

# NACRT PPI2INNOVATE VODIČA

---

NACRT Isporučenog T1.2.2  
Sveučilište u Torinu (UNITO)  
Prof. Gabriella M. Racca  
Prof. Silvia Ponzio  
Dr. sc. Donato Gualtieri

---

Verzija 2  
01 2017





## Sadržaj

PREDGOVOR.....	3
1. TEORIJSKA POZADINA .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.1. Javna nabava kao pokretač inovacija .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.2. Pristupi nabavi inovacija: PCP i PPI .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.2.1. Pretkomercijalna nabava (PCP) .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
1.2.2. Javna nabava inovacija (PPI) .....	7
1.3. Glavne prepreke PPI .....	9
1.4. Svrha ovog vodiča .....	10
2. PRAKTIČNI PRISTUP.....	11
2.1. Opće napomene .....	11
2.2. Preliminarne aktivnosti .....	13
2.2.1 Okvirna pravila u nabavi inovacija .....	13
2.2.2. Uspostavljanje tima za upravljanje projektom .....	17
2.2.3. Uspostavljanje granica .....	17
2.3. Prepoznavanje i procjena potreba .....	19
2.3.1. Definiranje potrebe.....	19
2.3.2. Metode istraživanja tržišta .....	20
2.3.3. Izvođenje Cost-Benefit analize.....	21
2.4. Preliminarne konzultacije tržišta i prethodna obavijest o nabavi ( <i>PIN</i> ).....	23
2.5. Strategija nabave za kupnju inovacija: provedba postupka dodjele .....	25
2.5.1. Identifikacija organizacijskog modela (TKO ĆE KUPITI) i posljedična strategija nabave (KAKO KUPITI).....	25
2.5.2. Izrada dokumentacije za nadmetanje .....	32
2.5.3. Evaluacija ponuda i dodjela ugovora .....	34
2.6. Provedba ugovora i pitanja izvršenja.....	38
3. UPRAVLJANJE RIZICIMA .....	39
3.1. Priroda rizika na svakom koraku izrade ponude .....	39
3.1.1. Procjena potreba .....	39
3.1.2. Planiranje i organizacija .....	39
3.1.3. Dijalog sa tržištem.....	39



3.1.4. Provedba strategije nabave i postupak dodjele ugovora.....	40
3.1.5. Follow-up i evaluacija .....	40
4. PRILAGODBA.....	40
4.1. Savjeti za prilagodbu nacionalnim okvirima u ciljanim zemljama .....	40
4.1.1. Hrvatska .....	42
4.2. Savjeti za tematsku prilagodbu .....	42
4.2.1. Energija .....	42
4.2.2. Zdravstvo.....	43
4.2.3. ICT.....	44
5. POJMOVNIK.....	45
6. KORISNI LINKOVI.....	48



## PREDGOVOR

Projekt PPI2Innovate (*Izgradnja kapaciteta za poticanje korištenja javne nabave inovativnih rješenja u srednjoj Europi*) se provodi od 1. lipnja 2016. do 31. svibnja 2019. u sklopu programa Interreg CENTRAL EUROPE, u kojem sudjeluje 10 partnera iz 6 srednjoeuropskih zemalja (Mađarske, Češke, Poljske, Italije, Slovenije i Hrvatske).

Zbog svoje osnovne uloge u poticanju jačanja inovacija, PPI je dobro podržan na europskoj razini. Ipak, neka značajna kritična pitanja bi trebala biti upućena: dostupni alati bi trebali biti bolje prilagođeni nacionalnim okvirima, a nedostaju i regionalna čvorišta znanja.

PPI2Innovate je namijenjen izravno javnim naručiteljima na svim administrativnim razinama u srednjoj Europi, na način da se izgrade regionalni PPI kapaciteti, promijeni stajalište prema PPI, ojačaju veze između relevantnih dionika u regionalnim inovacijskim sustavima i tako poveća korištenje PPI središnje Europe.

Ciljevi projekta biti će ispunjeni kroz sljedeće rezultate:

- **3 tematska PPI2Innovate vodiča** (Pametno ZDRAVLJE, Pametna ENERGIJA i Pametni ICT) potpuno prilagođeni u 6 nacionalnih okvira i prevedeni na svaki od nacionalnih jezika;
- **6 akcijskih planova za rad Kompetencijskih centara:** Kompetencijske centre osnovati će mrežni partneri, pokrivajući regionalnu razinu u Poljskoj (RARR), Italiji (University of Torino-UNITO) i Mađarskoj (CTRIA) te nacionalnu razinu u Sloveniji (ICT TN), Hrvatskoj (HAMAG-BICRO), i Češkoj (DEX IC);
- **Srednjoeuropska mreža PPI2Innovate Kompetencijskih centara**
- **Edukacija novih članova PPI mreže**
- **PPI pilot projekti** u sektoru energije, zdravlja i ICT-a, koji će se provesti u Mađarskoj (Somogy County), Italiji (Piedmont Region), Poljskoj (Lublin) i Sloveniji (Ministry of Public Administration).



## 1. TEORIJSKA POZADINA

### 1.1. Javna nabava kao pokretač inovacija

Prema posljednjim dostupnim procjenama *DG Growth* javne nabave - kao sveukupni opći rashodi za radove, dobra i usluge - zastupljena je u 2015. s 13.1% europskog BDP-a, u iznosu od 3 milijarde € 2015. godine.

Kao što je bivša članica Europske komisije za inovativno društvo, Viviane Redding izjavila 2006. godine, *“javni sektor ima masivnu kupovnu moć, ali su mu potrebni pravi poticaji da bi se usudio podijeliti rizike i koristi ulaganja u nove tehnologije i usluge.”*

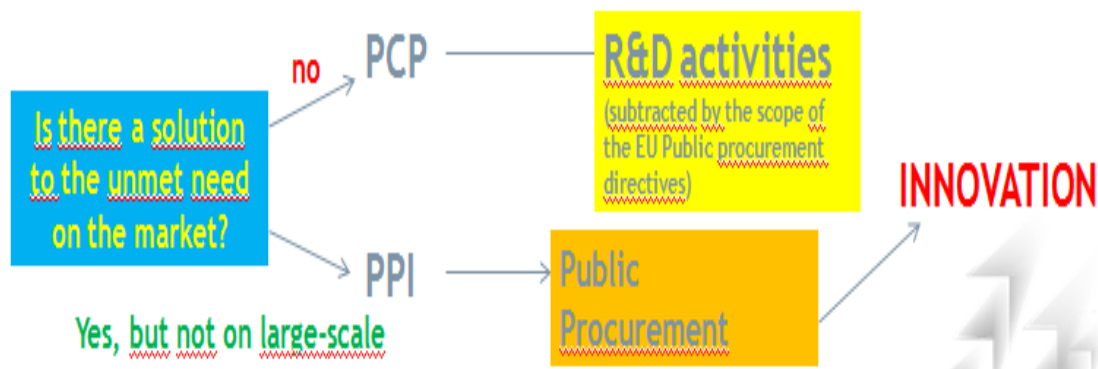
Skupna nabava, kroz središnja tijela nabave na nacionalnoj razini kao i sub-nacionalna zajednička nabava, *“omogućuje javnim naručiteljima postizanje učinkovitosti, i jačanje njihove tržišne pozicije radi generiranja štednje”* i *“ona isto tako omogućava javnim naručiteljima povećanje njihovog utjecaja na okoliš, društvene i inovacijske ciljeve”*. S te perspektive *“zajednička i središnja tijela nabave ključni su igrači u području javne nabave i imaju važnu ulogu u odnosu na stratešku javnu nabavu.”* (EU Komisija - *DG Growth, Studija o strateškoj upotrebi javne nabave, 2016, 59*).

**Inovacija** je, u stvari ključan faktor u rješavanju suvremenih društvenih izazova u brojnim vitalnim sektorima kao što su zdravstvo, energija, klimatske promjene, promet, sigurnost, zaštita okoliša - čija važnost je za kreatora politika od izuzetnog značaja zbog obveze stvaranja učinkovitijih javnih usluga, ili je posljedica nacionalnih i međunarodnih zahtjeva. Inovacija se bavi identificiranjem novih tehnologija sposobnih za rješavanje društvenih izazova kroz **rješenja koja već postoje na tržištu u malim količinama** (javna nabava inovativnih rješenja, **PPI**) ili razvojem rješenja od nulte faze istraživanja i razvoja (**R&D**) (Pretkomercijalna javna nabava, **PCP**).

Kao takve, inovacijske strategije prate razvoj novih proizvoda i usluga u svakoj fazi razvoja: R&D, prèd-proizvodnja, proizvodnja, distribucija, edukacija/obuka, priprema za tržište i nove organizacijske metode. Nadalje, javni naručitelji mogu utjecati na oblikovanje inovacija definiranjem predmeta ugovora s dobavljačima, usvajanjem inovativno prihvatljivih tehničkih specifikacija, ocjenom i dodjeljivanjem kriterija te kontinuiranog praćenja dobavljača nakon što ugovor bude potpisan, obuhvaćajući poticaje na osnovi postignutih rezultata.



Slika 1. PCP i PPI ukratko



Javni sektor - naročito u slučajevima kada su javni naručitelji kritična masa - može tako upravljati inovacijom od strane potražnje i osigurati da kvaliteta i učinkovitost javnih službi ne stagnira na duže vrijeme. Takav pristup sa strane potražnje inovacijama podržava EU okvir politika u zadnjih deset godina, a posebno nakon priznavanja pogrešaka u subvencioniranju privatnog sektora (pristup od strane ponude) sa svrhom dosega inovacija. Kako bi upravljali inovacijama u skladu sa potražnjom, javne vlasti bi trebale strateški i vremenski stimulirati inovacije na tržištu, stvarajući tako ekonomsko i društveno obilje i dajući industriji poticaj za ulaganje u nove vještine, opremu i R&D. Tijela javne vlasti trebale bi strateški i vremenski planirati svoje postupke javne nabave na temelju potreba i gledajući kratkoročne i dugoročne prednosti.

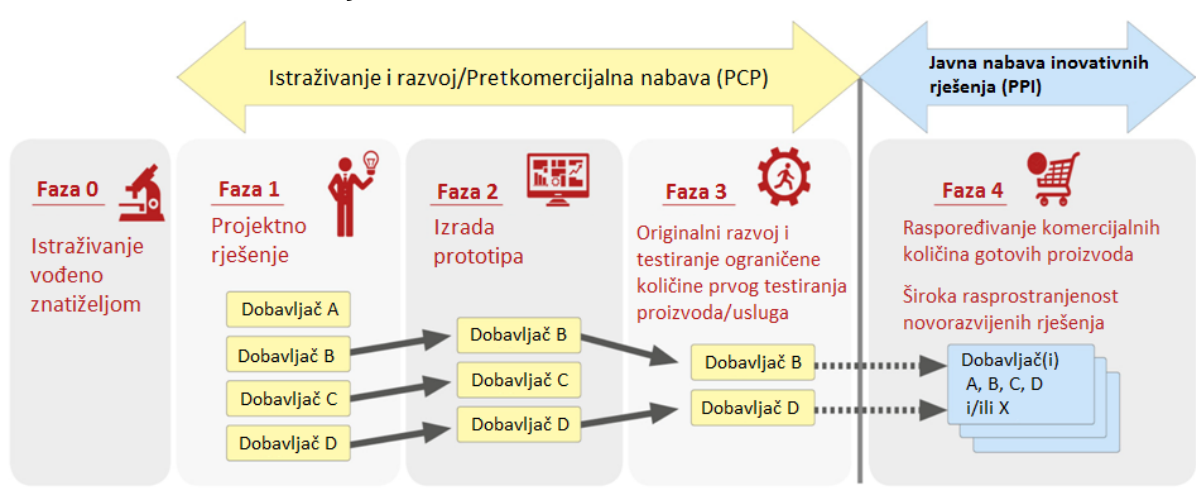
Javnom nabavom inovativnih rješenja može se promicati bolji pristup u razumijevanju tržišta, te efektivnije donošenje odluka na osnovi dokaza; dopuštajući tako javnim vlastima da ispune svoje političke ciljeve i postignu veću vrijednost za novac kroz najbolju kombinaciju veće kvalitete, brže isporuke i/ili smanjenja cjelokupnih životnih troškova. Osim toga, takve strategije mogu pokazati naklonost ulasku inovativnih dobavljača na tržište i potaknuti njihov ekonomski i industrijski rast.

## 1.2. Pristupi nabavi inovacija: PCP i PPI

Europska unija promiče inovacije kroz javnu nabavu i to kroz **pretkomercijalnu nabavu (PCP)** - koja "se koristi kada ne postoji rješenje koje bi bilo spremno za tržište i kada su potrebna nova istraživanja i razvoj" - i kroz **javnu nabavu inovativnih rješenja (PPI)**, čiji cilj je kupnja postojećih inovacija koje još nisu dostigle punu komercijalizaciju, ali ne trebaju se provesti aktivnosti novih R&D.

U tom smislu, ako su inovacije strateški cilj naručitelja, PCP i PPI su dva moguća pristupa provođenja postupaka javne nabave, koji moraju biti provedeni po posebnim procedurama.

Slika 2. Glavni mehanizmi javne nabave



Izvor: EAFIP website

### 1.2.1. Pretkomercijalna nabava (PCP)

Pretkomercijalna nabava (PPC) je osmišljena s ciljem usmjerenja na razvoj inovativnih rješenja prema konkretnim potrebama javnog sektora (Wh. 47, EU Direktiva 24/2014), posebno kroz nabavu usluga istraživanja i razvoja (R&D) stremeći ka razvoju potpuno novih rješenja i prototipova.

PCP za svoj temeljni djelokrug ima kupnju usluga istraživanja i razvoja (R&D) od gospodarskog subjekta za jednog ili više naručitelja s ciljem rješavanja društveno-ekonomskih izazova od javnog interesa za koje ne postoje “rješenja s police” putem razvoja novih tehnologija i bez da se taj postupak nastavi sa PPI.

PCP može uključivati različite dobavljače koji se natječu kroz različite faze razvoja: istraživanje i razvoj - podijeljen u faze (projektno rješenje, izrada prototipova, originalni razvoj i evaluacija/testiranje prvog proizvoda), s brojem konkurentnih R&D dobavljači se smanjuju nakon svake evaluacijske faze.

Za razliku od PPI, PCP se u stvari ne bavi nabavom već postojećim proizvodima ili uslugama - bilo u manjem ili većem obujmu - s fazom istraživanja i razvoja tj. istraživanjem i izradom mogućih alternativnih i konkurentnih rješenja, do izrade prototipa i razvoja proizvoda u ograničenom obujmu koji se definira onda kao najbolji mogući ishod.

U praksi, PCP započinje s identifikacijom potreba koje prikupljaju javni naručitelji od krajnjih korisnika (pristup odozdo prema dolje), te se potom otvara poziv za prikupljanje ponuda od strane gospodarskih subjekata, da se natječu za dodjelu PCP okvirnog sporazuma. Nakon toga, naručitelj ocjenjuje ponude i može nagraditi jednog od više različitih dobavljača, koji će potom početi stvarati i istraživati izvedivost svojih projekata. Na kraju ove faze, nekoliko odabranih dobavljača sudjeluje u mini-natjecanju za ulazak u sljedeću fazu, u kojoj se razvijaju prototipovi. Na kraju druge faze, sljedeće mini-



natjecanje između ograničenog broja sudionika vodi do posljednje faze u kojoj svaki od dobavljača (koji je pobjedio) proizvodi malu količinu proizvoda, odnosno usluga. PCP može biti pripremna vježba za naknadne, ali odvojene PPI pristupe kroz pružanje svih strategija nabave.

PCP se fokusira na stjecanje usluge istraživanja i razvoja koja zahtijeva značajnu količinu ulaganja u R&D koje ne bi mogao preuzeti privatni sektor bez financijske podrške javnih vlasti, koji *ipso facto* dovodi do jednostrane državne pomoći industriji.

- PCP je usmjeren ka upravljanju istraživanja i razvoja (R&D) inovativnih rješenja prema konkretnim potrebama javnog sektora
- PCP uspoređuje i ocjenjuje alternativne pristupe rješenjima od strane raznih dobavljača prije nego se obveže provedbi javne nabave velikih količina komercijalnih roll-out-a
- PCP je posebno koristan za srednje do dugoročne promjene koraka inovacija i nije za kratkoročne postupne adaptacije
- PCP potpada izvan opsega direktiva EU o javnoj nabavi iz 2014., i općenito se razmatra izvan konteksta “besplatnih državnih potpora” ako je proveden u skladu s COM 799(2007), od strane Europske komisije i u okviru EU Državne pomoći za istraživanje, razvoj i inovacije iz 2014.
- Kako bi se osiguralo da se podjela rizika i koristi obavlja u skladu s tržišnim uvjetima, svaka korist od R&D-a koju dijele javni naručitelj i tvrtka koja sudjeluje u pretkomercijalnoj nabavi treba biti nadoknađena od strane tvrtke javnom naručitelju po tržišnoj cijeni. To se može provesti kroz npr. smanjenje cijena u odnosu na ekskluzivne troškove razvoja, koji odražavaju tržišnu vrijednost dobivenih koristi i preuzetih rizika od strane tvrtke.

### 1.2.2. Javna nabava inovacija (PPI)

PPI se smatra pristupom inovacijama koji promiče javnu nabavu na način da se tijela javne vlasti ponašaju kao prvi kupci inovativnih dobara, radova ili usluga koji su blizu stavljanja na tržište ili su već dostupni na tržištu u malom opsegu, uključujući rješenja temeljena na postojećim tehnologijama koje se koriste na inovativan način. Kao posljedica, faza istraživanja i razvoja (R&D) potpuno ispada iz domene PPI-a (označavajući tako razliku prema PCP-u, koji se uglavnom svodi na nabavu usluga istraživanja i razvoja, te **Partnerstvo za inovacije**, koji uključuje fazu istraživanja i razvoja kao temeljni dio postupka).

PPI je u potpunosti reguliran odredbama EU direktiva o javnoj nabavi, i svaka vrsta postupka javne nabave opisana u direktivama može biti odabrana za provedbu, s iznimkom **Partnerstva za inovacije**. Taj postupak zapravo spaja PCP i PPI jer stavlja zajedno





aktivnosti istraživanja i razvoja nabave inovativnih rješenja u jedinstvenu fazu postupka.

PPI-u je cilj kupiti inovativna rješenja i ubrzati njihov pristup tržištu.

*Slika 3. Pregled PPI pristupa*

## INNOVATION PROCUREMENT

### Public Procurement of Innovation - PPI

**PPI** →

procurement where contracting authorities act as **launch customers** of innovative goods or services which are near to the market or already available on small-scale commercial basis, including solutions based on existing technologies used in an innovative way

**≠ from PCP**

- PPI pristup se upotrebljava kada se izazovi mogu rješavati inovativnim rješenjima koja već postoje na tržištu u malim količinama, i za koje nisu potrebne daljnje aktivnosti istraživanja i razvoja
- Obujam PPI-a obuhvaća zatvaranja jaza između najnovijih tehnologija i klijenata javnog sektora koji mogu od njih profitirati
- PPI donosi nove tehnologije ranije na tržište s ciljem veće učinkovitosti i “vrijednosti-za-novac” javnih usluga
- PPI je posebno učinkovit u područjima u kojima javni sektor može računati s velikim udjelom potražnje za proizvodima/uslugama/radovima (npr. promet, zdravlje, energija, ICT)
- PPI nije novi oblik postupka dodjele, budući da direktive javne nabave 2014 potvrđuju iste postupke dodjele u izboru dobavljača
- PPI se ne može provoditi kroz Partnerstvo za inovacije (članak 31. Direktive 24/2014/EU) jer Partnerstvo za inovacije spaja PCP i PPI u jedinstvenom postupku dodjele



#### Prednosti PCP-a:

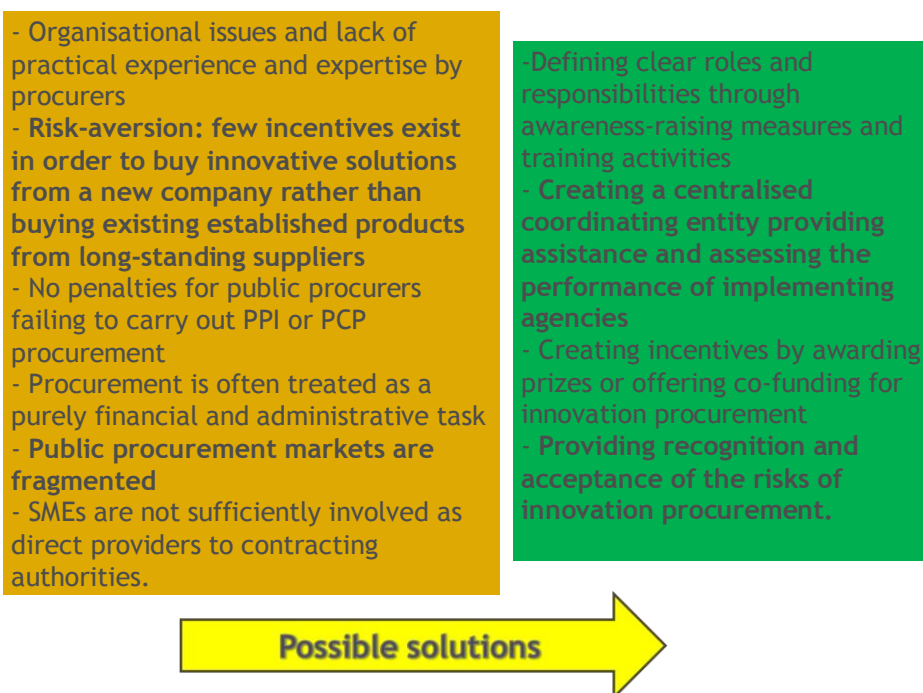
- Uzajamno učenje
- Razvoj proizvoda koji će bolje odgovarati potrebama javnih naručitelja
- Smanjenje rizika koji su povezani s time da ponuda ne sadrži dovoljno specifičnosti
- Skraćivanje vremena dolaska na tržište dobavljača
- Natjecanje unutar vremenskog ograničenja i proračunskih limita
- Poboljšanje ukupne kvalitete i / ili učinkovitosti javnih službi
- Olakšavanje pristupa malih i srednjih poduzeća
- Povećava se interoperabilnost i zahtjevi koji se tiču mogućnosti promjene između proizvoda

#### Prednosti PPI-a:

- Poboljšana kvaliteta i/ili učinkovitost javnih službi pametnom uporabom novca poreznih obveznika
- Javni naručitelji ponašaju se kao prvi kupac mogu signalizirati tržištu prihvatljivost inovacije i tako potaknuti druge korisnike da usvoje inovaciju
- Javne vlasti mogu identificirati rješenja za svoje potrebe i predstaviti novim dobavljačima i pružateljima usluga kako ostvariti uštede u kratkom, srednjem i dugoročnom roku
- Dobavljači mogu imati pristup klijentima iz javnog sektora od velike važnosti i dobiti priliku da se prijave rezultati istraživanja i komercijalizacija ideja prema razumijevanjima i prioritetima izazova javnog sektora

### 1.3. Glavne prepreke PPI

*Slika 4. Glavne prepreke i rješenja u javnoj nabavi inovacija*





- ORGANIZACIJSKA PITANJA I NEDOSTATAK PRAKTIČNOSTI I STRUČNOSTI OD STRANE NARUČITELJA
- AVERZIJA PREMA RIZIKU: POSTOJI NEKOLIKO POTICAJA KAKO BI SE KUPILA INOVATIVNA RJEŠENJA OD NOVE KOMPANIJE UMJESTO DA SE KUPUJU VEĆ POSTOJEĆI I UTVRĐENI PROIZVODI OD DUGOGODIŠNJIH DOBAVLJAČA
- NEMA KAZNI/PREKRŠAJA ZA JAVNE NARUČITELJE ZA NEIZVRŠAVANJE PPI I PCP PROCEDURE
- S NABAVOM SE OBIČNO POSTUPA KAO S ČISTO FINANCIJSKIM I ADMINISTRATIVNIM ZADATKOM
- TRŽIŠTA JAVNE NABAVE SU FRAGMENTIRANA
- MALA I SREDNJA PODUZEĆA NISU DOVOLJNO UKLJUČENA KAO IZRAVNI DOBAVLJAČI ZA JAVNE NARUČITELJE

#### MOGUĆA RJEŠENJA ->

- DEFINIRANJE JASNIH ULOGA I ODGOVORNOSTI KROZ MJERE PODIZANJA SVIJEŠTI I EDUKATIVNE AKTIVNOSTI
- STVARANJE SREDIŠNJEG SUBJEKTA KOJI ĆE OSIGURATI POMOĆ I PROCJENU UČINKA PROVEDBENIH AGENCIJA
- STVARANJE POTICAJA DODJELOM NAGRADA I PONUDOM SUFINANCIRANJA ZA NABAVU INOVACIJA
- OSIGURAVANJE PREPOZNAVANJA I PRIHVATLJIVOSTI RIZIKA NABAVE INOVACIJA

## 1.4. Svrha ovog vodiča

Istraživanja provedena među PPI2I partnerima jasno su pokazala da - usprkos velikoj pažnji koja je posvećena PPI-u i PCP-u (od strane EU i nacionalnih kreatora politika) - nabava inovacija je još uvijek u embrionalnoj fazi u većini ciljanih zemalja (Hrvatska, Češka, Mađarska, Italija, Poljska i Slovenija), s obzirom da njihova praktična provedba nije učinjena u velikoj mjeri, te mnogi naručitelji nisu upoznati sa relevantnim postupcima. Temeljem dogovora koji je postignut tijekom prvog projektnog sastanka u Ljubljani, vodič se većinom usredotočuje na PPI.

Vodič ima za cilj pružanje onima koji su odgovorni za planiranje i izvršenje postupaka nabave detaljnih informacija o najvažnijim mehanizmima, fazama, dionicima i alatima nabave inovacija. Uključujući primjere (zeleni kvadrati o nabavi inovacija u praksi), tematskim fokusima (crveni kvadrati), obrascima (plavi kvadrati) i praktičnim savjetima (dijelovi sažetaka), ovaj vodič želi ponuditi vodič spreman za uporabu za kreatore politika i javne naručitelje, koji traže i nabavljaju inovativna rješenja kako bi učinkovitije ispunili svoje potrebe. U konačnici, ovaj vodič trebao bi služiti kao okvirna referenca u pružanju praktičnog vodstva na koji način uspostaviti i provesti poziv na PPI natječaj, detaljizirajući specifičnosti strategija nabave, te svaki od narednih koraka postupka nabave inovacije - od identificiranja potreba do dodjele i izvršenja ugovora - na način da se smanji kompleksnost cijelog procesa, neizvjesnost i jednostavniji za uspostavu i provedbu. Također, sa posebnim obzirom na PPI2I projekt,



ovaj vodič nastoji kreirati 3 tematska vodiča potpuno prilagođenih nacionalnim institucionalnim okvirima zemalja partnera projekta.

Kako bi bio što funkcionalniji, pripremljen je stukturirani alat i korak-po-korak vodič u nabavi inovacija, od evaluacije potrebe do dodjele i izvršenja ugovora. Nadalje, poglavlje o upravljanju rizicima, prateći naručitelje prije, tijekom i nakon natječaja, uz savjete za nacionalnu i tematsku prilagodbu koja se događa u kasnijoj fazi projekta. Vodič je zaključen rječnikom korisnih termina te popisom korisnih linkova.

## 2. PRAKTIČNI PRISTUP

### 2.1. Opće napomene

- Javni naručitelji bi trebali nastupati kao pametni kupci koji planiraju **što će trebati kupiti (potreba za inovacijama)** kako bi, kasnije, definirali **što kupiti** i **kako kupiti** na pravovremen i organiziran način, planovima koji su dugoročni i transparentni s obzirom na tržište, kako bi se svim postojećim i potencijalnim dobavljačima (gospodarskim subjektima) dalo dovoljno vremena da reagiraju i razviju rješenja definiranih potreba.
- Učinkovit postupak nabave treba snažnu komunikaciju između uključenih dionika (osoblja nabave, financijskih planera i kreatora politika), kako bi poduprijeli identifikaciju potreba, pravovremenu procjenu dostupnosti proračuna, te racionalno planiranje.
- Ovakva komunikacija mora postojati kako unutar tako i između naručitelja. Sa početnog stajališta, od iznimne je važnosti osigurati aktivno sudjelovanje svih ključnih dionika procesa - te između ostalog, tehničke stručnjake i pravne savjetnike - tijekom ciklusa nabave, kako bi se dobila **jasna definicija potreba** i tehničkih zahtjeva kao i olakšanje uspješne provedbe. Sa potonjeg stajališta, suradnja između naručitelja sa regionalne, nacionalne i europske razine je vrijedna stečevina u slučajevima nedostatka resursa za razvoj tehnološki zahtjevnih rješenja, kao i pri otkrivanju zajedničkih potreba (raspodjela rizika).
- Svaki dionik procesa javne nabave trebao bi imati ne samo dobre vještine nabave, već i vještine upravljanja projektom i ugovorima. Također je korisno imati ekspertizu u relevantnom tehnološkom sektoru kako bi se naglasile potrebe, **organizirala analiza tržišta i info dani za odabir potrebe i njenom udovoljenju, i nakon toga pristupilo izradi tehničkih specifikacija**, evaluacija prijedloga, te praćenju samog procesa nabave.

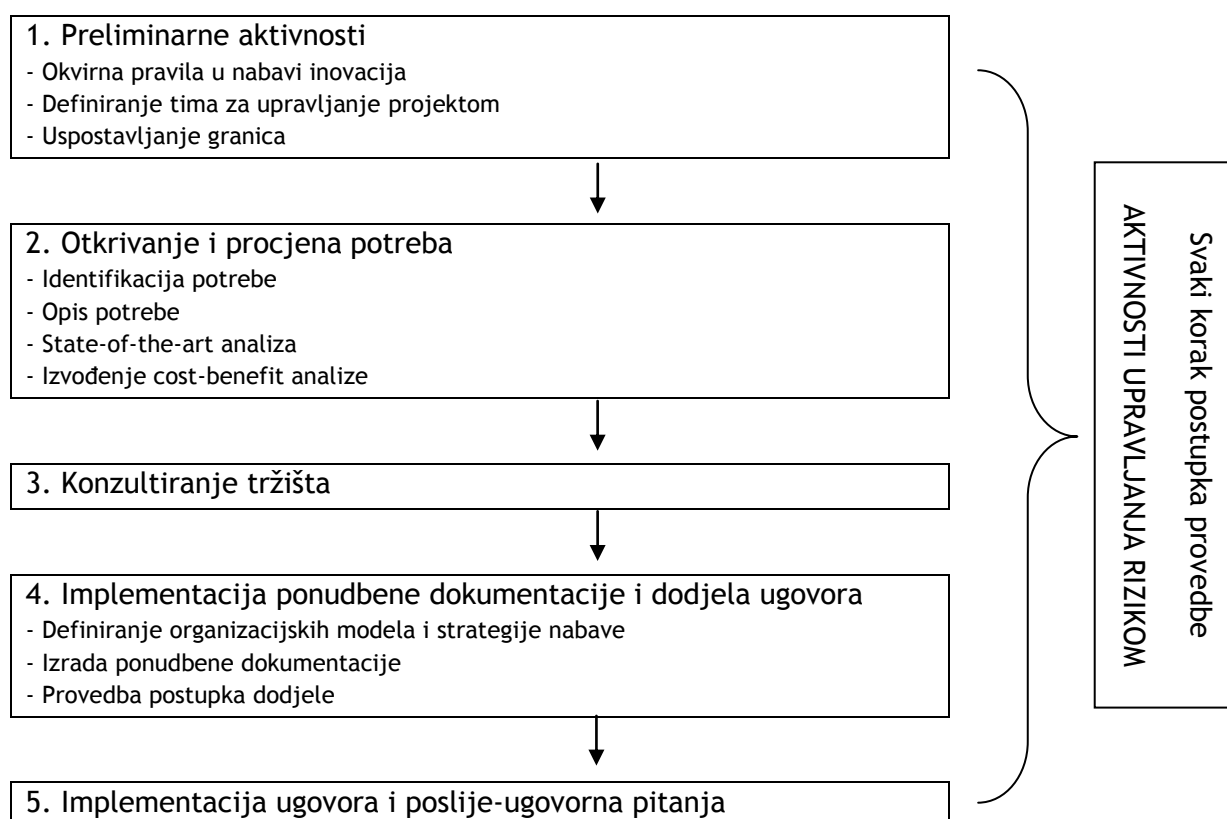


- Nove strategije suradnje u javnoj nabavi mogu dopustiti naručiteljima “**da iskoriste maksimalnu korist potencijala unutarnjeg tržišta u smislu ekonomije razmjera i podjele rizika i koristi**” (Direktiva 2014/24/UE, § 73)
- Javna nabava trebala bi biti organizirana na takav način da se naručiteljima osigura adekvatna obuka i savjet u svakoj fazi postupka dodjele.
- Tijekom čitavog ciklusa nabave, **elektronička sredstva** mogu imati važnu ulogu u širenju, prikupljanju i procesuiranju informacija kako bi se smanjili troškovi transakcije i komunikacije. Tako na primjer, web stranice mogu pružiti brze i strukturirane informacije tvrtkama o potencijalnim poslovnim prilikama, o zbirkama inovacija, te o prethodnoj obavijesti o prilikama nabave i specifičnim pozivima na natječaj, kao i opće informacije o kupcu ili kontekstu same javne nabave. Tijekom pregovaračke faze, oni mogu generirati širi interes i odaziv, istovremeno pružajući ujednačenu informaciju svim zainteresiranim stranama. Također, dobavljači mogu podnositi ponude elektroničkim putem.
- Potrebno je da elektronički alati budu korišteni na nediskriminirajući i interoperabilan način, kako se ne bi isključio niti jedan ponuditelj. E-nabava se uobičajeno koristi za proizvode “s police” koji su svakodnevno raspoloživi na tržištu: naručitelji bi zato trebali obratiti pozornost na utjecaj elektroničkih alata na javnu nabavu inovativnih rješenja.
- Važno pitanje koje bi se trebalo razmotriti u svakoj fazi postupka nabave jest upravljanje rizikom, s obzirom da nabava inovacija često povlači za sobom viši rizik od kupovine rješenja “s polica”. Dobavljač možda neće moći isporučiti rješenje, ili bi njegova izvedba mogla pasti ispod očekivanja; također, praktične poteškoće mogu kočiti primjenu novog rješenja ili njegovu integraciju unutar dobavljačeve organizacije.
- U tom smislu upravljanje rizikom bi trebalo postati dijelom procesa donošenja odluka i od općeg vrednovanja: u inovativnoj nabavi, neuspjeh postupka je moguć, i naručitelji bi mogli tražiti ponuditelje da u svoje ponude uključe analizu rizika i njegovo smanjenje; naručitelji bi također trebali nastojati razvijati smanjenje rizika i plan intervencija jednom kada je rješenje odabrano, raspoređivajući odgovornosti prema kapacitetima, kako bi se umanjio specifični rizik.
- Sustavi, kontrole i odgovarajuća obuka trebali bi se uključiti u svaki korak postupka nabave kako bi se osigurao integritet i izbjegao bilo kakav sukob interesa, odnosno bilo koja situacija u kojoj pojedinac ili organizacija imaju - odnosno vrlo vjerojatno imaju - više od jednog interesa za sklapanje ugovora koji vodi u mogućnost pristranih, koruptivnih radnji ili odlučivanja (npr. financijske ili osobne povezanosti)



uključenih u pripremu natječaja ili vrednovanja ponuda, tj. potencijalnih ponuditelja). Iz tog razloga, na početku postupka nabave, svaki trenutni ili potencijalni sukob interesa treba biti objavljen i evidentiran u dosjeu ugovora.

*Slika 5. Glavni koraci PPI*



## 2.2. Preliminarnе aktivnosti

### 2.2.1 Okvirna pravila u nabavi inovacija

#### FOKUS: ŠTO ZNAČI INOVACIJA?

Prema priručniku *OECD Oslo Manual (2005)*, te *The Innovation Imperative (2015)*, inovacija se može definirati kao implementacija novog ili značajno poboljšanog proizvoda ili procesa; nova marketinška metoda; nova metoda organizacije u poslovnim praksama, na radnom mjestu organizacije i/ili vanjskim odnosima. Kao takva, inovacija se može događati u bilo kojem sektoru gospodarstva, uključujući državne službe.

U praktičnom smislu, proces izvođenja radova, proizvod ili usluga može se definirati kao inovativan ako



- ima značajnu dodanu vrijednost (u smislu povećanja društvene vrijednosti ili vrijednosti za novac)
  - prisutna je na tržištu manje od 2 godine u malom komercijalnom opsegu ili
  - upotrebljava stare tehnologije na nove načine
- OECD *Oslo Manual* (2005): <https://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf>  
OECD *The Innovation Imperative* (2015): <https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-9789264239814-en.htm>

Slika 6. EU definicija inovacije

## **Innovation**

“we refer to the transformation of an idea into a marketable product or service, a new or improved manufacturing or distribution process, or a new public service”

(Wilkinson et al., *Public procurement for research and innovation*, DG research of the EU Commission, 2005)



LEAD THE MARKET TO PROPOSE CREATIVE SOLUTIONS

**HOW?**

---



## **Type of innovation**

**Incremental Innovation:** A series of small improvements to an existing product or product line that usually helps maintain or improve its competitive position over time. Incremental innovation is regularly used within the high technology business by companies that need to continue to improve their products to include new features increasingly desired by consumers.

**Radical Innovation:** A radical or disruptive innovation is an innovation that has a significant impact on a market and on the economic activity of firms in that market. This concept focuses on the impact of innovations as opposed to their novelty. The innovation could, for example, change the structure of the market, create new markets or render existing products obsolete

**Innovation breakthrough:** It focuses on surprise that generates in people. This type of innovation is rare and is based on scientific and engineering insights.

Guide to Support Innovation in Small and Middle Enterprises (SMEs),  
developed by the European project InnoSupport  
<http://www.innosupport.net/>

3

*Slika 7. Definicija inovacije u direktivi 2014/24/EU*

### **EU Directive 2014/24, art. 2 (22)**

**'Innovation'** means the implementation of a new or significantly improved product, service or process, including but not limited to production, building or construction processes, a new marketing method, or a new organizational method in business practices, workplace organization or external relations inter alia with the purpose of helping to solve societal challenges or to support the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth

4





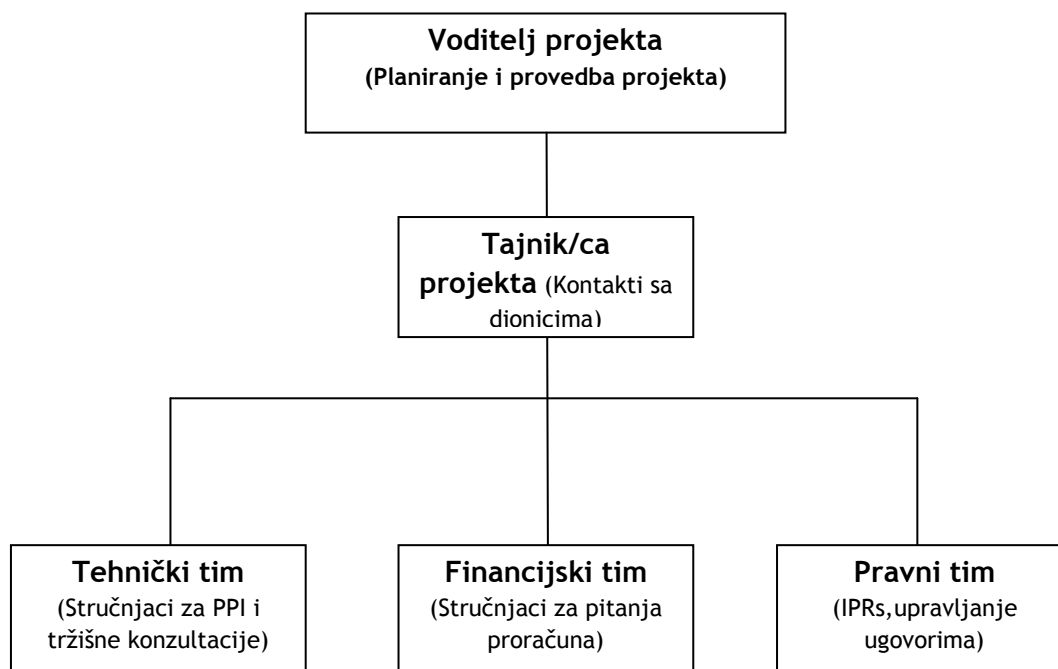
## OBRAZAC ZA PLANIRANJE POTREBA I ŠTO KUPITI U POSTUPKU DODJELE

- 1) **Skicirajte ključne ciljeve projekta uključujući zakonska pravila i ciljeve isporuke usluga.**
- 2) **Opišite primarne koristi proizašle iz imenovanja problema uključujući:**
  - a) vrsta i razina koristi (društvena, ekonomska, ekološka itd.);
  - b) korisnici; i
  - c) na koji način iz rješavanja problema proizlaze koristi
- 3) **Opišite nedostatke koji bi mogli ili će proizaći iz investicije.**
- 4) **Identificirajte neispunjene potrebe kroz jedno od sljedećeg:**
  - a) pristup odozdo-prema-gore (tj. potrebe proizašle od krajnjih korisnika putem intervjuja ili fokus grupa);
  - b) pristup odozgo-prema-dolje (tj. upitnici, desk istraživanja);
  - c) korištenje oba pristupa
- 5) **Provedite analizu tržišta kako bi otkrili što kupiti i kako, putem sastanaka 1-na-1, ili info dana**
- 6) **Opišite projekt, uključujući polje djelovanja, karakteristike i vremenski okvir uključujući:**
  - a) komponente projekta koje mogu biti u paketu ili nabavljane pojedinačno;
  - b) vremenske povezanosti, na primjer, zaključenje druge infrastrukture;
  - c) trajanje projekta i predviđen raspored; i
  - d) najvjerojatniji utjecaj na korisnike i sudionike.

- **Provjerite postoji li nacionalna ili lokalna strategija inovacija (Da/Ne)**
- **(Ako Da) Detektirajte glavne i najrelevantnije ciljeve politika (gospodarski rast, održivi razvoj, zaštita okoliša, socijalna skrb, digitalizacija, itd.)**
- **Procijenite potencijal svakog specifičnog sektora (zdravstvo, energija, ITC, itd.) u postizanju ciljeva politika**
- **Utvrđite ako uloga inovacije postoji u relevantnom sektoru**
- **Utvrđite alat za identifikaciju potreba naručitelja, a naročito krajnjih korisnika, npr. liječnika, pacijenata, građana (pristup odozdo-prema-gore, odozgo-prema-dolje te primjena oba pristupa)**
- **Sastavite seriju vodiča kako koristiti javu nabavu kao pokretač inovacija kako bi se udovoljilo društvenim izazovima i postiglo šire ciljeve politika**
- **Definirajte ključne faktore uspjeha (npr. stupanj posvećenosti i opseg odgovornosti svakog sudionika procesa nabave; izgrađenog od iskusnog i profesionalnog osoblja; obuka i aktivnosti izgradnje kapaciteta; dostupnost tehničke, financijske i komunikacijske podrške)**

## 2.2.2. Uspostavljanje tima za upravljanje projektom

Slika 8. Tim za upravljanje projektom - IPM (Integrated Project Management) strategy



## 2.2.3. Uspostavljanje granica

Temeljni korak prije procjene potreba jest odrediti scenarij nabave odgovarajući na sljedeća pitanja:

- 1) Postoje li potencijalne koristi u smislu povećanja resursa i/ili vještina ako se vraća na širu suradnju na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili EU razini?
- 2) Treba li konzultiranje tržišta nastupiti prije definiranja postupka dodjele?

### FOKUS: ŠTO ZNAČI KONZULTIRANJE TRŽIŠTA?

Preliminarno konzultiranje tržišta (čl. 40 Direktive 24/2014/EU) omogućuje naručiteljima da provjere svoje potrebe sa onim što tržište trenutno nudi. Također, pomaže identificirati ispravni pristup nabavi, minimalne tražene uvjete inovativnih rješenja i stvarnu izvodljivost glavnih pretpostavki proizašlih iz poslovnog slučaja.

Nadalje, tržišne konzultacije pružaju povratnu informaciju o tome kako povećati interes tržišta da odgovori na dolazeći poziv na natječaj, te na što bi sudionici mogli reagirati. Transparentnost i nediskriminacija biti će traženi od strane naručitelja.



### 3) Kako bi se naručitelji trebali odnositi prema pravima intelektualnog vlasništva i djeljenju informacija?

#### FOKUS: PRAVA INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA I DIJELJENJE INFORMACIJA

Prema WTO, prava intelektualnog vlasništva su obično podijeljena na dva glavna područja:

- **Autorska prava i prava povezana s autorstvom**, štite prava autora književnih i umjetničkih djela (kao što su knjige i drugi rukopisi, glazbene kompozicije, slike, skulpture, kompjuterski program i filmovi). Traju minimalno 50 godina nakon smrti autora. Prava povezana s autorskim pravima (ili "susjedna" prava) su prava izvođača (npr. glumaca, pjevača i glazbenika), proizvođači fonograma (zvučni zapisi) i organizacije za emitiranje. Glavna društvena svrha zaštite autorskih prava i povezanih prava jest ohrabriti i nagraditi kreativni rad.

- **Industrijsko vlasništvo**, obično se dijeli na dva glavna područja: privremeno neodređenu zaštitu distinktivnih znakova, naročito zaštitnih znakova (kojima se razlikuju robe ili usluge jednog poduzetništva s obzirom na ostale), i zemljopisne naznake (koje indentificiraju robe prema podrijetlu gdje su dane karakteristike roba u suštini pripisane svom zemljopisnom porijeklu); te zaštita izuma, industrijskog dizajna i poslovnih tajni, putem patenata (obično traju 20 godina).

Kako u nacionalnim tako i u EU pravilima javne nabave, regulativa prava intelektualnog vlasništva i udio relevantnih informacija između naručitelja i gospodarskih subjekata oslanja se na odredbe sadržane u dokumentaciji nabave ili prema *ad hoc* sporazumu. Naručitelji ne mogu dijeliti osjetljive informacije ili poslovne tajne sa drugim ponuditeljima ili dobavljačima osim ako je isto izričito prihvaćeno od strane relevantnog gospodarskog subjekta.

#### OBRAZAC ZA UČINKOVITO DEFINIRANJE ŠTO KUPITI

- 1) **Odlučiti** da li nabavni subjekt može lako pokrenuti postupak nabave ili postoji nedostatak resursa i ekspertize pokazujući treba li se preuzeti rizik/korist putem zajedničke nabave na nacionalnoj ili EU razini kontaktirajući glavne mreže nabave
  - 2) **U slučaju** prekogranične nabave, početi s identifikacijom najprikladnijeg partnera (ili više njih)
  - 3) **Odlučiti** hoće li se provesti preliminarne tržišne konzultacije i na koji način (sastanci 1-na-1 sa dobavljačima, upitnici, intervjui, info dani)
  - 4) **Razmisliti** od početka kako postupati sa zaštitom intelektualnog vlasništva i dijeljenjem informacija.
- Čak i ako ova faza ima puno veću vrijednost u PCP-u, važno je osigurati dobavljačima da će osjetljiva informacija koja se dijeli biti tretirana prema pravilima povjerljivosti. Kao u zaštiti intelektualnog vlasništva, u javnoj nabavi inovativnih rješenja dobavljači su obično već patentirali svoj inovativni proizvod ili uslugu, tako da naručitelji mogu jedino biti ovlašteni da ga koriste na način bez da prekrše bilo koje pravilo autorskih prava ili prava intelektualnog vlasništva.

- Pri sastavljanju budžeta naručitelji bi trebali uključiti adekvatnu razinu nepredviđenih situacija. Nadalje, budžet i troškovi bi trebali biti ocijenjeni u kritičnim etapama kroz različite faze procesa nabave.
- Zajednička nabava na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini i prekogranična nabava su najbolji alati u slučaju nedostatne ekspertize ili budžeta koji bi se koristio za specifičnu nabavu, te su posebno korisni u slučaju nabave inovacija.



- Zajednička i prekogranična nabava dopušta naručiteljima dijeljenje inovacije (i ekspertize iste) putem prikupljanja potreba ili zaključenja okvirnog sporazuma koji pruža drugim naručiteljima (na nacionalnoj i EU razini) mogućnost pridržavanja
- Naručitelji bi također trebali razmotriti dostupnost i kapacitet tržišta preko njegovih prijedloga. Zapravo, nisu svi naručitelji dostupni. Traži li naručitelj nešto što je iznad trenutnih tržišnih mogućnosti? Jesu li rokovi realni?
- Što se tiče zaštite intelektualnog vlasništva, nije uvijek lako zadržati vlasništvo nad inovacijom, no to bi moglo biti slučaj kada bi se uredila mogućnost korištenja pod pravednim i pravičnim uvjetima.

## 2.3. Prepoznavanje i procjena potreba

### 2.3.1. Definiranje potrebe

Neispunjenost potrebe događa se u sljedećim slučajevima:

- Postojeća rješenja ne mogu adresirati postojeći problem koji je već prisutan i ima negativan utjecaj na isporuku usluge od javnog interesa (npr. tehnički problemi, promjene budžeta, promjene u obrascima ponašanja građana).
- Postojeća rješenja ne mogu ispuniti potrebu javnog naručitelja da poboljša kvalitetu i/ili učinkovitost javne usluge u budućnosti temeljem procjene izvedbe, naglašavajući potrebu za poboljšanjem rezultata ili kao posljedicu legislativnih odnosno regulativnih zahtjeva.
- Postojeća rješenja ne mogu adresirati srednje/dugoročne društvene izazove (npr. energetska učinkovitost ili održivost okoliša).

U procesu koji vodi definiranju potrebe, naručitelj može koristiti nekoliko komplementarnih pristupa: pregled literature znanstvenih, tehničkih ili izdanja politika; mišljenja stručnjaka; fokus grupe koje ciljaju različite vrste aktivnosti naručitelja; intervjuiranje ključnih dionika sa potencijalnim dobavljačima, interesne grupe i krajnji korisnici.



#### OBRAZAC ZA PROCJENU POTREBA

Korak 1: otvoreno promišljajte o problemima i potrebama sa relevantnim dionicima pristupom odozgo-prema-dolje ili odozdo-prema-gore

Korak 2: identificirajte najhitnije neispunjene potrebe i njihove povezane probleme

Korak 3: uspostavite hijerarhiju uzroka i posljedica/efekata (problemi koji direktno uzrokuju hitnost potrebe, te problemi koji su efekt neispunjene potrebe)

Korak 4: identificirajte na koji način neispunjena potreba i njezini povezani problemi mogu biti otkriveni putem nabava specifičnih proizvoda ili usluga

Korak 4.b.: identificirajte prostor za inovativne proizvode dostupne na tržištu

Korak 5: izvedba dizajna i funkcionalno orijentirane specifikacije

### 2.3.2. Metode istraživanja tržišta

Javni naručitelji mogu koristiti sljedeća 3 usmjerenja:

- desk istraživanja pokrivaju postojeća znanja o relevantnom području, detektiraju odgovornosti i mapiraju tržište i ključne sudionike (dobavljače i kupce; kreatore politika; programeri vodiča i alata za javnu nabavu);
- istraživanja među stručnjacima i praktičarima nabave, pogotovo putem njihovih mreža kako bi dobili uvide u identifikaciju najboljih praksi, aktivnosti upravljanja rizicima, poticajima i pravnim okvirima;
- intervjui sa ekspertima i praktičarima kako bi se dobila dubinska analiza javne nabave inovativnih rješenja unutar relevantnih sektora

- Nakon što smo identificirali i opisali njegove potrebe, subjekt nabave će provjeriti postoje li već patentirana rješenja i, u ovom slučaju, provesti cost-benefit analizu u odnosu na njihov razvoj ili evaluirati postoji li način osmišljavanja oko zaštićenog IP rješenja.
- Nadalje, naručitelji mogu zatražiti sukladnost s određenim standardima ili, obrnuto, zaključiti da postojeći standardi nisu opsežni te da bi se trebali uspostaviti novi standardi.
- Dodatno, određeni proizvodi (posebno oni povezani sa sigurnošću, zdravstvom, osiguranjem i zaštitom okoliša) zahtjevaju certifikate ili oznake koji svjedoče o sukladnosti proizvoda sa određenim minimalnim zahtjevima proizašlim iz legislative ili standarda, te je u interesu naručitelja - kako bi osigurao najširi mogući razvoj odnosno implementaciju inovativnog rješenja - da potvrde sukladnost sa legislativom i standardima.



### 2.3.3. Izvođenje Cost-Benefit analize

Cost-benefit analiza naručitelju omogućuje uvid kako da organizira svoju nabavu na praktičan način, kako bi povećao očekivane utjecaje, dok troškove i rizike stavlja na prihvatljivu razinu (npr. trajanje nabave, opseg angažmana sa dobavljačima, minimalni zahtjevi funkcionalnosti/izvedbi, minimalna poboljšanja kvalitete/učinkovitosti, koristi/rizici strategije nabave, i izbor - na primjer - podjela nabave po dijelovima, ili preuzeti obvezu kupiti ili ne).

#### Metodologija za izvođenje učinkovite cost-benefit analize

Poslovni slučaj izvodi cost/benefit analizu na temelju tri financijska pokazatelja:

- **Neto Sadašnja Vrijednost (Net Present Value NPV)**, koristi se za procjenu cjelokupne profitabilnosti projekta, kada naručitelj odlučuje hoće li pokrenuti projekt komparirajući novčane iznose dostupne u različitim etapama projekta, uzimajući u obzir da je za PPI obično potreban srednje-do-dugoročni period vremena. Kada analiza pokaže mogućnost pozitivnog NPV-a, javni naručitelj može uzeti u razmatranje započinjanje PPI procesa;
- **Interna stopa povrata (Internal Rate of Return IRR)**, povezana s NPV, predstavlja kamatnu stopu za koju je NPV projekta jednak nuli, odnosno, stopa u kojoj se troškovi projekta izjednačuju sa njegovom koristi sa prodajnom cijenom jednakom nuli. U praksi, predstavlja maksimalnu kamatnu stopu koju javni naručitelj može priuštiti, otplaćujući vjerovniku u slučaju da treba posudbu financijskih sredstava; Ako se očekuje niska kamatna stopa tijekom trajanja projekta, investiranje u projekt može biti primamljivo; suprotno, visoka kamatna stopa ima tendenciju da obeshrabri investiranje u nabavu inovacija;
- **Povrat na Investiciju (Return on Investment ROI)**, definiran kao NPV projekta podijeljen s učinjenim ulaganjima, koji određuju koliki je povrat novca za svaki uloženi euro. Sa strogo financijske točke gledišta, projekt bi trebao započeti jer bi pružio višu stopu povrata, nego da se novac odloži u banci.

Prema rezultatima cost-benefit analize, moguće je dobiti korisne indikacije kako bi se započelo ozbiljno, realistično i djelotvorno planiranje nabave inovacija, a posebno:

1) **Mjere optimizacije koristi.** Primjeri su minimalna poboljšanja kvalitete/učinkovitosti koju dobavljači očekuju da će postići, da bude uključena u zahtjeve funkcionalnosti, izvedbe ili cijene u specifikacijama natječaja (npr. tražiti od dobavljača da dostave nova rješenja koja postižu minimum 30% od poboljšanja kvalitete/smanjenja troškova u aktivnostima naručitelja); mjere kojima se osigurava šira komercijalizacija rješenja i dugoročno smanjenje troškova (sakupljanje potražnje i mogućnost da naručitelji trećih zemalja kupuju direktno putem okvirnog sporazuma može biti učinkovit alat za poboljšanje koristi za dobavljača i dozvola za sniženje cijene originalnom naručitelju);

2) **Mjere utjecaja na troškove.** Primjeri su identifikacija ukupnog budžeta koji će se dodijeliti PPI nabavi i veličina grupe kupca, ili uključiti u specifikacije natječaja zahtjev dobavljačima da izrade inovativna rješenja kako bi smanjili operativne troškove i one održavanja i proizvodnje;



3) Mjere kojima se utječe na trajanje ubiranja koristi, kao što je identifikacija vremena koji se dodjeljuje dobavljačima da ispune R&D ili razvoj i vrijeme tokom kojeg se rješenja mogu koristiti nakon implementacije;

4) Mjere kojima se reduciraju rizici neuspjeha (puno veći u primjerima PCP): u javnoj nabavi inovativnih rješenja, PPI, naručitelj bi trebao provjeriti i testirati da li je inovativni proizvod zaista rješenje neispunjene potrebe; počevši od kupnje ograničenog broja jedinica, i od pilot nabave; distribucija novih rješenja različitim djelovima organizacije nabave, kako bi imali strogi nadzor i dobili važan i statistički značajan *feedback*.

#### OBRAZAC ZA IZVOĐENJE EFEKTIVNE COST-BENEFIT ANALIZE

##### Poslovne opcije

- Skicirajte razmotrene opcije, koristi i nedostatke za svaku od njih
- Razmotrite upravljanje preko organizacije npr. da li bi to trebao biti odvojeni tim, da li bi upravitelji ugovorima trebali sjediti u strukturama organizacije nabave za izvješćivanje o ocjenjivanju rada
- Razmotrite da li je potreban *due diligence* ugovora prije utvrđivanja traženog resursa
- Da li je tražen proces po etapama?
- Razmotrite povezane troškove i zahtjeve za resursima za svaku opciju
  - Troškovi osoblja (razmotrite ako se učinkovitosti mogu postići sa jednim ugovornim upraviteljem vodeći slične dobavljače ili dobavljače koji isporučuju istim dionicima)
  - Svi traženi resursi za *due diligence* ugovora
  - Multidisciplinarni uvid
  - Zahtjev vještina
  - Troškovi obuke/edukacije
  - Mogu li resursi biti preusmjereni sa trenutnih zadataka, npr. sa trenutno reaktivnih/pitanja suzbijanja požara
  - Alati za poboljšanje učinkovitosti
  - Troškovi mobilizacije

##### Vremenski rok

- Razmotrite plan mobilizacije i vremenski rok za provedbu promjene npr. redefiniranje uloga osoblja, zapošljavanje, obuke itd.

##### Ključni dionici

- Tko su oni? (s obzirom na poslovna područja pod utjecajem dobavljača i pružene usluge)

##### Procjena investicija

- Usporedite koristi sa troškovima (mogu biti dodana vrijednost). Možete li se obvezati za potencijalnu uštedu 'x'% potrošenog?
- Izbjegavanje troškova ad-hoc rješenju problema
- Definirajte vrijednost projekta kao investicije

##### Glavni rizici

- Sažmite rizike i odredite moguće utjecaje, te plan oporavka kako bi ublažili utjecaj



## 2.4. Preliminarne konzultacije tržišta i prethodna obavijest o nabavi (PIN)

Dobre prakse pokazuju da istraživanje tržišta 6-12 mjeseci prije objave obavijesti ugovora mogu biti od iznimne koristi, jer dobavljači mogu dobiti adekvatni vremenski okvir da se pripreme i razviju inovativne proizvode.

Također, učešće multidisciplinarnog tima stručnjaka koji mogu voditi rasprave i interpretirati rezultate konzultiranja tržišta;

- Rana komunikacija budućih potreba nabave - ili preko PIN-a (*Prior Information Notice*) ili organizacije nekog oblika dijaloga - dopušta dobavljačima da reagiraju na vrijeme i na pravi način
- Što se tiče zaštite intelektualnog vlasništva i poslovnih tajni, korisno je razlikovati PPI i PCP: prvi se angažira u životnom ciklusu proizvoda pri kraju i intelektualna prava su obično već u rukama dobavljača i naručitelja i omogućena jedino putem licenciranih prava
- Prema EU pravilima, mogu se obaviti preliminarne konzultacije tržišta pod uvjetom da ne narušavaju kasniju konkurenciju tj. izbjegavajući da konzultacije tržišta vode situaciji koja favorizira neke tvrtke uključene u dijalog (rizik od uključivanja tehničkih specifikacija koje odgovaraju samo jednom dobavljaču)
- Kako bi se osigurala transparentnost, svaka informacija koju javni naručitelji objave tijekom tehničkog dijaloga mora doći do potencijalnih dobavljača (npr. putem objave pitanja i odgovora)

### KONTROLNA LISTA FAZE KONZULTACIJE TRŽIŠTA

KORAK-PO-KORAK FAZA PROCESA	KONTROLNA LISTA /POPIS	ODGOVORI NA PITANJA	INSTRUMENTI
Provedba preliminarnih tržišnih konzultacija	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dopustite dobavljačima da reagiraju na vrijeme i na pravi način</li> <li>- Primjereno objavite namjeru određene količine roba/usluga</li> <li>- Jasno diferencirajte ovu fazu od natječajnog postupka</li> <li>- Stvorite povjerenje između privatnog i javnog sektora</li> <li>- Provjerite koji je minimalni opseg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Postoji li već rješenje koje će ispuniti potrebu?</li> <li>- Ako ne, da li je moguće da dobavljači dostave rješenje za ispunjenje potrebe unutar mog vremenskog roka za implementaciju?</li> <li>- Jesu li pretpostavke poslovnog slučaja realistične?</li> <li>- Da li je PPI pravilan pristup nabavi (tj. je li</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objava prethodne obavijesti o nabavi (PIN)</li> <li>- Info-dani i radionice sa potencijalnim dobavljačima</li> <li>- Pogledajte najbolje prakse na nacionalnoj i internacionalnoj razini</li> </ul>





	<p>kupnje kojeg trebate prikupiti kako biste uvjerali dobavljače da dostave inovativna rješenja tržištu koja odgovaraju vašim zahtjevima kvalitete/cijene</p> <p>- Razjasnite hoće li se ocjenjivati kapacitet dobavljača prema definiranim standardima, oznakama ili ispitivanjima standarda</p>	<p>R&amp;D nije potreban) ili je PCP prikladnije rješenje (rizik je prevelik da bi se pristupilo komercijalnoj implementaciji)?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jesam li osigurao transparentan i jednak postupak koji je nediskriminirajući za sve strane?</li> <li>- Jesam li jasno diferencirao konzultacije tržišta od postupka natječaja?</li> <li>- Jesam li uzeo u obzir zaštitu intelektualnog vlasništva i pitanja povjerljivosti?</li> <li>- Jesam li dosegnoo dostatan opseg nabave da uvjerim dobavljače da daju inovativna rješenja tržištu koja odgovaraju vašim zahtjevima kvalitete/cijene?</li> <li>- Jesam li objavio PIN kako bi oglasio namjeru kupnje inovativnog rješenja i opisao koji tip dokaza dobavljači trebaju osigurati kako bi demonstrirali svoju sposobnost pružanja potrebnog proizvoda/usluge?</li> <li>- Da li je putem PIN-a jasno definira potencijalni tržišni sektor?</li> <li>- Da li PIN jasno indicira vremenski okvir unutar kojeg je nabava planirana?</li> </ul>	
--	---	---	--



## 2.5. Strategija nabave za kupnju inovacija: provedba postupka dodjele

### 2.5.1. Identifikacija organizacijskog modela (TKO ĆE KUPITI) i posljedična strategija nabave (KAKO KUPITI)

Naručitelji trebaju pažljivo evaluirati prednosti i nedostatke svakog nabavnog procesa, kako je navedeno u EU direktivi 2014/24.

Kao prvo, trebaju se odlučiti za organizacijski model (TKO ĆE KUPITI), odnosno ako će direktno kupovati za sebe ili odlučiti djelovati putem nekog oblika delegacije drugom naručitelju, ili, uspostavljajući konzorcij, djelovati kroz neki oblik zajedničke nabave (Članci 37-39, EU Direktiva 2014/24).

Nove prilike za prekograničnu suradnju su izričito navedene u Direktivi 24/14, ČL. 39:

**prvo**, naručitelji mogu upotrijebiti **javne ugovore/okvirne sporazume** koje dodjeljuju naručitelji različitih država članica ako u području Europe postoji ova mogućnost;

**drugo**, oni mogu **zajednički** dodjeliti javni ugovor, zaključiti okvirni sporazum ili provesti dinamički sustav nabave;

**treće**, naručitelji iz različitih država članica mogu postaviti zajedničke subjekte uspostavljene unutar nacionalnih ili EU zakona kao što je to *European grouping of territorial cooperation* (EGTC).

### Izbor strategije nabave



(I) **otvoreni postupak** (čl. 27 Direktive 2014/24/EU), osiguravajući da javni naručitelj ima pristup maksimalnom izboru potencijalnih inovativnih rješenja - da svaki gospodarski subjekt može podnijeti ponudu i imati jednaku šansu natjecanja jednom kada je udovoljio uvjetima (tj. kriterija isključenja ili kriterija odabira) - u najkraćem mogućem roku (otvoreni postupak je jednoetafni postupak).

(II) **ograničeni postupak** (čl. 28 Direktive 2014/24/EU), za razliku od otvorenog postupka, zahtjeva duži vremenski period, s obzirom da pretpostavlja dvoetafnu proceduru sa prvom etapom koja je otvorena prema svim gospodarskim subjektima i drugom etapom koja je rezervirana za one gospodarske subjekte koje pozove naručitelj.

### ***Dizajn fleksibilne strategije putem okvirnih sporazuma***

#### **FOKUS NA OKVIRNE SPORAZUME**

Kako je navedeno u par. 3 i 4 direktive 2014/24/EU, okvirni sporazumi mogu biti sklopljeni sa jednim ili više gospodarskih subjekata definirajući sve odredbe u ugovoru koji će biti potpisan (tzv. "zatvoreni okvirni sporazum"), ili obrnuto, odgađajući definiciju nekih uvjeta do ponavljanja natječaja (tzv. mini-natjecanje) kako bi lokalne vlasti mogle prilagoditi zahtjeve svojim potrebama u fazi nabave. U tom smislu su okvirni sporazumi naročito korisni za središnja tijela nabave, jer dopuštaju koordinaciju više postupaka dodjele istovremeno. Za svaki od ovih slučajeva, postoji zasebna procedura koju treba slijediti, te također:

a) u slučaju da je okvirni sporazum sklopljen sa jednim gospodarskim subjektom (članak 33, par.3), svi ugovori temeljeni na tom sporazumu biti će dodijeljeni unutar granica uvjeta sadržanih u okvirnom sporazumu, pod uvjetom da naručitelji konzultiraju stranu gospodarskog subjekta prema pisanom okvirnom sporazumu, s obzirom na već definirane njegove uvjete ili tražeći kao nužno da dopuni svoju ponudu;

b) za okvirne sporazume sa više pružatelja (članak 33, par.4), tri su moguća načina odabira pružatelja i podnošenja određenih ugovora: direktno ugovaranje bez ponovnog otvaranja natječaja (b1), mini-natječaj (b2) ili kombinacija obiju (b3):

b1) **zatvoreni, neobnovljivi ugovori**. Ako okvirni sporazum postavi sve uvjete koji određuju propise za radove, usluge i/ispоруke, i sve objektivne uvjete koji su potrebni da bi se donjela odluka o dodjeli određenog ugovora, postaje moguće za naručitelje da dodjele ugovor temeljem objektivnog kriterija predloženog u natječajnoj dokumentaciji, i bez ponovnog otvaranja natječaja među stranama gospodarskih subjekata s obzirom na okvirni sporazum;

b2) **zatvoreni ugovori koji se mogu ponovno otvoriti**. Kada okvirni sporazum ne uključuje sve uvjete koji određuju propise za radove, usluge ili dotične isporuke, naručitelj mora organizirati "mini-natječaj" između pružatelja koji su strana prema okvirnom sporazumu, konzultirajući ih pismenim putem i uspostavljajući vremenski rok za prilaganje ponuda i dodjelu ugovora određenom pružatelju sljedeći primjenu objektivnih kriterija navedenih u natječajnoj dokumentaciji, te ako je potrebno i prikladno, preciznije formulirani ili različiti - no ne značajno - uvjeti s obzirom na okvirni sporazum;

b3) **kombinacija oba pristupa**. Kada je izričito dopušteno natječajnom dokumentacijom - i omogućeno da su svi uvjeti koji određuju propise za radove, isporuke i usluge jasno postavljeni u okvirnom sporazumu, sa posebnim naglaskom na jasne, transparentne i objektivne kriterije kako bi se odredilo hoće li specifični ugovor biti plasiran nakon ponovnog otvaranja natječaja ili direktno - moguće je koristiti kombinaciju dvaju prethodno opisanih pristupa. Dokumentacija nabave bi također trebala odrediti koji uvjeti mogu biti predmetom ponovnog otvaranja natječaja.



Općenito, naručitelji se potiču da podijele velike ugovore na grupe kako bi očuvali kompetitivnost i transparentnost, te osigurali prilike za pristup tržištu - čak i na prekograničnoj i transnacionalnoj razini - za mala i srednja poduzeća, te naročito za one najinovativnije. Isto tako, čini se da zaključenje različitih okvirnih sporazuma sa više gospodarskih subjekata ima pozitivni efekt na mogućnost učestvovanja malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi, te pri općenitoj kompetitivnosti procesa nabave, čak i ako je ono obično prilično kompleksno naročito kod kupnje inovacija.

- Podjela na grupe je obostrano korisna za naručitelje i gospodarske subjekte, poštujući pritom uvjete pravednog i transparentnog natječaja
- Okvirni sporazumi daju malim i srednjim poduzećima šansu da se natječu za ugovore koje mogu izvesti, dok uobičajeni ponudbeni sporazumi - u kojima naručitelj oglašava za jednog dobavljača da dostavi sve robe u traženom periodu - mogu pogodovati većim poduzetnicima
- Podjela na grupe bi trebala biti povezana s analizom tržišta u relevantnom sektoru.

### ***Izazov zajedničke prekogranične nabave putem okvirnog sporazuma prema čl. 39 Direktive 24/2014/EU***

Svaki partner PPI2Innovate projekta (kao naručitelj) može dodijeliti okvirni sporazum omogućujući natječajnom dokumentacijom da ga se drugi partneri projekta (ali i drugi naručitelji) pridržavaju, kupujući direktno putem okvirnog sporazuma uz podnošenje naloga (otkazivanja).

Svaki partner PPI2Innovate projekta (kao naručitelj) može upotrijebiti okvirni sporazum zaključen sa naručiteljem druge države članice pod uvjetom da je to razjašnjeno u natječajnoj dokumentaciji, te da su mogući korisnici (projektni partneri ili drugi naručitelji) jasno definirani (čl. 39, § 2 Direktiva 24/2014/EU).

#### **FOKUS: ZAJEDNIČKA NABAVA I PREKOGRANIČNA NABAVA**

Kako bi se povećala učinkovitost sektora javne nabave, nova pravila EU olakšavaju suradnju između naručitelja, akumulacijom potražnje putem uspostavljanja **strategija zajedničke nabave**. Na nacionalnoj razini, ova akumulacija obično ima dva glavna oblika:

- **Središnja tijela nabave**, provodeći svoje aktivnosti na neodređeno vrijeme putem nabavki isporuka i/ili usluga namjenjenih naručiteljima, dodjela javnih ugovora ili zaključivanje okvirnih sporazuma za radove, isporuke ili usluge namjenjene naručiteljima;
- **Povremena zajednička nabava** koja - čak i ako ne čini sistematične i institucionalizirane sustave nabavke kao **uprava za javnu nabavu** - dopušta dvoma ili više naručitelja "zajedničku izvedbu određenih specifičnih nabava" na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili EU razini s ciljem postizanja specifičnih zajedničkih interesa, te u razvijanju inovativnih projekata.



Nadalje, članak 39 EU direktive 2014/24 promiče suradnju između naručitelja različitih država članica. **Prekogranična nabava** je temeljni alat u stjecanju inovativnih roba i usluga, s obzirom na često neadekvatnu potražnju od strane pojedinačnih lokalnih dobavljača. Može se odvijati ili putem uprave za javnu nabavu druge države članice, ili putem uspostavljanja zajedničkih subjekata pod nacionalnim ili EU zakonom, poticanjem integracije unutarnjeg tržišta usklađivanjem natječajne dokumentacije, procedura, klauzula ugovora i uvjeta izvršenja.

EU direktiva propisuje da “osim ako međunarodni sporazumi između uključenih država članica ih nisu regulirali”, nužni elementi pravnog odnosa između naručitelja odrediti će se ovim subjektima putem ad hoc sporazuma definirajući:

- 1) odgovornosti uključenih strana
- 2) relevantne i primjenjive nacionalne odredbe
- 3) unutarnju organizaciju postupaka nabave
- 4) raspodjelu radova, isporuka ili usluga koje će se nabavljati
- 5) zaključenje ugovora

Što se tiče zemalja uključenih u PPI2Innovate projekt, svi nacionalni pravni okviri dopuštaju naručiteljima da okupe svoju potražnju u suradnju sa drugim naručiteljima, kako unutar iste države, tako i iz drugih država članica (postoje primjeri iz Hrvatske i Italije), a neke nacionalne legislative također omogućuju za zahtjev naručiteljima da zaključe ad hoc ugovore putem primjenjivog zakona, podjela zadataka i odgovornosti, te pitanja organizacije (npr. Češka, Poljska). Svi nacionalni pravni sistemi također dopuštaju naručiteljima da koriste **upravu za javnu nabavu** smještenu u drugoj državi članici, iako neke od njih ograničavaju tu mogućnost (npr. u Mađarskoj ova mogućnost je zabranjena u slučajevima da zakon o javnoj nabavi ili drugi zakon zahtjeva upotrebu posebno određene uprave za javnu nabavu).

Slika 9. EU pravila o zajedničkoj i prekograničnoj nabavi

## INNOVATION PROCUREMENT

### *Joint Procurement*

NATIONAL level

#### Central Purchasing Bodies

Activities conducted on a **permanent basis** through the acquisition of supplies and/or services **intended for contracting authorities**, the award of public contracts or the conclusion of framework agreements for works, supplies or services intended for contracting authorities

#### Occasional Joint Procurement

Conducting their which – even if not constituting systematic and institutionalized acquisition systems as CPBs - **allows two or more contracting authorities to "jointly perform certain specific procurements"** aiming at achieving specific common interests and at developing innovative projects.



Natjecateljski postupak s pregovaranjem (čl. 29 Direktiva 2014/24/EU) može služiti za nabavu roba, usluga ili radova koji uključuju element prilagodbe, dizajna ili inovacije ili drugih obilježja koje čini neprikladnim ugovaranje bez prethodnog pregovaranja.

Budući da se odnosi na posebno kompleksne situacije, od naručitelja zahtjeva posebnu sposobnost da specificira minimum traženih karakteristika roba i usluga koji će se nabavljati u prethodnoj obavijesti o sklopljenim ugovorima, zajedno sa vremenskim okvirom postupka, isključenja, odabira i kriterija za dodjelu.

*Slika 10. Natjecateljski postupak s pregovaranjem*

## INNOVATION PROCUREMENT

### Competitive Procedure with Negotiation

(Art. 29, EU Directive 2014/24)

Goods, services  
or works which  
include



An element of adaptation  
design or innovation or  
other features which make  
the award of a contract  
without prior negotiation  
unsuitable

**It is requested:**  
the contracting authority is  
able to specify the  
characteristics of the goods or  
services in advance of the  
competition and the minimum  
selection criteria

**Only economic operators invited by the contracting authority following its assessment of the information provided may submit an initial tender, used as a basis for subsequent negotiations (contracting authorities may limit this number)**

Natjecateljski dijalog (čl. 30 Direktiva 2014/24/EU) naručitelj također može uzeti u obzir. Posebno je prikladan kada otvorene konzultacije tržišta nisu otkrile dovoljno informacija koje bi omogućile naručitelju da jasno odredi sredstva za ispunjenje potreba ili da odredi što tržište može ponuditi, posebno u slučajevima složenih situacija koje se ne mogu riješiti javnom upravom, te u kojim se projektima tražene tehničke specifikacije ne mogu konstruirati unaprijed. Natjecateljski dijalog zapravo dopušta naručitelju da provede individualne diskusije sa gospodarskim subjektima koji sudjeluju u postupku prema njihovim nacrtima ponuda, te da zatraži dobavljače da prilagode svoje ponude u skladu s javnom potrebom.

#### FOKUS NA NATJECATELJSKOM DIJALOGU (članak 30, direktiva 2014/24/EU)

Osnovni cilj natjecateljskog dijaloga je dodjela ugovora za isporuke, usluge ili radove, sljedeći jednu ili više krugova dijaloga sa odabranim sudionicima. Prema ovom postupku, svaki natjecatelj podnosi ponudu koja se temelji na njihovom vlastitom rješenju prema potrebama skiciranim od strane naručitelja, umjesto odazivanju zajedničkoj specifikaciji. U tom smislu, natjecateljski dijalog se često koristi za **velike i složene projekte gdje se tehničke specifikacije ne mogu**



**adekvatno definirati unaprijed.** Prema EU pravilima javne nabave, može se koristiti kada potrebe naručitelja ne mogu biti ispunjene bez prilagodbe već dostupnih rješenja, ili kada potrebe uključuju dizajn ili inovativna rješenja. Kako je prihvaćeno europskom direktivom 2014/24/EU, natjecateljski dijalog je odgovor na potrebu naručitelja da ima dodatnu fleksibilnost pri odabiru postupka nabave koji predviđa pregovaranje u slučajevima kada naručitelj nije u mogućnosti definirati sredstva ispunjenja svojih potreba ili procijeniti što tržište može ponuditi s obzirom na tehnička, financijska ili pravna rješenja. Takva situacija se posebno odnosi na inovativne projekte. U postupku natjecateljskog dijaloga naručitelj objavljuje obavijest o ugovoru u kojem definira svoje potrebe i minimalne zahtjeve; indikativni vremenski okvir dijaloga; izuzeće, odabir i kriteriji za dodjelu. Postupak uključuje nekoliko faza:

- 1) **faza odabira** u kojoj se informacije koje prezentiraju ponuđači ocjenjuju od strane naručitelja s obzirom na izuzeće i kriterije odabira koji su objavljeni u obavijesti ugovora, te broj od minimalno 6 subjekata koji su pozvani u fazu dijaloga;
- 2) **faza dijaloga** u kojoj naručitelj razmatra tehnički dio ponuda sa odabranim kandidatima temeljem transparentnosti i jednakog tretmana. U ovoj fazi broj kandidata se može smanjiti (na najmanje 3 subjekta) primjenom kriterija dodjele objavljene u obavijesti o sklopljenim ugovorima, no trebalo bi biti dovoljno osigurati fer natjecanje;
- 3) **faza dodjele** u kojoj su preostali kandidati pozvani da podnesu svoje konačne ponude temeljene na povratnoj informaciji iz prethodnog dijaloga, pod uvjetom da promjene osnovnih aspekata ponude nisu dopuštene. Naručitelj tada primjenjuje kriterije dodjele objavljene u obavijesti o sklopljenim ugovorima kako bi odabrao pobjednika sa kojim će potpisati ugovor.

Slika 11. Natjecateljski dijalog

### 3. PROCEDURES THAT CAN FOSTER INNOVATION

## Competitive Dialogue

(Art. 30, EU Directive 2014/24)

Aim: to award a contract for supplies, services or works following one or more dialogue rounds with selected participants submitting an offer based on their own solution to the needs outlined by the contracting authority



CD is often used for large or complex projects where the technical specifications cannot be adequately defined in advance (e.g. in PPI).

the procurer publishes a contract notice in which it defines its needs and minimum requirements, the indicative timeframe for the dialogue and the exclusion, selection and award criteria.

The procedure involves several phases

**Partnerstvo za inovacije** (čl. 31 Direktive 2014/24/EU) ima za cilj istraživanje, razvoj i nabavu u komercijalnim razmjerima jedinstvene i specijalizirane proizvode i usluge putem dodjele ugovora po fazama **pokrivajući sve etape od R&D-a do stjecanja komercijalnih količina gotovih proizvoda ili usluga**, uz sudjelovanje jednog ili više gospodarskih



subjekata u svakoj fazi (sa mogućnošću raskida partnerstva ili smanjenja broja partnera nakon svake faze, pod uvjetom da je naručitelj naznačio ove uvjete u dokumentaciji nabave). U tom smislu, ovaj postupak stavlja zajedno R&D aktivnosti - predmet PCP-a - i nabavu inovativnih rješenja - glavni cilj PPI-a. Pravila za uspostavljanje partnerstva za inovacije su navedene u direktivama o javnoj nabavi iz 2014 i uključuju kao preduvjet to da naručitelj treba inovativne robe ili uslugu koja se ne može kupiti na tržištu. Različito od PCP-a - koji *a priori* ne znači državnu potporu - partnerstvo za inovacije ne smatra se državnom potporom samo u slučaju nabave jedinstvenih ili specijaliziranih proizvoda ili usluga. Partnerstvo za inovacije se zapravo, prilično razlikuje od PCP-a po svojem djelokrugu i učincima: ako PCP potpadne izvan legislative nabave, partnerstvo za inovacije potpada unutar njegovog djelokruga te ugovor mora biti dodjeljen u skladu sa pravilima natjecateljskog postupka; nastavno na to, intelektualno vlasništvo dopušta nabavu proizvoda, usluga ili radova dajući rezultate nakon provođenja R&D aktivnosti, ciljajući na implementaciju rješenja širokih razmjera unutar iste procedure. Trebalo bi provesti uspješno razvijanje takvih proizvoda.

Važno je naglasiti da se **Partnerstvom za inovacije** ne mogu direktno kupovati inovacije budući da ono također uključuje R&D aktivnosti.

Otvoreni i ograničeni postupak mogu se primijeniti za kupnju inovacija pomoću definicije inovativnih tehničkih specifikacija.

Kako bi se odabrala ispravna procedura, postoje brojni faktori koje treba uzeti u razmatranje:

- Stupanj znanja o tržištu
- Stupanj znanja o kapacitetima učinkovitosti dobavljača
- Količina potrebnih R&D aktivnosti
- Mogućnost utvrđivanja tehničkih specifikacija
- Broj potencijalnih dobavljača i struktura tržišta
- Izbor odozgo-prema-dolje ili odozdo-prema-gore pristupa
- Vrijeme i resursi na raspolaganju za nabavu

Izvor: [www.procurementportal.com](http://www.procurementportal.com)





Slika 12. Prednosti i nedostaci otvorenog i ograničenog postupka

POSTUPAK	PREDNOSTI	NEDOSTACI
<b>OTVORENI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>visoko konkurentan radi neograničenog broja ponuda;</li> <li>sva dokumentacija ponuđača prima se istovremeno na ocjenjivanje;</li> <li>i kriterij odabira i kriterij dodjele unaprijed su naznačeni u obavijesti o sklopljenim ugovorima (ili ITT);</li> <li>brzina samog postupka;</li> <li>žalbe koje traže pravni lijek nisu toliko vjerojatne, budući da su djelovanja i odluke Naručitelja povezani jedino sa postupkom "jednog procesa".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>postupak može dugo trajati zbog mogućnosti ogromne količine ponuda koje sve trebaju biti pregledane od strane Naručitelja. To će usporiti postupak dodjele, izazvati mogućnost grešaka tijekom evaluacije dokumentacije, uz moguće rizike prijevare.</li> <li>intenzivni resursi za Naručitelja,</li> <li>mogućnost grešaka pri određivanju cijene - češće se ovi ugovori odnose na veliku količinu proizvoda što predstavlja intenzivne resurse za dobavljače što može uzrokovati pogreške (koje se ne mogu ispraviti)</li> </ul>
<b>OGRANIČENI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ograničen broj ponuda za ocjenjivanje, zbog čega je smanjena intenzivnost resursa za panel evaluacije/ naručitelja;</li> <li>mogućnost ograničenja učestvovanja za one gospodarske subjekte koji imaju visoku razinu specijalizacije; (u slučaju složenih ugovora za koje pripremaju ponudu - uključuju značajne troškove, ograničavanje broja ponuđača kroz pre-kvalifikacije može ponudu učiniti atraktivnijom, jer je šansa da se osvoji ponuda viša za pre-kvalificirane ponuđače nego u otvorenom postupku).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>manja konkurencija zbog ograničenog broja ponuđača; (rizik od kolaboracije među ponuđačima)</li> <li>više mogućnosti za žalbe koje zahtjevaju pravni lijek budući da djelovanja i odluke naručitelja su povezana sa postupkom dva-procesa.</li> </ul>

Izvor: European Commission - Guidance for Practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects

## 2.5.2. Izrada dokumentacije za nadmetanje

### Elementi obavijesti o nabavi

- 1) **Definicija predmeta ugovora**, tj. proizvod, usluga ili radovi koji se nabavljaju. Prema ovom stajalištu ne postoje izričita pravila koja je zadala Europska unija, osim mjera povezanih s transparentnošću, natjecanjem, jednakom postupanju i nediskriminaciji;
- 2) **Tehničke specifikacije**, tj. jasan i razumljiv opis roba i usluga koji će se isporučiti, tako da potencijalni ponuđači mogu odlučiti interesira li ih sam natječaj. Nadalje, tehničke specifikacije



omogućuju mjerljive i provjerljive uvjete prema kojima se ponude mogu ocjenjivati (tj. pozivanje na sustav certificiranja, označavanja ili standardizacije na nacionalnoj ili EU razini).

**3) Definicija kriterija za isključenje**, tj. oni uvjeti koji dopuštaju naručiteljima da isključe gospodarske subjekte iz sudjelovanja u postupku dodjele, kako je navedeno u EU direktivama o javnoj nabavi, te radi njihovih eventualnih prošlih postupaka (korupcije, pranja novca, sudjelovanja u kriminalnim aktivnostima, itd.);

**4) Definicija kriterija za odabir**, tj. uvjeti povezani sa prikladnošću gospodarskog subjekta za obavljanje službene aktivnosti, njegovo ekonomsko i financijsko stanje, te tehnička i profesionalna sposobnost za izvođenje ugovora, također na osnovi prijašnjih iskustava u izvršenju sličnog ugovora ili o dostupnosti kvalificiranog osoblja;

**5) Definicija kriterija za dodjelu**. EU direktive o javnoj nabavi iz 2014. omogućile su i potiču ekonomski najpovoljniji kriterij dodjele (*Most Economically Advantageous MEAT*), prema kojem se dodjela ugovora ne bi trebala temeljiti isključivo na **kriteriju najniže cijene, nego se u obzir uzimaju drugi faktori (kao što je kvaliteta ponude)**. Istovremeno, gospodarski subjekti bi se trebali fokusirati na postizanje najvećeg omjera kvalitete i cijene. Dužnost je naručitelja da identificira najbolju kombinaciju kriterija dodjele koji procjenjuje troškove tijekom čitavog očekivanog vijeka trajanja proizvoda, te usklađivanja između predloženih rješenja i potreba korisnika;

**6) Odluka o upotrebi varijanti**, koja dopušta gospodarskim subjektima da predstave alternativna rješenja uzimajući u obzir one koje naručitelji prosuđuju, na način da zauzmu različita - a ponekad ekološki prihvatljivija rješenja. Zbog toga EU pravni okvir navodi da bi javni naručitelji trebali koristiti varijante što je češće moguće, pod uvjetom da je prihvatljivost varijanti jasno utvrđena - uz njihove minimalne uvjete - u dokumentaciji ugovora;

**7) Odluka o upotrebi vrijednosnog inženjeringa**, na način da se potakne gospodarski subjekt da nastavi poboljšavati svoja rješenja i generirati uštedu čak i nakon dodjele ugovora;

**8) Nacrt ugovora** bi trebao biti poslan uz ponudbenu dokumentaciju tako da se svi ponuđači natječu na istoj osnovi. Nakon uspješnog odabira ponude, ne bi se trebali održati pregovori o detaljima ugovora (to bi značilo kršenje principa jednakog postupanja). Ugovor bi trebao sadržavati odredbe o mehanizmima rješavanja sporova i mnogih drugih pitanja koja inicijalno Naručitelj možda nije razmotrio (kao zaštitu intelektualnog vlasništva), kao i odredbe koje se tiču potreba za naknadnim promjenama: planiranje mogućnosti modifikacija ugovora, pod kojim okolnostima i unutar kojih granica troškova i djelokruga treba temeljito razmotriti tijekom faze planiranja i zatim bi odgovarajuće odredbe trebale biti uključene u natječajnu i ugovornu dokumentaciju. Tijekom izvršenja ugovora "materijalne izmjene i dopune" nisu dopuštene (vidi *Presstext* slučaj zakon C-454/06, ECJ)

Ponekad javni naručitelji ne objave obavijest o nabavi za ugovor sa vrijednošću iznad EU praga, i to se gotovo uvijek smatra kršenjem EU pravila o nabavi. Kao takvo, izlaže tijela javne nabave financijskim korekcijama. Nadalje, važno je naglasiti da se odabir ne može temeljiti na želji za lokalnim ili nacionalnim dobavljačem, jer je takav tip ponašanja diskriminirajući i suprotan osnovnim principima EU pravila o nabavi. Još jedna česta greška koja vodi nerazumnoj eliminaciji inače savršeno kompetentnih prijavitelja, jest ta da javni naručitelji postavljaju uvjete osiguranja, prodaje i financija na nesrazmjerno visoku razinu.

Također, slabo skiciranje tehničkih specifikacija često je uzrok naknadnim izmjenama ugovora, koji povećavaju i količinu i troškove nabave te krše principe natječaja.



- Svi kriteriji odabira moraju biti proporcionalni i relevantni za procjenu sposobnosti ponuditelja da dostavi ugovor
- Sve glavne promjene obavijesti o nabavi moraju biti opravdane i objavljene kao ispravak (*erratum*)
- U slučaju manjih ispravka u fazi natječaja preporuča se produžiti rok za dostavu ponude
- Ako Naručitelj učini bitne promjene u specifikacijama i/ili uvjetima ugovora biti će nužno otkazati postupak
- Mnogi naručitelji mješaju fazu odabira (i kriterija) sa fazom evaluacije (kriterij dodjele), dva različita dijela cjelokupnog procesa nabave. Odabir i evaluacija ponuda su zapravo bitno različiti i ne bi se trebali olako zamijeniti.
- U postupku odabira cilj je odabrati one ponuditelje koji su sposobni izvršiti traženo
- Faza evaluacije ocjenjuje najbolju ponudu prihvaćenu od odabranih ponuditelja. Neophodno je postaviti prikladan kriterij odabira i dodjele u fazi planiranja nabave.

### 2.5.3. Evaluacija ponuda i dodjela ugovora

Svrha ove faze jest odrediti - *ad hoc* ocjenjivački odbor (žiri) unutar tima za upravljanje nabavom - pobjedničku ponudu temeljem kriterija dodjele uključenih u ponudbenu dokumentaciju i strateški odabranu od strane naručitelja tijekom faze planiranja:

1) **Kriterij najniže cijene** - iako je najtransparentnije i najteže biti izazvan od strane neodabranih ponuditelja, ovaj kriterij ne mora uzeti u obzir kvalitetu, osim ako tehničke specifikacije nisu vrlo precizno navedene u dokumentaciji ugovora. U svakom slučaju to može biti teško u slučaju PPI-a, te se vrlo rijetko koristi pri odluci za kupnjom inovacija;

2) **Ekonomski najpovoljnija ponuda (MEAT)**: sve se više koristi kao metoda procjene koja bi mogla bolje osigurati najpovoljniji omjer kvalitete i cijene, no potrebna joj je kvalificirana radna snaga, kako sa strane potražnje tako i sa strane opskrbe. U procesima nabave gdje se primjenjuje MEAT, ne samo da je moguće nego i poželjno uključiti i sekundarna razmatranja koja se tiču pitanja okoliša i društvenih pitanja, te uvjete povezane s inovacijama.



**FOKUS: EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJA PONUDA U EU DIREKTIVI 2014/24**

Čini se da nova direktiva smanjuje kriterij dodjele temeljen na „najnižoj cijeni“ favorizirajući dodjelu „ekonomski najpovoljnije ponude“ (MEAT) koja se temelji podjednako na kriterijima kvalitete i cijene. Za PPI se uobičajeno odabire MEAT kriterij dodjele. EU pravila pružaju znatno izmjenjenu definiciju MEAT koncepta: dok je direktiva o nabavi 2004 dopuštala izbor između korištenja MEAT-a ili kriterija najniže cijene, članak 67 EU direktive 2014/24 ne opisuje MEAT samo kao najbolji omjer kvalitete i cijene, nego predstavlja fleksibilniju definiciju koja uključuje najnižu cijenu i stavlja značajan naglasak na aspekte kvalitete ponude - ne samo za usluge, već i za radove i isporuke. Doista, države članice mogu zabraniti korištenje cijene za određene tipove ugovora (članak 67, i preambula 37), kao u slučaju intelektualnih usluga, ili ovlastiti njegovu upotrebu u slučaju nacionalnih odredbi koje određuju naknadu određenih usluga ili utvrđivanje fiksnih cijena za određene isporuke.

Za evaluaciju MEAT-a također je moguće prilagoditi fiksne cijene ugovoru i imati kandidate koji se natječu oko kvalitete [čl. 67, par. 2]; to bi se jasno primjenilo na situacije gdje nacionalna legislativa određuje cijene ugovora [članak 67, par. 1].

*Slika 13. Kriterij za dodjelu ugovora*



Evaluacija pristiglih ponuda je kritični dio u procesu nabave, i zbog tog razloga se mora obratiti pažnja i osigurati da željeni ishod bude ispunjen na pošten i transparentan način. Zato bi evaluacija ponude trebala:

- imati kriterije dodjele koji su odvagani kako bi odrazili važnost/prioritet
- ograničiti elemente kvalitete koji nisu mjerljivi za evaluaciju kako bi se osiguralo objektivno ocjenjivanje
- fokusirati se na uvjete tehničkih specifikacija
- biti relevantna s obzirom na ugovor
- uzeti u obzir balans između cijene i kvalitete
- biti izrađena od strane Evaluacijskog Odbora (Žirija) koji se sastoji od odgovarajućih i relevantnih predstavnika koji posjeduju nužno iskustvo, tehničke vještine i kompetencije;



- Implementacija ponude nisu samo formalne procedure, budući da je to glavni alat za osiguranje natjecanja i nakon toga, dobivanje najboljeg što tržište može ponuditi
- Ako je objava ponudbene dokumentacije nužna za naručitelje kako bi razumjeli da su relevantni tržišni dionici svjesni svojih namjera, te ako postoje prikladni dobavljači na tržištu - prema dobavljačima, kako bi imali dovoljno vremena da se odazovu - evaluacija rezultata za osiguranje koherentnosti između neispunjene potrebe koju je definirao naručitelj, i ponuda koje predstavljaju dobavljači
- U slučajevima učinkovitih rješenja, bilo bi dobro podijeliti znanje sa drugim javnim tijelima, kako bi se pokazala obveza inovaciji i kako bi se još više smanjili troškovi
- Ako se koristi MEAT metoda, obavijest o nabavi ili natječajna dokumentacija moraju detaljizirati sve elemente koji će biti ocjenjivani. Matrica bodovanja i ponderi moraju biti objavljeni u obavijesti ponude ili ponudbenoj dokumentaciji kao dodatak metodologiji evaluacije.
- Dodjela ugovora, sukladno postupku dodjele, na osnovi procjene koju je iznio odbor za evaluaciju, koji se sastoji od unutarnjih i vanjskih eksperata i pokrivaju područja ekspertize potrebne da bi se ocijenile ponude. Jedan ili više ponuditelja mogu biti dodijeljeni ugovori, ovisno da li je projekt podijeljen na grupe. Prva faza evaluacije s obzirom na administrativnu usklađenost ponuditelja, te na kriterije isključenja i odabira; jednom kada je ova evaluacija dovršena, počinje tehnička evaluacija, temeljena na primjeni kriterija za dodjelu (sa posebnom pažnjom na ekonomski najpovoljniju ponudu i sporedne kriterije kao što su ekološki, društveni ili dodana vrijednost inovacije) za primljene ponude, te o mogućem ispitivanju uzoraka ili ponuđenih proizvoda odnosno izvedbe demonstracije/ispitivanja sukladnosti.
- Postavljanje MEAT kriterija za složeni ugovor zahtjeva značajne tehničke vještine, te će Naručitelji možda trebati potražiti savjet iskusnog konzultanta/eksperta. Tehnički savjetnici mogu biti i neglasački članovi evaluacijske komisije, no važno je da oni nisu u sukobu interesa *vis-à-vis* potencijalnih ponuditelja.



## KONTROLNA LISTA ZA IMPLEMENTACIJU PONUDE I FAZE DODJELE UGOVORA

FAZA PROCESA KORAK-PO-KORAK	KONTROLNA LISTA/POPIS	PITANJA ODGOVORE	NA INSTRUMENTI
Implementacija postupka dodjele i evaluacija ponuda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Odlučite o tipu postupka koji će se slijediti tako da bude najprikladniji</li> <li>- Odlučite hoće li se upotrijebiti grupe i/ili okvirni sporazumi</li> <li>- Odlučite da li je neka dodatna usluga uvjetovana dobavljaču/ima nakon isporuke proizvoda</li> <li>- Skicirajte obavijest o nabavi</li> <li>- Skicirajte tehničkih specifikacija koristeći uvjete temeljene na ishodima (pazite da ne pretjerate sa specificiranjem)</li> <li>- Skicirajte kriterij odabira, isključenja i dodjele</li> <li>- Objavite obavijest o sklopljenim ugovorima (pripazite na EU pragove)</li> <li>- Primjenite natječaj, transparentnost, jednako postupanje i pravila o nediskriminaciji</li> <li>- Uspostavite vješt ocjenjivački odbor, uz pomoć vanjskih stručnjaka</li> <li>- Odaberite dobavljača/e na temelju navedenih kriterija</li> <li>- Posebnu pozornost obratite na MEAT (Ekonomski najpovoljnija ponuda) kriterij</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jesam li odabrano pravi postupak nabave?</li> <li>- Jesam li osigurao natječaj, transparentnost, jednak tretman i nediskriminaciju u svakoj fazi ciklusa nabave?</li> <li>- Da li uvjeti nabave adekvatno omogućuju inovaciju?</li> <li>- Jesam li adekvatno objavio ponudu na EU razini?</li> <li>- Jesam li uspostavio vještu evaluacijsku komisiju?</li> <li>- Jesam li upotrijebio MEAT kriterij kako je propisano EU direktivom 2014/24?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obrazac obavijesti o nabavi ()</li> <li>- Dobre prakse na nacionalnoj i europskoj razini</li> <li>- EU primarna i sekundarna legislative (TFEU i direktiva 2014/24)</li> </ul>



## 2.6. Provedba ugovora i pitanja izvršenja

- **kontinuirano praćenje tijekom izvršenja PPI-a** izvedbe i konteksta s obzirom na planirane ciljeve, rezultate, aktivnosti i sredstva;
- **konačna procjena na kraju PPI isporučenih rezultata** u usporedbi sa planiranim ciljevima, posebno uključujući uvjete funkcionalnosti/izvedbe, cijene i trajanje ugovora;
- **ex-post procjena utjecaja**, uključujući evaluaciju širih utjecaja nabave, ne samo po naručitelja, nego i po dobavljače, te društvo/gospodarstvo u cijelosti.

Tijekom faze implementacije ugovora, Naručitelj mora organizirati redovite sastanke sa izvođačem kako bi osigurao ispunjenost ugovora, te bi u proces trebao uključiti redovito praćenje i povratne informacije kako bi izbjegao neočekivane sukobe. Vrlo je bitno da uloge strana te odgovornosti preuzete ugovorom budu sporazumno dogovorene i shvaćene.

- Procjena dobavljačeve izvedbe dešava se tijekom faze izvršenja i na osnovi usklađenosti sa početnom ponudom
- U ovom slučaju plaćanja su povezana sa zadovoljavajućim i uspješnim ispunjenjem predeterminiranim ključnim pokazateljima uspješnosti - tj. objektivne ili subjektivne prekretnice opisane u ugovoru o nabavi.
- U slučaju neispunjenja, naručitelj bi u dokumentaciji nabave trebao opisati posljedice i radnje koje treba poduzeti (npr. korektivne mjere, otkazivanje isplate, uskraćivanje plaćanja dok rezultati ne dostignu zadovoljavajuću razinu, prigovor već izvršenih plaćanja, raskid ugovora)

### KONTROLNA LISTA ZA IMPLEMENTACIJU UGOVORA I PITANJA NAKON UGOVORA

FAZA PROCESA KORAK-PO-KORAK	KONTROLNA LISTA/POPIS	PITANJA ODGOVORE	NA	INSTRUMENTI
Implementacija ugovora i pitanja nakon ugovora	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uspostaviti adekvatne resurse i ključne pokazatelje uspješnosti naspram kojih se procjenjuje izvedba dobavljača</li> <li>- Provesti obuku osoblja tijekom praćenja ugovora i implementacije</li> <li>- Identificirati najprikladnije djelovanje u slučaju nepodudarnosti/neispunjenja</li> <li>- Uspostaviti sustav poticaja u skladnosti</li> <li>- Baviti se mogućim sukobom interesa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jesam li uključio mehanizam za praćenje u ponudbenu dokumentaciju?</li> <li>- Da li je tim za nabavu uključio stručnjake u području implementacije ugovora?</li> <li>- Jesu li svi postupci na mjestu kako bi se ocjenio i tretirao sukob interesa?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nprekidan kontakt s dobavljačima</li> <li>- Alati za mikro-menadžement</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promicati i širiti rezultate PPI-a</li> <li>- Praćenje pitanja zaštite intelektualnog vlasništva i djeljenja rizika i koristi sa dobavljačem/ima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koji pristup se koristi za pitanja intelektualnog vlasništva? Da li je primjenjen na ispravan način?</li> </ul>	
--	--	--	--

### 3. UPRAVLJANJE RIZICIMA

Upravljanje rizicima doprinosi stvaranju dobrog balansa između rizika i koristi povezanih sa nabavom inovacija, te se ima razumijeti kao alat čija je svrha upravljanju rizicima povezanih s koristima: u tom smislu, rizici se ne bi trebali procjenjivati samo u odnosu na vjerojatnost i posljedice njihovog pojavljivanja, već i u odnosu na koristi nabave za različite uključene strane.

#### 3.1. Priroda rizika na svakom koraku izrade ponude

##### 3.1.1. Procjena potreba

Tipični rizici u ovoj fazi u pogledu nepovezanosti između identificiranih potreba i dugoročne strategije organizacija, ili nedostatka ukorijenja sa nagore ili nadolje razinama organizacije; želja vođena tehnologijom za “lažnom” potrebom; nedostatak svježeg razmišljanja, inovacije ili kreativnosti; nejasna definicija potreba korisnika. U ovim slučajevima, mjere za smanjenje rizika su uspostavljanje rutine za provjeru potrebe naspram dugoročnih planova organizacije i organiziranje radionica za korisnike kako bi se otkrile stvarne potrebe.

##### 3.1.2. Planiranje i organizacija

Tipični rizici u ovoj fazi odnose se na nedostatak pravih vještina tima; visok postotak prometa u ekspertizi; nedostatak resursa ili vremena; stalne promjene u organizaciji. Mjere za smanjenje rizika uključuju pojašnjenja o očekivanjima i dobar unutarnji sustav nagrada, značajna obvezanost team-buildingu, realistični raspored koji omogućuju inovaciju tako da objedini dobar tim za nabavu, te da skicira raspored i plan resursa.

##### 3.1.3. Dijalog sa tržištem

Mogući rizici u ovoj fazi odnose se na nisko sudjelovanje u tržišnim konzultacijama, ili nemogućnost da se kontaktira prave tvrtke privatnog sektora; drugi rizici odnose se na profesionalno rukovanje osjetljivih informacija dobivenih od dobavljača te nedostatak





interesa za tržište, sa premalo dobavljača koji učestvuju. Upravljanje mjerama uključuje široko oglašavanje aktivnosti dijaloga, odredba informativnog materijala (npr. sa dijelom pitanja i odgovora u dokumentaciji nabave ili informativni sastanci sa dobavljačima).

#### 3.1.4. Provedba strategije nabave i postupak dodjele ugovora

Tipični rizici u ovoj fazi mogu biti povezani sa strategijom nabave koja bi mogla ograničiti učešće ili utjecaj cijene koju je postavio dobavljač i njezinom aktualnom kapacitetu isporuke, do opće razine kompetitivnosti ponudbenog procesa, kalibriranja specifikacija tehničkih uvjeta, jasne formulacije kriterija dodjele. Moguće mjere za upravljanje ovim rizicima uključuju sudjelovanje širokog raspona kompetentnih ljudi u definiranju strategije nabave, dokumentacije ugovora i kriterija dodjele, definicije elemenata koji se trebaju ocijeniti. Imajući vješt Odbor za dodjelu koji procjenjuje ponudu, izbor adekvatne ponudbene procedure i održavanje neprekidnog dijaloga sa dobavljačima na način da su specifikacije dobro objašnjene i shvaćene.

#### 3.1.5. Follow-up i evaluacija

Nakon dodjele ugovora, rizici uključuju pogrešnu isporuku ili pogrešnu upotrebu nove tehnologije. Upravljanje mjerama tada uključuje odredbu aktivnosti trestiranja i obuke unutar ugovora, sustav za uključivanje zaposlenika i korisnika, te uspostavu primjerenih kriterija uspješnosti kako bi se procijenili troškovi i koristi od inovacije.






## 4. PRILAGODBA

### 4.1. Savjeti za prilagodbu nacionalnim okvirima u ciljanim zemljama

Što se tiče nacionalnih pravnih okvira PPI2I projektnih partnera, Italija i Mađarska su implementirale sve relevantne direktive; tri zemlje su parcijalno implementirale nova EU pravila (Poljska i Slovenija implementirale su EU direktive 24 i 25/2014, a Češka je prenijela direktive 23 i 24/2014); Hrvatska je još u fazi transpozicije, jer novi zakon o javnoj nabavi čeka odobrenje Sabora.



Slika 14. Transpozicija EU direktive 24/2014 i prekogranične mogućnosti nabave

	Da li je direktiva prenesena? (Da/Ne)	Mogu li naručitelji koristiti uprave za javnu nabavu iz drugih zemalja članica? (Da/Ne)	Ako da, mogu li koristiti prave za javnu nabavu iz drugih država članica kao veletrgovci (V), posrednici (P), ili oboje (O)?
Hrvatska 	Ne  (novi zakon o javnoj nabavi treba biti usvojen od strane Sabora)	Da  (novi zakon o javnoj nabavi dopušta korištenje upravi za javnu nabavu iz drugih država članica)	O
Češka 	Da  (zakon 134/2016 Coll.)	Da	O
Mađarska 	Da  (zakon CXLIII/2015)	Da	O
Italija 	Da  (pravni dekret 50/2016)	Da	P
Poljska 	Da  (zakon 2016/1020)	Da	O
Slovenija	Da  (ZJN-3/2016)	Da	O



#### 4.1.1. Hrvatska

- Nacrt novog zakona o javnoj nabavi će poboljšati reguliranje tržišnih analiza, kao i tehničkih specifikacija (tj. tražene karakteristike proizvoda ili usluga koje će biti specificirane u dokumentaciji nabave)
- Što se tiče natjecateljskog dijaloga, njega naručitelji mogu koristiti za dodjelu ugovora u slučaju ponuda sa posebno kompleksnim predmetom, čineći otvoreni ili ograničeni postupak neprimjenjivim
- Čim novi zakon o javnoj nabavi stupi na snagu, Partnerstvo za inovacije će se implementirati identičnim kopiranjem onog što je navedeno u članku 31 EU Direktive 24/2014
- Okvirni sporazumi su definirani kao sporazumi između jednog ili više naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, kako bi se uspostavili uvjeti ugovora koji će biti sklopljeni u datom periodu (npr. cijena i količine). Novi zakon o javnoj nabavi također potiče prekograničnu nabavu, identičnim kopiranjem odredaba koje su sadržane u članku 39 EU direktive 24/2014; suradnja naručitelja sa drugim državama članicama i dosadašnjim zakonom je bila moguća, te postoje slučajevi zajedničke nabave sa naručiteljima drugih država članica, na dobrovoljnoj razini
- Što se tiče kriterija dodjele, trenutno primjenjiv zakon o javnoj nabavi definira kao glavni kriterij ekonomski najpovoljniju ponudu (*MEAT*), istovremeno naglašavajući važnost razmatranja značajnih elemenata kao što su kvaliteta, cijena, tehničke prednosti, funkcionalne i estetske karakteristike, ekološke karakteristike, tekući troškovi, isplativost, usluge nakon prodaje i tehnička podrška, datum isporuke i rok isporuke završetka.
- Diskrecijske mjere o transpoziciji preostalih otvorenih opcija 2014 EU direktive 24/2014 izvršena je u potpunosti o uvođenju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave (članak 32) te na području razloga izuzimanja (članak 57, par.3-7).
- Kriterij dodjele najniže cijene (članak 67) dozvoljen je u iznimnim slučajevima kao što su pregovarački postupci bez prethodne objave; procedure nabave u područjima obrane i sigurnosti; pregovaranje okvirnih sporazuma; te u sektoru društvenih usluga.

## 4.2. Savjeti za tematsku prilagodbu

### 4.2.1. Energija

Kao posljedica strategije 20-20-20 koju je donijela Europska unija (20% povećanje energetske učinkovitosti, 20% smanjenje emisije CO<sub>2</sub>, te 20% obnovljivih izvora energije do 2020.), pejzaž energetske politike značajno se mijenja, te je stoga otvorio prostor za



nabavu inovacija, budući da javni subjekti neprestano trebaju adresirati svoj tehnološki jaz u područjima kao što je energetska učinkovitost. U tom smislu, postoje određeni faktori koji duboko utječu na moguć uspješnost tematskog djelovanja u području nabave novih tehnologija energetskega sektora;

- **jaka politička podrška** - projektima koji su usklađeni sa sadašnjom nacionalnom politikom u području energetske učinkovitosti;
- prisutnost **životnog ciklusa procjene** vodeći računa o nabavi i operativnim troškovima naspram stečenih prednosti i postignutih ušteda u dugoročnoj perspektivi;
- **davanje poticaja** u prevladavanju dodjele ugovora isključivo putem kriterija najniže cijene; **kombinacija educiranog unutarnjeg osoblja i vanjske ekspertize** kako bi se osigurala kvaliteta i **energetski učinkovitiji sektor**, uvođenjem rješenja i usluga temeljenih na ICT-ju, uz preciznu identifikaciju potreba.

#### 4.2.2. Zdravstvo

Postoje brojne politike i praktične razine razvoja na nacionalnoj i EU razini s obzirom na nabavu inovacija u sektoru zdravstva, čak i ako su lokalni slučajevi visoko ovisni o pitanju veličine tržišta, a posebno što se tiče strukture nacionalne ponude i potražnje te mehanizama potpore. Postoji ipak, niz politika preporuka koje se moraju razmotriti kada se radi o nabavi u sektoru zdravstva:

- naglasak bi trebao biti na **rješenjima promocije inovativnih rješenja kao resursa**;
- fokus bi trebao biti na **poboljšanju kvalitete i učinkovitosti zdravstvenih usluga** umjesto na novčanim uštedama;
- **financijski paketi** trebali bi pokriti **cijeli životni ciklus investicije**, uključujući dugoročne i ponavljajuće troškove;
- **dionici** (tj. pacijenti, građani, liječnici) bi trebali biti aktivno uključeni, a ne samo konzultirani;
- **resursi** bi također trebali biti osigurani za razvoj vještina i znanja naručitelja, dobavljača i krajnjih korisnika;
- **kreatori politika** bi trebali stvoriti jasnu i snažnu **podršku inovacijama** u sektoru zdravstva;
- **uspostavljanje radne okoline koja podržava inovacije** može biti poticaj poduzimanju i pokazivanju vodstva, jer dopušta vodećim korisnicima unutar zdravstvene organizacije da kataliziraju svježije inovacije pomoću istinskog razumijevanja problema;
- nabava zdravstvenog sektora trebala bi biti **integrirana u opće politike zdravstva**, uključujući sigurnost i kvalitetu zdravstvene/socijalne zaštite; pružanje odgovarajućih informacija pacijentima; osnaživanje pacijenta; izbor pacijenta; prekogranične veze koje podržavaju kontinuitet zaštite;
- glavni cilj bi trebao biti pružanje radne platforme za usklađivanje i dogovor oko zajedničkih standarda i prikladne ponovne upotrebe podataka pacijenta, s jedne strane, te osiguranja bolje interoperabilnosti, s druge strane.



- Promoviranje politika zdravog starenja i inovacija također putem specifičnih predjela (npr. Srebrna dolina)

#### 4.2.3. ICT

- Pri kupnji ICT proizvoda, javni naručitelji bi trebali razmotriti sljedeće: IT sustavi bi trebali biti odabrani i dizajnirani sa dostupnosti na umu. Izbor tehnologija, te u mnogim slučajevima njihov dizajn i funkcionalnost određuje proces nabave;
- tijekom ovog procesa moguće je definirati kriterije dostupnosti nabave; procijeniti potencijalne dobavljače i rješenja kako bi se uočilo da ispunjavaju navedene kriterije; nadzirati uspješno provođenje obilježja dostupnosti, te izgradnjom vještina koje vi i vaš tim trebate da bi mogli upravljati dostupnosti dobivenih sustava i korisničkih sučelja tijekom njihovog roka upotrebe; stavka koju se nabavlja trebala bi biti tehnološki dostupna, tako da svi korisnici mogu pristupiti informacijama i funkcionalnosti, te jednako i lako upotrebljivi za sve korisnike;
- ako proizvod nije “proizvod s police”, nužno je da dobavljač slijedi odgovarajući proces razvoja;
- ovaj proces bi se trebao temeljiti na općim principima dizajna, tako da su identificirane potrebe korisnika i uzete u obzir, čak i putem konzultacija sa korisnicima kako bi otkrili nove javne usluge;
- u slučaju da je objekt nabave informacijski susstav kao baza podataka ili web stranica, korisno je educirati osoblje u proizvodnji dostupnog sadržaja i razviti interoperabilnost te elektronički identitet.



## 5. POJMOVNIK

### I

**Interoperabilnost** - “mogućnost primjene različitih informacijskih tehnologija i softverskih aplikacija radi komunikacije, razmjene podataka i upotrebe razmijenjenih informacija”

**Istraživanje i razvoj - (R&D *Research and development*)** odnosi se na istražne aktivnosti u provođenju poslovanja s ciljem poboljšanja postojećih proizvoda i postupaka, ili s ciljem razvoja novih proizvoda ili postupaka.

### J

**Javna nabava - (PP *Public procurement*)** nastaje kada javna institucija kupuje proizvode ili usluge od vanjske ustanove.

**Javna nabava inovativnih rješenja - (PPI *Public procurement of innovation*)** definira se kao nabava nečega što još ne postoji. Međutim, ono što je regularno, dostupno kao proizvod ili usluga u jednom društvu, negdje drugdje se može smatrati inovacijom. Osim od strane potražnje PPI-ja, postoji mogućnost i od strane nabave PPI, kada potencijalni dobavljači pristupaju javnoj instituciji sa inovativnim rješenjima za kojima nije iskazana potreba. Javna nabava inovacija nastaje kada se javne institucije ponašaju kao prvi kupac inovativnih proizvoda ili usluga. Oni nisu još dostupni u širokoj potrošnji, odnosno komercijalizaciji i mogu uključivati ispitivanje sukladnosti.

**Javni naručitelj** - Javni naručitelji su organizacije koje su ugovorna tijela sukladno definiciji ovih termina u EU direktivama o javnoj nabavi 2014/24/EU, 2004/25/EU, 2009/81/EC.3

### N

**Naručitelji** - termin Naručitelji znači Država, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela, udruženja nastala od jedne ili nekoliko takvih institucija ili jednog ili više sličnih javnopravnih tijela.

**Natjecateljski dijalog** - Procedura u kojoj sudjelovanje može zatražiti svaki gospodarski subjekt i pri čemu Naručitelj vodi dijalog sa natjecateljima koji su primljeni u postupak, sa ciljem razvijanja jedne ili više prikladnih alternativa koje mogu udovoljiti zahtjevima natječaja, na temelju čega su natjecatelji izabrani i pozvani u sam postupak.

**Neispunjena potreba** - Neispunjena potreba ili izazov u PCP-u ili PPI-u je “zahtjev ili set zahtjeva koji (...) [naručitelji] imaju sada ili (po mogućnosti) ona koju (...) će [oni] imati u budućnosti, koju postojeći proizvodi, usluge ili postupci ne mogu ispuniti, ili to mogu u uz



vrlo visoke troškove i neprihvatljive rizike.” Neispunjena potreba ili izazov često postaje vidljiva kada naručitelj mora riješiti određen problem koji negativno utječe na učinkovitost njegovih unutarnjih poslova ili kvalitete usluge od javnog interesa koju pruža građanima ili kada naručitelj mora provesti regulative i zakodovna pravila.

## O

**Okvirni sporazum** - Okvirni sporazum odnosi se na sporazum sa dobavljačima kako bi se uspostavili uvjeti regulirani ugovorom koji mogu biti dodijeljeni za vrijeme njegovog trajanja. Drugim riječima, to je opći pojam za sporazume koji definira uvjete specifičnih kupnja (call-offs).

**Otvorene konzultacije tržišta - (OMC *Open market consultation*)** otvoreni dijalog između naručitelja i tržišta, u kojem naručitelji ispituju stanje tržišta kako bi otkrili sposobnost ispunjenja svojih potreba. Svi potencijalno zainteresirani gospodarski subjekti na tržištu pozvani su da prisustvuju otvorenim konzultacijama tržišta (putem objave otvorenih konzultacija tržišta u *European Tender Database*). Ovaj postupak će otkriti da li je potreba već ispunjena postojećim komercijalnim rješenjem, te R&D-jem (PCP) ili je inovacija bliska tržištu (PPI) potrebna kako bi se ispunila potreba. Kada rješenje potrebe nije odmah dostupno, otvorene konzultacije tržišta će pomoći javnim naručiteljima da odaberu pravu formu nabave inovacije. Ako je R&D i dalje tražen da bi udovoljio potrebi, PCP je prikladniji izbor (moguće popraćen sa PPI). Ako već postoje prikladna inovativna rješenja bliska tržištu koja su već prošla R&D fazu te su spremna za komercijalnu uporabu od strane prvog kupca, u tom slučaju će PPI biti prikladan izbor.

## P

**Partnerstvo za inovacije** - uveden u ožujku 2014. kroz novu EU Direktivu 2014/24/EU o javnoj nabavi, ovaj model olakšava odnose između javnih naručitelja i pronalazača rješenja (ovaj model još uvijek nije u potpunosti proveden putem nacionalnih regulativa). On omogućuje javnim tijelima ulazak u strukturirano partnerstvo sa dobavljačem, s ciljem razvoja inovativnog proizvoda, usluga ili radova, uz ishod naknadne kupnje. Partnerstvo za inovacije povezuje PCP i PPI u jedinstveni postupak dodjele sredstava.

**Poziv na natječaj - (CTT *Call for tender*)** Poziv na natječaj su obavijesti koje objavljuju organizacije kada traže natjecatelje koji mogu isporučiti specifične usluge, robe ili radove u zamjenu za naplatu. Pozivi na natječaj su jedna faza u cjelokupnom procesu nabave koja vodi do zaključenja ugovora.

**Prava intelektualnog vlasništva - (IPR *Intellectual property rights*)** su prava osoba nad njihovim intelektualnim tvorevinama. Ona daju autorima ekskluzivna prava oko upotrebe njihovih intelektualnih tvorevina za određeni vremenski period.



**Prethodna obavijest o nabavi (PIN *Prior Information Notice*)** - Prethodna ili periodična indikativna obavijest je napredno upozorenje o ugovoru koji će biti dodijeljen za neko vrijeme u budućnosti, kao u Prethodnoj (javni sektor) ili Periodičnoj (komunalne usluge) indikativnoj obavijesti. Izdavanje ove obavijesti ne jamči da će se ugovor plasirati.

**Pretkomercijalna nabava - (PCP *Pre-Commercial Procurement*)** PCP nastaje kada se nekoliko naručitelja poveže i odluči dijeliti rizik dizajniranja, izrade prototipa i testiranja sa pružateljima usluga. PCP je nabava istraživanja i razvoja novih inovativnih rješenja prije njihove komercijalne dostupnosti.





## 6. KORISNI LINKOVI

**DG MARKT** web stranica javne nabave je primarni izvor informacija o pitanjima javne nabave u EU

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_market/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/index_en.htm)

Standardne forme koje koristi europska javna nabava mogu se pristupiti on-line putem eNotices

<http://simap.europa.eu/enotices/viewFormTypes.do>

SIMAP web stranica sadrži puno korisnih izvora javne nabave, uključujući obrasce za publikacije i ključne dokumente

<http://www.simap.eu.int>

Zajednički rječnik javne nabave (CPV) objašnjenja i kodovi

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/rules/cpv/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/cpv/index_en.htm)

Forumi javne nabave

<https://procurement-forum.eu/>

Održiva nabava

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>

Inovacije u nabavi

<https://www.innovation-procurement.org/>

Pravni tekstovi

<http://eur-lex.europa.eu/>

Web stranice projekata

- C4E - <http://www.cloudforeurope.eu>
- CHARM - <http://www.bit.ly/charm.phcp>
- DECIPHER - <http://www.decipherpcp.eu>
- EcoQuip - <http://www.ecoquip.eu>
- EHPPA - <http://www.ehppa.com/>



- ENIGMA - <http://www.bit.ly/enigma-project>
- FIRED-uP - <http://www.fired-up.eu>
- HAPPI - <http://www.happi-project.eu>
- IMAILE - <http://www.bit.ly/IMAILE-FP7>
- Innobooster - <http://www.innobooster.eu>
- Innobuild - <http://www.innobuild.eu>
- INNOCAT - <http://www.sustainable-catering.eu>
- Inspire networking project - <http://www.inspirecampus.eu>
- NYMPHA-MD - <http://www.nympha-md-project.eu>
- PREFORMA - <http://www.preforma-project.eu>
- PAPIRUS - <http://www.papirus-project.eu>
- PRACE - <http://www.bit.ly/1mXUwTA>
- PROBIS - <http://www.probisproject.eu>
- ProLITE - <http://www.prolite-partnership.eu>
- SILVER - <http://www.silverpcp.eu>
- SPEA - <http://www.speaproject.eu>
- Smart@Fire - <http://www.smartatfire.eu>
- SYNCRO - <http://www.syncromobility.eu>
- STOP AND GO - <http://stopandgoproject.eu>
- THALEA - <http://www.thalea-pcp.eu>
- TRANSFORM - <http://www.transformproject.eu>
- UNWIRED-HEALTH - <http://www.unwiredhealth.eu>
- V-CON - <http://www.rws.nl/v-con>