

PRIPOROČILO KOMISIJE (EU) 2017/1805**z dne 3. oktobra 2017****o profesionalizaciji javnega naročanja****Vzpostavitev arhitekture za profesionalizacijo javnega naročanja****(Besedilo velja za EGP)**

EVROPSKA KOMISIJA JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Javno naročanje je instrument za doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti. Ta instrument bi lahko imel pomemben gospodarski vpliv ⁽¹⁾ pri prispevanju k agendi Komisije za rast, delovna mesta in čezmejno trgovino. Uspešno, učinkovito in konkurenčno javno naročanje je izhodišče za dobro delujoč enotni trg ter tudi pomemben kanal za evropske naložbe ⁽²⁾.
- (2) Direktive o javnem naročanju, sprejete leta 2014 ⁽³⁾, zagotavljajo sveženj ukrepov, ki državam članicam omogoča, da učinkoviteje in bolj strateško uporabijo javno naročanje. Javno naročanje se sooča z novimi izzivi, saj se v zvezi z njim vse bolj pričakuje, da: se bodo javna sredstva porabila čim bolj smotrno v razmerah, ko so proračuni vse bolj omejeni; se bodo izkoristile priložnosti, ki jih prinašajo digitalizacija in razvijajoči se trgi; bo strateško prispevalo k ciljem horizontalne politike in družbenim vrednotam, kot so inovacije, socialna vključenost ter ekonomska in okoljska trajnost; bo povečalo dostopnost in si prizadevalo za zmanjšanje neučinkovitosti, odpadkov, nepravilnosti, goljufij in korupcije ter vzpostavilo odgovorne dobavne verige.
- (3) Potreba po zagotavljanju učinkovite uporabe pravil o javnem naročanju na vseh ravneh je nujna, da bi se v čim večji meri izkoristil ta bistveni vzvod za evropske naložbe, kot je izraženo v naložbenem načrtu za Evropo ⁽⁴⁾, in vzpostavil močnejši enotni trg, kot je poudaril predsednik Juncker leta 2017 v svojem govoru o stanju v Uniji. Učinkovitost je tudi eno od področij za izboljšanje javnega naročanja, ki so se razkrila v okviru procesa evropskega semestra.
- (4) Zato je treba zagotoviti najučinkovitejšo uporabo javnih sredstev, javni kupci pa morajo biti sposobni naročiti v skladu z najvišjimi standardi profesionalizma. Okrepitev in podpiranje profesionalizma med naročniki lahko pripomoreta k povečanju vpliva javnega naročanja v celotnem gospodarstvu ⁽⁵⁾.
- (5) Cilj profesionalizacije javnega naročanja se razume široko v smislu, da zajema splošno izboljšanje celotnega razpona poklicnih spretnosti in kompetenc, znanja in izkušenj ljudi, ki izvajajo naloge, povezane z javnim naročanjem, ali pri njih sodelujejo ⁽⁶⁾. Zajema tudi orodja in podporo ter arhitekturo institucionalne politike, ki

⁽¹⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Izpopolnitev enotnega trga: več priložnosti za prebivalstvo in gospodarstvo (COM)(2015) 550).

⁽²⁾ Skoraj polovica kohezijskih sredstev se dodeli prek javnega naročanja. EU bo v obdobju 2014–2020 v evropske regije prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov, katerih namen je spodbujati gospodarsko rast, ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnosti ter zmanjšanje razlik v razvoju, vložila 325 milijard EUR – skoraj tretjino celotnega proračuna EU.

⁽³⁾ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65) („klasična direktiva“), Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1) („direktiva o koncesijah“) in Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 243) („direktiva o gospodarskih javnih službah“) in zlasti njihovi členi 83(4), 45(4) oziroma 99(4).

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki: Naložbeni načrt za Evropo (COM(2014) 903).

⁽⁵⁾ Službe Komisije so v delovnem dokumentu (SWD)(2015) 202, priloženem strategiji za enotni trg, ocenile, da bi se s profesionalizacijo, ki bi odpravila težave, ustvarile potencialne gospodarske koristi, ki bi znašale več kot 80 milijard EUR.

⁽⁶⁾ To zajema celoten obseg dela uradnikov, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem in sodelujejo v kateri koli fazi postopka javnega naročanja od opredelitve potreb do upravljanja javnih naročil, ne glede na to, ali so v centralnih ali decentraliziranih upravah ali institucijah, ali opravljajo vloge, za katere je posebej opredeljeno, da so povezane z javnim naročanjem, ali pa so le pristojni za nekatere naloge, povezane z javnim naročanjem.

so potrebni za učinkovito opravljanje dela in doseganje rezultatov ⁽¹⁾. Učinkovita politika profesionalizacije bi zato morala temeljiti na splošnem strateškem pristopu s tremi dopolnilnimi cilji:

- I. Razvoj ustrezne arhitekture politike za profesionalizacijo: vsaka politika profesionalizacije bi morala imeti za dejanski učinek politično podporo na visoki ravni. To pomeni jasno opredelitev dodelitve odgovornosti in nalog institucijam na centralni ravni politike, podpiranje prizadevanj na lokalni, regionalni in sektorski ravni ter zagotavljanje nadaljnega izvajanja v vseh političnih ciklih, po potrebi z uporabo institucionalnih struktur, ki spodbujajo specializacijo, združevanje in izmenjavo znanja.
 - II. Človeški viri – izboljšanje usposabljanja in načrtovanja poklicne poti naročnikov: naročniki, torej tisti, ki sodelujejo pri naročanju blaga, storitev in gradenj, pa tudi revizorji in uradniki, pristojni za revizijo primerov javnega naročanja, morajo biti ustrezno usposobljeni in imeti ustrezne kvalifikacije, znanja in spretnosti ter izkušnje, ki so potrebni za njihovo raven odgovornosti. To pomeni, da je treba zagotoviti izkušeno, usposobljeno in motivirano osebje, zagotavljati potrebno usposabljanje in stalni strokovni razvoj ter razviti karierno strukturo in spodbude, zaradi katerih bo javno naročanje postalo privlačno, javne uradnike pa bodo spodbudile k doseganju strateških rezultatov.
 - III. Sistemi – zagotavljanje orodij in metodologij za podporo strokovnega javnega naročanja: naročniki morajo biti opremljeni s pravimi orodji in podporo, da bodo delovali učinkovito in pri vsakem nakupu čim bolj smotrno porabili denar. To pomeni, da je treba zagotoviti razpoložljivost orodij in postopkov za izvajanje pametnega javnega naročanja, kot so: orodja za elektronsko javno naročanje, smernice, priročniki, predloge in orodja za sodelovanje, z ustreznim usposabljanjem, podporo in strokovnim znanjem, združevanjem znanja in izmenjavo dobrih praks.
- (6) To priporočilo ⁽²⁾ spodbuja razvoj in izvajanje politik profesionalizacije v državah članicah z zagotavljanjem referenčnega okvira, ki ga je treba proučiti ⁽³⁾. Zeleni rezultat te pobude je državam članicam pomagati pri oblikovanju politike za profesionalizacijo, da bi se povečali opaznost, vpliv, učinek in ugled javnega naročanja pri izpolnjevanju javnih ciljev.
- (7) To priporočilo je naslovljeno na države članice in njihovo javno upravo, zlasti na nacionalni ravni. Vendar bi morale države članice v okviru svojega centraliziranega ali decentraliziranega sistema javnega naročanja naročnike še naprej spodbujati in podpirati pri uvajanju pobud za profesionalizacijo. Države članice bi zato morale na to priporočilo opozoriti organe, pristojne za javno naročanje na vseh ravneh, pa tudi organe, odgovorne za usposabljanje revizorjev in uradnikov, pristojnih za revizijo primerov javnega naročanja –

SPREJELA NASLEDNJE PRIPOROČILO:

I. OPREDELITEV POLITIKE ZA PROFESIONALIZACIJO JAVNEGA NAROČANJA

1. Države članice bi morale razviti in izvesti dolgoročne strategije za profesionalizacijo na področju javnega naročanja, prilagojene svojim potrebam, virom in upravni strukturi, in sicer samostojno ali v okviru širših politik profesionalizacije javne uprave. Namen je privabiti, razviti in ohraniti znanja in spretnosti, se osredotočiti na uspešnost in strateške rezultate ter čim bolj izkoristiti razpoložljiva orodja in tehnike. Te strategije:
 - (a) bi morale obravnavati vse ustrezne udeležence v postopku javnega naročanja, razviti pa bi jih bilo treba z vključujočim postopkom na nacionalni, regionalni in lokalni ravni;
 - (b) bi bilo treba uporabiti ob usklajevanju z drugimi politikami v celotnem javnem sektorju ter
 - (c) bi morale upoštevati razvoj v drugih državah članicah in na mednarodni ravni.

⁽¹⁾ Potreba po razvoju delovne sile na področju javnega naročanja, ki bo sposobna smotrno porabljati denar, je poudarjena tudi v priporočilu OECD o javnem naročanju iz leta 2015: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

⁽²⁾ Namen Komisije ni predpisati posebnega modela, ampak pozvati države članice in ustrezne uprave k obravnavanju zadevnih vprašanj. Jasno se priznava, da so vsi na različnih stopnjah svoje poti. Kljub temu morajo države članice v skladu z novimi direktivami zagotoviti, da (a) so informacije in smernice o razlagi in uporabi zakonodaje EU o javnem naročanju na voljo brezplačno za pomoč naročnikom in gospodarskim subjektom, zlasti malim in srednjim podjetjem, ter da (b) je naročnikom na voljo podpora pri načrtovanju in izvajanju postopkov javnega naročanja.

⁽³⁾ Priporočilo bo priložena zbirka primerov dobrih praks držav članic.

2. Države članice bi morale tudi spodbujati in podpirati naročnike pri izvajanju nacionalnih strategij za profesionalizacijo z razvojem pobud za profesionalizacijo ter ustrezne institucionalne arhitekture in sodelovanja za bolj usklajeno, učinkovito in strateško javno naročanje, med drugim na podlagi:
 - (a) povečanega sodelovanja med ustreznimi službami in naročniki ter
 - (b) strokovnega znanja in podpore institucij za usposabljanje, osrednjih nabavnih organov in poklicnih organizacij, usmerjenih v javno naročanje.

II. ČLOVEŠKI VIRI – IZBOLJŠANJE USPOSABLJANJA IN NAČRTOVANJA POKLICNE POTI

3. Države članice bi morale za uradnike, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem, in povezane funkcije, pa tudi sodnike in revizorje ob upoštevanju večdisciplinarne narave projektov javnega naročanja opredeliti in določiti osnovna znanja in spretnosti ter kompetence, za katere bi moral biti usposobljen in jih imeti vsak naročnik, kot so:
 - (a) okviri za znanja in spretnosti ter kompetence, da se podprejo postopki zaposlovanja in načrtovanja poklicne poti ter oblikovanje programov usposabljanja in
 - (b) skupni okvir kompetenc na področju javnega naročanja na evropski ravni.
4. Države članice bi morale razviti ustrezne programe usposabljanja – začetnega in vseživljenjskega – na podlagi podatkov in ocene potreb ter okvirov kompetenc, kadar so na voljo, kot so:
 - (a) razvoj in/ali podpora razvoja ponudbe začetnega usposabljanja, na diplomski in podiplomski ravni ter drugega začetnega poklicnega usposabljanja;
 - (b) zagotavljanje in/ali podpiranje celovite, usmerjene in dostopne ponudbe vseživljenjskega usposabljanja in učenja;
 - (c) povečanje ponudbe usposabljanja z inovativnimi, interaktivnimi rešitvami ali orodji za e-učenje in shemami ponavljanja ter
 - (d) izkoriščanje ugodnosti akademskega sodelovanja in raziskav za razvoj trdne teoretične podlage za rešitve v zvezi z javnim naročanjem.
5. Države članice bi morale tudi razviti premišljeno upravljanje človeških virov, načrtovanje poklicne poti in motivacijskih shem posebej za funkcije javnega naročanja ter podpreti njihovo uvajanje pri naročnikih, kar naj bi privabilo in zadržalo kvalificirano osebje na področju javnega naročanja, naročnike pa spodbujalo, da zagotovijo boljšo kakovost in bolj strateški pristop na področju javnega naročanja, kot so:
 - (a) sheme priznavanja in/ali potrjevanja, ki ustrezno opredelijo in nagradijo funkcije javnega naročanja;
 - (b) karierne strukture, institucionalne pobude in politična podpora za doseganje strateških rezultatov ter
 - (c) nagrade za odličnost, ki bodo spodbujale dobro prakso na področjih, kot so javno naročanje na področju inovacij ter zeleno in socialno odgovorno javno naročanje ali boj proti korupciji.

III. SISTEMI – ZAGOTAVLJANJE ORODIJ IN METODOLOGIJ

6. Države članice bi morale spodbujati in podpirati razvoj in uvajanje dostopnih informacijskih orodij, ki lahko poenostavijo in izboljšajo delovanje sistemov javnega naročanja, kot so:
 - (a) omogočanje dostopa do informacij z vzpostavitvijo enotnih spletnih portalov;
 - (b) razvoj informacijskih orodij skupaj z ustreznim usposabljanjem (npr. za ekonomijo obsega, energetske učinkovitost ali timsko delo) ali podpiranje ustreznih tržno usmerjenih rešitev ter
 - (c) spodbujanje strateškega pristopa k digitalizaciji s standardizacijo, izmenjavo, ponovno uporabo in interoperabilnostjo proizvodov in storitev, zlasti z uporabo obstoječih informacijskih rešitev, ki so na voljo na ravni EU ⁽¹⁾, ter tudi prispevanjem k razvijanju instrumentov, kot je spletni katalog standardov IKT na področju javnega naročanja ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Med drugim: enotni digitalni portal in gradniki infrastrukture za digitalne storitve instrumenta za povezovanje Evrope (e-identiteta, e-podpis, e-dostava in izdajanje e-računov).

⁽²⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

7. Države članice bi morale podpreti in spodbujati integriteto na individualni in institucionalni ravni kot sestavni del poklicnega ravnanja z oblikovanjem orodij za zagotavljanje skladnosti in preglednosti ter smernic za preprečevanje nepravilnosti, kot so:
- (a) priprava etičnih kodeksov in listin o integriteti;
 - (b) uporaba podatkov o nepravilnostih ⁽¹⁾ kot povratne informacije za razvoj ustreznega usposabljanja in smernic ter za spodbujanje samoočiščevanja in
 - (c) razvoj posebnih smernic za preprečevanje in odkrivanje goljufij in korupcije, tudi prek kanalov za prijavo nepravilnosti.
8. Države članice bi morale zagotoviti smernice, ki so po eni strani namenjene zagotavljanju pravne varnosti glede prava EU in nacionalnega prava ali zahtev, ki izvirajo iz mednarodnih obveznosti EU, po drugi strani pa olajšanju in spodbujanju strateškega razmišljanja, poslovne presoje in pametnega/ozaveščenega odločanja, kot so:
- (a) usmerjene smernice, metodološki priročniki ter zbirke dobrih praks in najpogostejših napak, ki so sodobni, uporabniku prijazni, zlahka dostopni in temeljijo na izkušnjah naročnikov, in
 - (b) standardizirani obrazci in orodja za različne postopke, kot so merila za zeleno javno naročanje.
9. Države članice bi morale spodbujati izmenjavo dobre prakse in naročnikom zagotoviti podporo, da bi se zagotovili strokovni postopki javnega naročanja, sodelovanje in prenos strokovnega znanja, kot so:
- (a) zagotavljanje tehnične pomoči z odzivnimi službami za pomoč uporabnikom, klicnimi številkami in/ali e-poštnimi storitvami;
 - (b) organiziranje seminarjev in delavnic za obveščanje o novih pravnih spremembah, prednostnih nalogah politike in dobri praksi ter
 - (c) spodbujanje skupnosti naročnikov prek spletnih forumov in poklicnih družabnih omrežij.

IV. SPREMLJANJE IZVAJANJA TEGA PRIPOROČILA – POROČANJE IN SPREMLJANJE

10. Priporoča se, da države članice Komisijo obvestijo o ukrepih, ki so jih sprejele na podlagi tega priporočila, ko bodo poročale v skladu s členom 83 Direktive 2014/24/EU, členom 45 Direktive 2014/23/EU in členom 99 Direktive 2014/25/EU.

V Strasbourgu, 3. oktobra 2017

Za Komisijo
Elżbieta BIENKOWSKA
Članica Komisije

⁽¹⁾ Ob upoštevanju zakonodaje o varstvu podatkov in temeljne pravice do varstva osebnih podatkov.