnja praksa rada četiri upravna suda, koji različito tumače određena pitanja, otežava primjenu zakona.*
- *Javno objavljivanje presude upravnih sudova od strane DKOM-a, a s ciljem uvođenja veće prakse pravnog postupanja.*





## **D. Prijedlozi novih rješenja u sustavu javne nabave**

### **1. Zelena javna nabava**

*Predlaže se sljedeće:*

- *Uvođenje zelene javne nabave u javnu nabavu s jasno definiranim propisima, koji će omogućiti veće uključivanje okolišnih mjerila pri određivanju tehničkih specifikacija i kriterija za odabir ponude. Cilj je da se kroz sustav javne nabave potakne nabava roba i usluga koje imaju manji utjecaj na okoliš u odnosu na istovrsne proizvode i usluge. Krajnji cilj je 50% provedenih postupaka javne nabave, uz primjenu „zelenih“ mjerila do 2020. Zelena javna nabava dobrovoljni je instrument zaštite okoliša kojim se potiče zaštita okoliša i održiva potrošnja i proizvodnja. Zelena javna nabava definirana je kao postupak pri kojem tijela javne uprave nabavljaju robu, radove i usluge koji tijekom svojeg životnog vijeka imaju manji učinak na okoliš od roba, radova i usluga s istom osnovnom funkcijom koje bi inače naručili.*

*S tim ciljem Vlada RH je tijekom 2015. donijela je Nacionalni akcijski plan za zelenu javnu nabavu za razdoblje od 2015. do 2017. godine s pogledom do 2020. godine. Nacionalnom planom definiran je terminski plan za postizanje strateškog cilja od 50% provedenih postupaka javne nabave uz primjenu osnovnih zelenih mjerila do 2020. godine. Za razdoblje od 2015. do 2017. godine razrađena su osnovna mjerila i stavljen je naglasak na integriranje osnovnih mjerila zelene javne nabave u postupke javne nabave, pogotovo u postupke nabave onih proizvoda koji su Nacionalnom planom definirani kao prioritetne skupine: papir za ispis i kopiranje, motorna vozila, električna energija, usluge čišćenja, telekomunikacijske usluge i usluge mobilne telefonije zajedno s uređajima, uredska i informatička oprema.*

*Dakle, stvorene su pretpostavke za uključivanje zelenih mjerila u postupke javne nabave. Nacionalnim planom predviđene se u i mjere.*

*U drugom trogodišnjem razdoblju (2018. - 2020. godine), naglasak treba biti na implementaciji sveobuhvatnih mjerila za naprijed navedene prioritetne skupine iz Nacionalnog plana za razdoblje od 2015. do 2017. godine, te se trebaju uvesti nove skupine proizvoda koje imaju značajnu i važnu zastupljenost u broju provedenih postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj. Stoga je preporuka da se u Nacionalni akcijski plan za drugo trogodišnje razdoblje (2018. – 2020. godine) uključe osnovna i sveobuhvatna mjerila za uredski namještaj, prehrambene proizvode i zgradarstvo.*

### **2. Izuzimanje djelatnosti istraživanja ili vađenja nafte, plina, ugljena ili ostalih krutih goriva iz obveze javne nabave**

Direktiva 2014/25/EU (Utilities Directive) o nabavi u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne usluge te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ navodi: „Pravna osoba koja je stekla isključiva prava (opskrba vodom, plinom i sl) obveznik je javne nabave dok pravna osoba koja je stekla koncesiju na javnom natječaju, a u skladu s EU regulativom, nije obveznik javne nabave.“

Smatra se da je pravna osoba sudjelovanjem na natječaju pobijedila u tržišnoj utakmici te da ponovno uvjetovanje istovrsne tržišne utakmice u daljnjem poslovanju otežava i povećava trošak što ovu vrstu djelatnosti ne čini konkurentnom.

*Predlaže se sljedeće:*



- *S obzirom na odredbe Direktiva kojima je izrijeком navedeno da djelatnost istraživanja i vađenja nafte i plina ne predstavlja isključivo pravo te time nije podložno obvezi javne nabave. Stoga, predlažemo izuzimanje djelatnosti istraživanja ili vađenja nafte, plina, ugljena ili ostalih krutih goriva iz obveze javne nabave brisanjem članka 109. ZNJ-a.*

### **3. Javna nabava za područje usluga odnosa s javnošću**

Praksa pokazuje kako područje javne nabave usluga odnosa s javnošću i kod naručitelja i kod ponuditelja obiluje nejasnoćama te kako su pojedini dijelovi postupka nedovoljno ili nejasno definirani, potrebno je detaljnije pojasniti i olakšati postupak nabave usluga odnosa s javnošću temeljem *Smjernica za javnu nabavu*, izrađenih od strane Hrvatske udruge za odnose s javnošću (HUOJ) i Hrvatske udruge komunikacijskih agencija (HUKA). Dokument je dostavljen nadležnim tijelima u Ministarstvu gospodarstva 2014. godine, no izostala je povratna reakcija.

Ova je tematika tim više izražena zbog prepreke, tj. zabrane državnim tijelima da se koriste vanjskim uslugama za odnose s javnošću, dok se istodobno mogu koristiti drugim vrstama poslovnih i profesionalnih usluga, čime su odnosi s javnošću stavljeni u neravnotežan položaj.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Detaljnije pojasniti postupak javne nabave usluga odnosa s javnošću s ciljem olakšavanja ovog postupka, a temeljem Smjernica za javnu nabavu izrađenih od strane struke.*

### **4. Inovativna javna nabava**

U preambulama Direktiva sumira se svrha i značenje inovativne javne nabave. U slučaju potrebe za razvojem inovativnog proizvoda ili usluge ili inovativnih radova te za naknadnom kupnjom te robe, usluga ili radova nije moguće zadovoljiti rješenjima koja su već dostupna na tržištu, javni naručitelji trebali bi imati pristup posebnom postupku nabave s obzirom na ugovore u području primjene ove Direktive. Tim posebnim postupkom trebalo bi javnim naručiteljima omogućiti da uspostave dugoročno inovacijsko partnerstvo za razvoj i naknadnu kupnju novog, inovativnog proizvoda, usluge ili radova pod uvjetom da taj inovativni proizvod, usluga ili inovativni radovi mogu zadovoljiti dogovorene razine uspješnosti i troškova bez potrebe za posebnim postupkom nabave za tu kupnju. Partnerstvo za inovacije trebalo bi se temeljiti na postupovnim pravilima koja se primjenjuju u slučaju natjecateljskog postupka uz pregovore, a ugovori bi se trebali dodjeljivati isključivo na temelju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, koji je najprikladniji za uspoređivanje ponuda za inovacijska rješenja.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Ostvariti navedene preporuke Europske komisije:*
  1. *Specijalizirati javnu nabavu (npr. tehnologija obnovljivih izvora energije),*
  2. *Smanjiti potencijalne rizike kroz pristup fondova rizičnog kapitala (Venture Capital - VC) te fondove EU (ERDF),*
  3. *Prepoznati važnosti za rast i razvoj,*
  4. *Transparentnost i javnost,*



5. *Podržati razvoj javne nabave u vidu veće specifičnosti zahtjeva, a koji će potaknuti inovativnu javnu nabavu (npr. postotak od godišnjeg iznosa koji je na raspolaganju za javnu nabavu – prijedlog od 3%)*
  6. *Sektorska specijalizacija, osnivanje centara za specijalizaciju, edukacije, razmjene službenika, povezivanje znanja i sl., a čime bi se utjecalo na mogućnosti i znanja naručitelja te povećali resursi istih (s obzirom na to kako je edukacija naručitelja koje provode inovativnu javnu nabavu ključna u postupku – uključiti Državni ured za središnju javnu nabavu),*
  7. *Aktivno uključiti poslovnu zajednicu, Državni ured za središnju javnu nabavu i ostale s potrebnim znanjima kao podršku u postavljanju uvjeta i specifikacija inovativne javne nabave,*
  8. *Pružiti ciljana jamstva tijelima koja provode javnu nabavu.*
- *Smanjiti potencijalne troškove s obzirom na mogućnost postojanja više faza i mogućnost raskida partnerstva u kasnijim fazama – propisima te edukacijom osoba koje će provoditi postupak javne nabave.*
  - *Istaknuti važnost jednakosti postupanja i povjerljivost podataka u postupcima pregovora te predložiti najbolje mjere nadzora i zaštite, uzimajući u obzir moguće troškove provođenja nadzora i sudskih sporova.*
  - *Oblikovati da odredbe Zakona o javnoj nabavi budu u skladu s ciljevima iz Direktiva, a da djeluju poticajno za razvoj nacionalnog gospodarstva i poduzeća.*
  - *Provesti mjere edukacije nacionalnih poduzeća za prijavu i sudjelovanje u postupcima inovativne javne nabave odnosno investicijskog partnerstva.*

## **5. E-nabava**

Poznato je obveznici javne nabave moraju koristiti za objavu natječaja Elektronički oglasnik javne nabave RH. Objava je samo jedan segment kompleksnog procesa nabave koji se sastoji od niza aktivnosti: kreiranja zahtjeva, internih odobrenja, dorada, definiranja kriterija, kreiranja anketa, komunikacije s dobavljačima, prikupljanje ponuda, analize ponuda, provedbe e-dražbi, pretraživanje kataloga, kreiranje ugovora i kontrole. E-nabava propisana je postojećim Zakonom, no kao i pojedini drugi instituti nema učinkovitu primjenu. Sukladno EU direktivama koje jasno i kvalitetno definiraju e-nabavu, poželjno je poticati i popularizirati e-nabavu sukladno relevantnim Direktivama Priopćenjima Europske komisije.

*Predlaže se sljedeće:*

- *Ubrzati integraciju sustava Elektroničkog oglasnika javne nabave RH s drugim dijelovima Državne Informacijske Infrastrukture (DII), a posebno integraciju s javnim registrima i sustavom e-Građani/NIAS, odnosno e-poslovanje/NIAS.*
- *Proširiti podršku procesima elektroničke javne nabave radi uspostave Integriranog procesa end-to-end javne nabave sukladno Priopćenjima Europske komisije, uključujući procese komunikacije s dobavljačima, istraživanje tržišta - prikupljanje informativnih ponuda, analize informativnih ponuda, provedbe e-dražbi, pretraživanje kataloga, kreiranje ugovora i kontrole te razmjene e-Računa:*
- *Integrirati sve dionike javne nabave u Sustav, a posebno Državni ured za središnju javnu nabavu i Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM)*
- *Proširiti Elektronički oglasnik javne nabave sustavima za nadzor i mjerenje učinkovitosti javne nabave i detekciju/sprječavanje zlouporaba*