

## DT1.3.2. VODIČ PP2INNOVATE ZA PAMETNU ENERGETIKU

---

Izvešće uzajamnog učenja i zajedničkog razvoja vodiča PPI2Innovate  
Pametna ENERGETIKA

---





## Sadržaj

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| PREDGOVOR.....                                                      | 4  |
| 1. .... TEORIJSKA POZADINA                                          | 5  |
| 1.1. .... Javna nabava kao pokretač inovacija                       | 5  |
| 1.2. .... pristupi inovativnoj nabavi: PCP i PPI                    | 7  |
| 1.2.1. .... Pretkomercijalna nabava (PCP)                           | 8  |
| 1.2.2. .... Javna nabava inovativnih rješenja (PPI)                 | 13 |
| 1.3. .... Kontekst europskih politika                               | 18 |
| 1.3.1. .... Europski politički kontekst Pametne ENERGETIKE          | 25 |
| 1.4. .... Glavne prepreke za PPI                                    | 33 |
| 1.4.1. Glavne prepreke za PPI s obzirom na Pametnu ENERGETIKU ..... | 35 |
| 1.5. Svrha ovog Vodiča .....                                        | 36 |
| 2. .... PRAKTIČNI PRISTUP                                           | 38 |
| 2.1. .... Općenito                                                  | 38 |
| 2.2. .... Preliminarne aktivnosti                                   | 40 |
| 2.2.1. .... Okvirna pravila nabave inovativnih rješenja             | 40 |
| 2.2.2. .... Određivanje tima za upravljanje projektom               | 49 |
| 2.2.3. Određivanje granica .....                                    | 52 |
| 2.3. .... Definiranje i procjena potreba                            | 55 |



|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.3.1. .... Definiranje potreba .....                                                                                          | 55  |
| 2.3.1.1. Specifičnosti utvrđivanja potreba s obzirom na Pametnu ENERGETIKU .....                                               | 59  |
| 2.3.2. Opis potreba .....                                                                                                      | 60  |
| 2.3.3. Analiza stanja .....                                                                                                    | 65  |
| 2.3.2. Izvođenje analize troškova i koristi .....                                                                              | 72  |
| 2.3. .... Prethodna provjera tržišta i prethodna informacijska obavijest (PIN) .....                                           | 75  |
| 2.4.1. .... Specifičnosti prethodne provjere tržišta i prethodne informacijske obavijesti u kontekstu Pametne ENERGETIKE ..... | 81  |
| 2.5. .... Strategija nabave za kupnju inovativnih rješenja: provedba postupka dodjele ugovora .....                            | 81  |
| 2.5.1. Utvrđivanje modela organizacije (TKO ĆE KUPITI) i strategije nabave (KAKO KUPITI) .....                                 | 81  |
| 2.5.2. .... Izrada dokumentacije o nabavi .....                                                                                | 103 |
| 2.5.3. .... Ocjena ponuda i dodjela ugovora .....                                                                              | 108 |
| 2.6. .... Provedba ugovora i pitanja izvršenja ugovornih odredbi .....                                                         | 116 |
| 2.6.1. Provedba ugovora i pitanja u pogledu izvršenja s obzirom na Pametnu ENERGETIKU .....                                    | 119 |
| 3. .... Upravljanje rizicima .....                                                                                             | 124 |
| 3.1. .... Utvrđivanje rizika .....                                                                                             | 126 |
| 3.2. .... Procjena rizika .....                                                                                                | 127 |
| 3.3. .... Upravljanje rizicima .....                                                                                           | 130 |
| 3.4. .... Priroda rizika svakog koraka nabave inovativnih rješenja .....                                                       | 130 |
| 3.4.1. .... Procjena potreba .....                                                                                             | 130 |
| 3.4.2. .... Planiranje i organizacija .....                                                                                    | 130 |



|                           |                                                       |     |
|---------------------------|-------------------------------------------------------|-----|
| 3.4.3. ....               | Dijalog s tržištem                                    | 131 |
| 3.4.4. ....               | Provedba strategije nabave i postupka dodjele ugovora | 131 |
| 3.4.5. ....               | Naknadna provjera i vrednovanje                       | 131 |
| 3.5. ....                 | Specifični rizik s obzirom na Pametnu ENERGETIKU      | 132 |
| 4. RJEČNIK .....          |                                                       | 134 |
| 5. Korisne poveznice..... |                                                       | 137 |

## PREDGOVOR

Projekt Izgradnja kapaciteta za poticanje korištenja javne nabave inovativnih rješenja u srednjoj Europi (akronim i dalje u tekstu: PPI2Innovate) provodi se od 1. lipnja 2016. te će se provoditi do 31. svibnja 2019. u sklopu Programa transnacionalne suradnje u srednjoj Europi (engl. *Interreg CENTRAL EUROPE*) koji financira konzorcij sastavljen od 10 partnera iz 6 srednjoeuropskih država: Mađarska, Češka, Poljska, Italija, Slovenija i Hrvatska.

Konzorcij se sastoji od sektorskih agencija (HAMAG-BICRO, CTRIA, RARR), istraživačkih i inovacijskih dionika (Sveučilište u Torinu - UNITO), ICT TN, DEX IC) i upravnih tijela (Ministarstvo javne uprave Slovenije, Regija Piemonte, Županija Somogy i Grad Lublin) s konačnim ciljem poticanja javnih naručitelja na primjenu javne nabave kao alata za nabavu inovativnih rješenja (PPI) u cijeloj srednjoj Europi.

Zbog svoje osnovne uloge u poticanju jačanja inovacija, PPI je dobro podržan na europskoj razini. Ipak, neka značajna pitanja bi trebala biti prepoznata i riješena: dostupni alati bi trebali biti više prilagođeni nacionalnim okvirima, a regionalna čvorišta znanja nedostaju. Projekt PPI2Innovate izravno cilja na javne naručitelje na svim administrativno-upravnim razinama u Srednjoj Europi upravo radi izgradnje regionalnih kapaciteta u području PPI-a, mijenjanja stavova prema PPI-u, jačanja veza između relevantnih dionika regionalnih inovacijskih sustava i time potaknuti korištenje PPI-a u srednjoj Europi.

Ciljevi projekta bit će ispunjeni kroz sljedeće rezultate:

- **3 tematska PPI2Innovate vodiča:** Pametno ZDRAVSTVO, Pametna ENERGETIKA i Pametna INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA TEHNOLOGIJA (skraćeno i dalje u tekstu: IKT) potpuno prilagođeni na šest nacionalnih okvira i prevedeni na svaki od nacionalnih jezika;
- **6 akcijskih planova za rad Centara kompetencija:** Centre kompetencija uspostaviti će mrežni partneri i obuhvaćat će regionalnu razinu u Poljskoj (RARR), Italiji (UNITO) i Mađarskoj (CTRIA) i nacionalnu razinu u Sloveniji (ICT TN), Hrvatskoj (HAMAG-BICRO) i Češkoj (DEX IC);
- **Srednjoeuropska mreža PPI2Innovate Centara kompetencija;**
- **Osposobljavanje novih članova PPI mreže;**
- **PPI pilot projekti** u sektoru energetike, zdravstva i IKT (skraćeno i dalje u tekstu: informacijsko-komunikacijska tehnologija), koji će se provesti u Mađarskoj (Županija Somogy), Italiji (Regija Piemonte), Poljskoj (Grad Lublin) i Sloveniji (Ministarstvo javne uprave).

U okviru Tematskog radnog paketa 1. (WPT1) - pod vodstvom profesorice Gabrielle M. Raccae (Sveučilište u Torinu - UNITO) - ovaj je dokument izrađen kako bi poslužio kao smjernica za osobe koje provode javne nabave u području Pametne ENERGETIKE.

## 1. TEORIJSKA POZADINA

### 1.1. Javna nabava kao pokretač inovacija

Prema posljednjim raspoloživim procjenama izvješća *DG Growth*, javna nabava - kao sveukupni opći izdaci za radove, robu i usluge - zastupljena je u 2015. s 13,1 % europskog BDP-a, u iznosu od 2.015,3 milijarde eura. Takva snažna kupovna moć može značajno utjecati na gospodarski rast, stvaranje radnih mjesta, konkurentnost i cjelokupno socijalno blagostanje. Kao što je bivša članica Europske komisije za inovativno društvo, Viviane Redding, izjavila 2006. godine, „javni sektor ima izrazitu kupovnu moć, ali mu je potreban pravi poticaj kako bi se usudio preuzeti rizike i koristi od ulaganja u nove tehnologije i usluge.“ Zajednička nabava, kroz središnja tijela nabave na nacionalnoj razini kao i pod-nacionalna zajednička nabava, „omogućuje javnim naručiteljima postizanje učinkovitosti i jačanje njihove tržišne pozicije radi generiranja štednje“ i „ona isto tako omogućuje javnim naručiteljima povećanje njihovog utjecaja na okoliš, društvene i inovacijske ciljeve“. Iz te perspektive „zajednička i središnja tijela nabave ključni su igrači u području javne nabave i imaju važnu ulogu u odnosu u strateškoj javnoj nabavi.“ (Europska komisija - *DG Growth*, Studija o strateškoj upotrebi javne nabave, 2016., str. 59.). Osim mrežnih knjižnica s kriterijima i primjerima iz prakse, razvijeni su i složeni alati za mnoge druge svrhe, kao što je izračun troškova životnog ciklusa, tabličnih bodovnih kartica za procjenjivanje strateških ponuda, kao i usklađivanje ponude i potražnje za inovativna dobra i usluge (Europska komisija - *DG Growth*: Studija o strateškoj upotrebi javne nabave, 2016., str. 5., vidjeti također Europska komisija, Pretkomercijalna javna nabava trebala bi postati poveznica od istraživanja do inovacija, IP/06/373, 24. ožujka 2006.; Europska komisija: Vodič - Javna nabava kao pokretač inovacija u MSP<sup>1</sup>-ovima i javnim uslugama, 2014.).

Inovacija je, u stvari, ključan čimbenik u rješavanju suvremenih društvenih izazova u brojnim vitalnim sektorima kao što su zdravstvo, energija, klimatske promjene, promet, sigurnost, zaštita okoliša - čija važnost je za donositelje politika od izuzetnog značaja zbog obveze stvaranja učinkovitijih javnih usluga ili je posljedica nacionalnih i međunarodnih zahtjeva. **Inovacija se bavi prepoznavanjem i utvrđivanjem 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).**

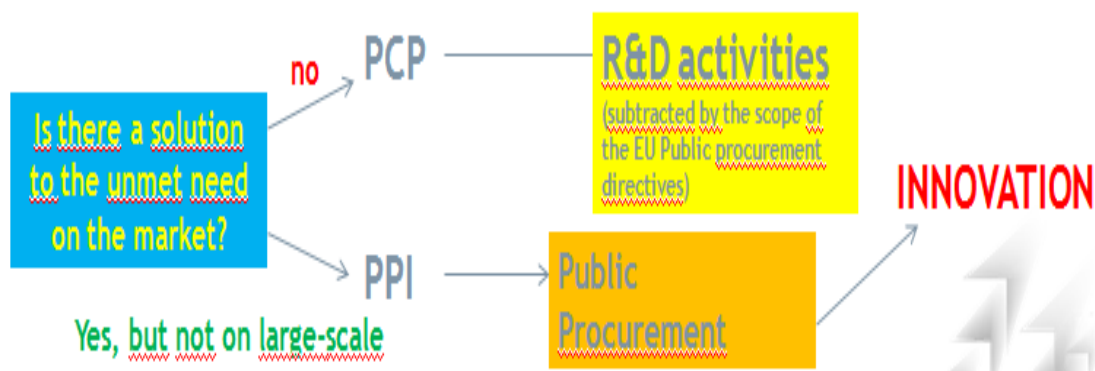
Kao takve, inovacijske strategije prate razvoj novih proizvoda i usluga u svakoj fazi razvoja: R&D, prêd-proizvodnja, proizvodnja, distribucija, edukacija, priprema za tržište i nove organizacijske metode. Nadalje, javni naručitelji mogu utjecati na oblikovanje i davanje prednosti inovacijama definiranjem predmeta ugovora s dobavljačima, usvajanjem inovativno prihvatljivih tehničkih specifikacija, razvijanjem evaluacijskog procesa i

---

<sup>1</sup> MSP je uobičajeni izraz koji se koristi kao skraćenica za mala i srednja poduzeća.

određivanjem kriterija dodjele ugovora te kontinuiranog praćenja dobavljača nakon što potpisivanja ugovora, obuhvaćajući poticaje na osnovi postignutih rezultata.

Slika 1. PCP i PPI ukratko



| Postoji li rješenje za neispunjenu potrebu na tržištu? | Ne                             | PCP | Istraživanje i razvoj<br><br>(iz djelokruga direktiva EU-a o javnoj nabavi) |           |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
|                                                        |                                |     |                                                                             | INOVACIJA |
|                                                        | Da, ali ne za masovnu primjenu | PPI | Javna nabava                                                                |           |

Javni sektor, naročito u slučajevima kada javni naručitelji predstavljaju kritičnu masu, može **upravljati inovacijama od strane potražnje** i osigurati da kvaliteta i učinkovitost javnih službi dugoročno ne stagnira. Takav pristup sa strane potražnje inovacijama podržava okvir politika EU-a u zadnjih deset godina, a posebno nakon priznavanja pogrešaka u subvencioniranju privatnog sektora (pristup od strane ponude) sa svrhom postizanja inovacija.

Kako bi upravljali inovacijama u skladu s potražnjom, javni naručitelji bi trebali strateški i pravovremeno stimulirati inovacije na tržištu, stvarajući tako gospodarsko i socijalno obilje davajući na taj način gospodarstvu poticaj za ulaganje u nove vještine, opremu i R&D. Javni naručitelji trebali bi strateški i pravovremeno planirati svoje postupke javne nabave temeljem potreba imajući pritom na umu kratkoročne i dugoročne prednosti. Javnom nabavom inovativnih rješenja može se promicati bolji pristup u razumijevanju tržišta i djelotvornije donošenje odluka na osnovi dokaznih i potpornih rezultata; dopuštajući tako javnom sektoru da ispuni svoje političke ciljeve i postigne veću vrijednost za novac kroz najbolju kombinaciju kvalitete, brže isporuke i/ili smanjenja cjelokupnih životnih troškova.

Pored navedenog, takve strategije naklonjene su ulasku inovativnih dobavljača na tržište čime se potiče njihov gospodarski i industrijski rast.

## 1.2. Pristupi inovativnoj nabavi: PCP i PPI

Dosad se u praksi nailazi na primjere provedbe postupka nabave usluge izrade idejnog rješenja, a da bi se u nekoj kasnijoj fazi, nakon što odabrani ponuditelj dostavi idejno rješenje - proveo odgovarajući postupak javne nabave. Međutim, u tom slučaju - naručitelj je vezan tehničkim idejnim rješenjem kojeg je dostavio odabrani ponuditelj u postupku nabave idejnog rješenja, a u kasnijem i zasebnom postupku nabave - prilagodbe su moguće u neznatnoj mjeri, kao i kasnije održavanje rješenja. U tom je slučaju naručitelj gotovo u cijelosti ovisan o jednom specifičnom ponuditelju, te se zbog upravo zbog vezanih tehničkih rješenja učestalo primjenjivao pregovarački postupak zbog nepostojanja tržišnog natjecanja iz tehničkih razloga.

No, 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 je cilj kupnja postojećih inovacija koje još nisu dostigle punu komercijalizaciju, ali ne trebaju se provesti nove R&D aktivnosti, a navedeno je u cijelosti implementirano i u nacionalno zakonodavstvo, kojim je uređen niz postupaka javne nabave koji omogućuju i potiču inovacije u suglasju s strategijom Europa 2020.

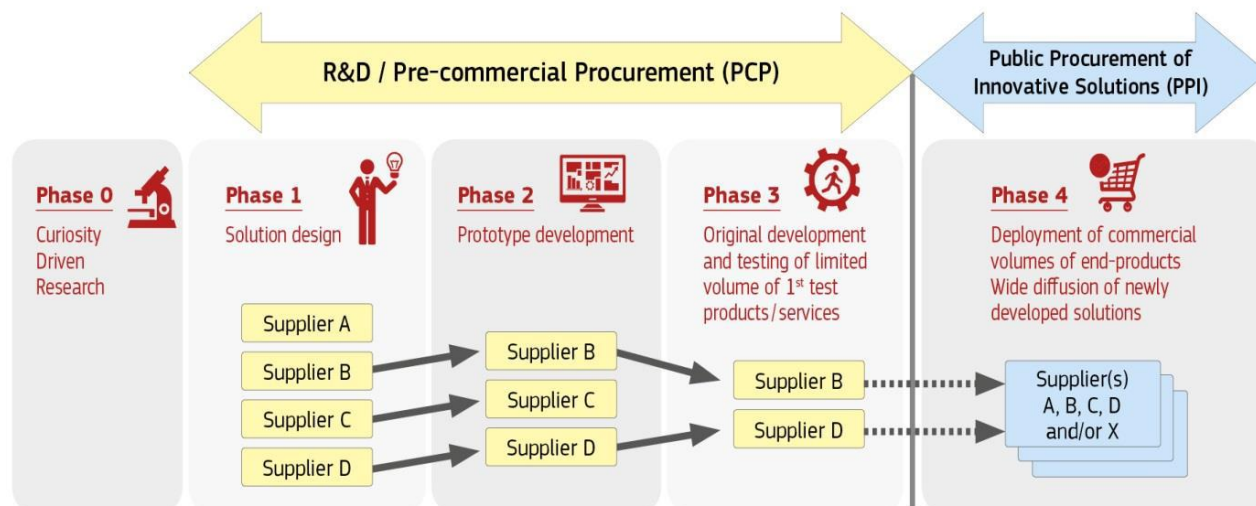
U tom smislu, ako su inovacije strateški cilj naručitelja, PCP i PPI su dva moguća pristupa provođenja postupaka javne nabave, koji trebaju biti provedeni primjenom specifičnih zakonom propisanih procedura. Stoga je izuzetno važno u potpunosti razjasniti ova dva pristupa.

Naručitelji su sigurno i u dosadašnjoj praksi provodili postupke koji su sadržavali rješenja s određenom dozom inovativnosti i prilagodbe postojećih rješenja koja se nalaze na tržištu, radi potpunijeg zadovoljenja potreba i radi cjelovitijeg pružanja javnih usluga.

Vidjeti: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>



Slika 2. Glavni mehanizmi javne nabave



| R&D / Pretkomercijalna nabava (PCP) |                                                          |                                           |                                                                            | Javna nabava inovativnih rješenja (PPI)                          |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 0. faza                             | 1. faza                                                  | 2. faza                                   | 3. faza                                                                    | 4. faza                                                          |
| Istraživanje vođeno znatiželjom     | Izrada rješenja                                          | Razvoj prototipa                          | Početni razvoj i testiranje limitiranog obujma 1. testnog proizvoda/usluge | Stavljanje na tržište komercijalne količine krajnjih proizvoda   |
|                                     | Dobavljač A<br>Dobavljač B<br>Dobavljač C<br>Dobavljač D | Dobavljač B<br>Dobavljač C<br>Dobavljač D | Dobavljač B<br>Dobavljač D                                                 | Širenje razvijenih rješenja<br><br>Dobavljači A, B, C, D i/ili X |

Izvor: Internet stranice EAFIP-a

### 1.2.1. Pretkomercijalna nabava (PCP)

Pretkomercijalna nabava (PCP) osmišljena je s ciljem usmjerenja razvoja inovativnih rješenja prema konkretnim potrebama javnog sektora (Wh. 47, Direktiva 24/2014/EU i člankom 3. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi), posebno kroz nabavu usluga istraživanja i razvoja (R&D) s težnjom ka razvoju potpuno novih rješenja i prototipova, kao potpora Strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast.

Kao takva, odražava pomak u europskom strateškom odnosu prema inovacijama: Komisija je od 2007. odlučila promicati inovacije s potražne strane, umjesto financiranja privatnih tvrtki (strana ponude). Međutim, politike usmjerene na potražnju izazvale su i neke poteškoće s obzirom na to da je financiranje PCP-a ponekad uzrokovalo kršenje pravila EU-a o državnim potporama jer potiče narušavanje tržišnog natjecanja na određenim tržištima.

Kako ne bi utjecali na državne potpore, politike usmjerene na potražnju trebali bi provoditi javni naručitelji sa stvarnim potrebama koje proizlaze iz aktivnosti koje se provode u



njihovoj nadležnosti i trebali bi se temeljiti na pronalaženju načina za zadovoljavanje tih potreba, a ne samo podržavati industrije (vidjeti tekst u nastavku).

**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 „gotova rješenja“ putem razvoja novih tehnologija, a **bez da se taj postupak nastavi sa PPI-om**.

PCP može biti organiziran kao ugovor o višestrukoj nabavi radi promicanja sudjelovanja i natjecanja radi sprječavanja situacija mogućih narušavajućih inovacija tijekom dodjele i izvršenja. Prava intelektualnog vlasništva (engl. *Intellectual Property Rights*, skraćeno i dalje u tekstu: IPR) obično se dodjeljuju odabranim ponuditeljima, ali se rizik javnog naručitelja može nadoknaditi (vidjeti plavo polje u stavku 2.2.3. u nastavku za informacije o upravljanju IPR-ovima).

PCP može uključivati različite dobavljače koji se nadmeću kroz različite faze razvoja: istraživanje i razvoj - podijeljen u faze: projektno rješenje, izrada prototipova, izvorni razvoj i ocjena/ispitivanje prvog proizvoda, a broj pružatelja R&D-a koji se nadmeću se smanjuje nakon svake faze evaluacije.

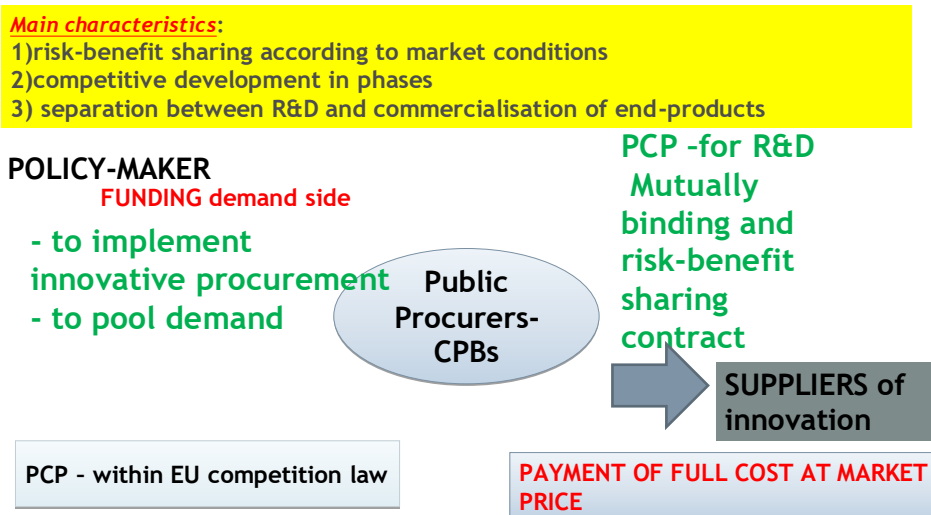
Za razliku od PPI-a, PCP se u stvari ne bavi nabavom postojećih proizvoda ili usluga, bilo u manjem ili većem obujmu, već s fazom istraživanja i razvoja tj. istraživanjem i izradom mogućih alternativnih i konkurentnih rješenja, sve do izrade prototipa i razvoja proizvoda u ograničenom obujmu koji se definira kao najbolji mogući ishod. Ovaj pristup javnoj nabavi karakterizira raspodjela rizika i koristi prema tržišnim uvjetima, konkurentan razvoj u fazama i odvajanje istraživanja i razvoja od konačne komercijalizacije krajnjih proizvoda.

U praksi, **PCP** započinje s identifikacijom potreba koje od krajnjih korisnika prikupljaju javni naručitelji (**pristup odozdo prema gore**), a zatim se pozivom za prikupljanje ponuda pozivaju gospodarski subjekti nadmetati za dodjelu okvirnog sporazuma PCP-a. Nakon toga, naručitelj evaluira ponude i može dodijeliti jedan ili više ugovora različitim odabranim ponuditeljima, koji će potom početi projektirati i istraživati izvedivost svojih projekata. Na kraju ove faze, nekoliko odabranih ponuditelja sudjeluje u mini-nadmetanju za ulazak u sljedeću fazu, u kojoj se razvijaju prototipovi. Na kraju druge faze, sljedeće mini-nadmetanje između ograničenog broja sudionika vodi do posljednje faze u kojoj svaki od najboljih ponuditelja proizvodi malu količinu proizvoda, odnosno usluga.

PCP može biti pripremna vježba za naknadne, ali odvojene PPI pristupe kroz sve razvijene strategije nabave.

Slika 3. Preuzimanje pravih uloga u postupku PCP-a

## PRE-COMMERCIAL PROCUREMENT



| PRETKOMERCIJALNA JAVNA NABAVA                                                                                                                                                        |                                           |                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Glavna obilježja:</b><br>1) podjela rizika i koristi ovisno o tržišnim uvjetima<br>2) konkurentan razvoj u fazama<br>3) razdvajanje R&D-a od komercijalizacije krajnjih proizvoda |                                           |                                                                                           |
| DONOSITELJ POLITIKA<br>FINANCIRANJE strana potražnje                                                                                                                                 |                                           | PCP - za istraživanje i razvoj<br>Međusobno obvezujući ugovor s podjelom rizika i koristi |
| - provedba inovativne javne nabave<br>- grupiranje potražnje                                                                                                                         | Javni naručitelji - CPB <sup>2</sup> -ovi | DOBAVLJAČI inovacija                                                                      |
| PCP - u okviru prava EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja                                                                                                                              |                                           | PLAĆANJE PUNE TRŽIŠNE CIJENE                                                              |

Razdvajanjem javne nabave od komercijalnog ishoda, PCP se usredotočuje na stjecanje usluga istraživanja i razvoja koje zahtijevaju znatnu količinu ulaganja u istraživanje i razvoj koje privatni sektor ne bi mogao podnijeti bez financijske potpore javnih tijela, te bez *ipso facto* pružanja jednostrane državne potpore industriji. Pretkomercijalnoj nabavi može se pristupiti s nacionalnog/regionalnog/lokalnog stajališta ili s ciljem postizanja transnacionalne suradnje. Razlika se uglavnom temelji na složenosti nabave, broju uključenih dionika i pravnoj osnovi (npr. u slučaju prekograničnih PCP-a potrebno

<sup>2</sup> CPB označava skraćenicu za engl. *Central Purchasing Body* odnosno središnje tijelo za javnu nabavu

je odabrati nacionalno zakonodavstvo za rješavanje svih koraka postupka nabave radi osiguranja zakonitosti postupanja javnih naručitelja),

#### FOKUS: PCP I DRŽAVNA POTPORA

Europska unija definira **državne potpore** kao bilo koju prednost koju javna tijela selektivno dodjeljuju gospodarskom subjektu kroz državna sredstva i koja bi mogla potencijalno narušiti tržišno natjecanje i trgovinu u EU-u, dok je u nacionalnom zakonodavstvu Zakonom o državnim potporama definirano značenje državne potpore kao stvarni i potencijalni rashod ili umanjeni prihod države dodijeljen od davatelja državne potpore u bilo kojem obliku koji narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja stavljajući u povoljniji položaj određenog poduzetnika ili proizvodnju određene robe i/ili usluge.

Kako bi se izbjeglo uplitanje u državne potpore i kršenje članka 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU), Okvirom za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije iz 2014. (Priopćenje Komisije, Bruxelles, 21. svibnja 2014., C(2014) 3282, podst. 2.3. st. 33., str. 17.), utvrđuje se da „Komisija smatra da poduzetnicima nije dodijeljena državna potpora kada cijena plaćena za predmetne usluge u potpunosti odražava tržišnu vrijednost koristi koje je dobio javni kupac i rizike koje preuzimaju uključeni pružatelji“, posebno kada su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

- a) postupak odabira je otvoren, transparentan i nediskriminirajući, a temelji se na objektivnim kriterijima odabira i dodjele ugovora koji su određeni prije postupka dostavljanja ponuda;
- b) predviđene ugovorne odredbe u kojima su opisana sva prava i obveze stranaka, uključujući u pogledu IPR-a, stavljene su na raspolaganje zainteresiranim ponuditeljima prije postupka dostavljanja ponuda;
- c) javni naručitelji neće niti jednog pružatelja usluge koji sudjeluje u postupku staviti u povlašteni položaj prilikom dostave komercijalnih količina konačnih proizvoda ili usluga u državi članici; i
- d) zadovoljen je jedan od sljedećih uvjeta:

- svi rezultati koji ne dovode do IPR-a mogu se dijeliti (primjerice objavom, podučavanjem ili doprinosom normizacijskim tijelima) na način koji drugim gospodarskim subjektima omogućuje njihovu reprodukciju, a sva IPR dodjeljuju se javnom naručitelju; ili
- svaki pružatelj usluga kojem se priznaju rezultati koji dovode do IPR-a treba javnom naručitelju omogućiti besplatan i neograničen pristup tim rezultatima, te na isti način omogućiti i pristup trećim stranama, primjerice putem neisključivih licenci po tržišnim uvjetima.

Ako ti uvjeti nisu ispunjeni, države članice mogu se osloniti na pojedinačnu ocjenu uvjeta ugovora između javnog naručitelja i gospodarskog subjekta, ne dovodeći u pitanje njegovu opću obvezu izvještavanja o potpori za istraživanje, razvoj i inovacije u skladu s člankom 108. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (engl. *Treaty of the Functioning of European Union*, skraćeno i dalje u tekstu: TFEU).

Nadalje, u priopćenju Komisije 799(2007) o PCP-u navodi se da ako se dijeljenje rizika i koristi između javnog naručitelja i gospodarskog subjekta ne odvija pod tržišnim uvjetima, a cijena plaćena za pružene usluge veća je od tržišne cijene, to se „obično smatra državnim potporom o kojoj se Komisija treba obavijestiti i koju Komisija treba ocijeniti sukladno člancima Ugovora o EU-u (sada članci 107. - 108. TFEU) i Okvira Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije“.

Priopćenje Komisije 799(2007) o PCP-u: [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/com\\_2007\\_799.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/com_2007_799.pdf)

Okvir Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije (2014.): [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=LT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=LT)

Navedene odredbe sadržane u Priopćenju Komisije, implementirane su i u nacionalni Zakon o državnim potporama.



S pravnog gledišta, PCP je zapravo izuzet iz djelokruga direktiva o javnoj nabavi iz 2014. (članak 14. Direktive 2014/24/EU) odnosno člankom 30. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi u kojem je implementiran članak 14. Direktive govori o izuzećima na koja se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi. To su usluge istraživanja i razvoja, obuhvaćene CPV oznakama 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5 ako korist od njih nema isključivo naručitelj za svoju uporabu u obavljanju svojih poslova te u cijelosti ne plaća pružanje tih usluga.

**Primjer 1.: Gassnova - projekt hvatanja ugljika društva Statoil (Norveška)**

Izvor: <http://www.innovation-procurement.org/ppi-in-action/>

U 2011., Statoil (norveška naftna kompanija kojoj je država većinski vlasnik) i Gassnova (državno poduzeće koje upravlja interesima norveške Vlade u vezi s hvatanjem i skladištenjem ugljika) pokrenuli su kao zajednica naručitelja PCP radi razvijanja boljih rješenja za hvatanje ugljika. Cilj projekta je pronaći nova tehnološka rješenja kako bi se spriječilo oslobađanje velikih količina CO<sub>2</sub> u atmosferu od korištenja fosilnih plinova u toplanama i elektranama u Mongstadu. Jedan od glavnih motiva za zajednicu naručitelja Statoil-Gassnova bila je isprobavanje pristup PCP-a za stvaranje inovacije i konkurentnosti jer prije tog trenutka nije bilo izgrađeno nijedno postrojenje za hvatanje ugljika te veličine i jer postoji potreba za kontrolom i smanjenjem neželjenih posljedica kako bi se očuvali interesi okoliša i ljudskog zdravlja.

U srpnju 2011. u Službenom listu Europske unije objavljen je poziv na podnošenje ponuda za PCP što je obilježilo formalan početak postupka. U studenom 2011. odabrano je pet gospodarskih subjekata - vodećih pružatelja tehnologije koji predstavljaju različite tehnologije hvatanja ugljika što je omogućilo započinjanje realizacije postupka PCP s ciljem projektiranja, izrade prototipa i ispitivanja rješenja različitih gospodarskih subjekata za postrojenje u Mongstadu.

PCP pristup omogućio je društvu Statoil-Gassnova da zainteresiraju nove netradicionalne gospodarske subjekte za razvoj rješenja. Istraživanje i razvoj provedeni su u trofaznom pristupu PCP-a.

**Primjer 2.: Pametna mreža u Piedmontu (Italija)**

Izvor (dostupan samo na talijanskom):

[http://www.regione.piemonte.it/bandipiemonte/appl/dettaglio\\_bando\\_front.php?id\\_bando=298](http://www.regione.piemonte.it/bandipiemonte/appl/dettaglio_bando_front.php?id_bando=298)

Projekt PCP-a na lokalnoj razini (gradovi) s ciljem razvoja i optimizacije pametnih sustava za punjenje električnih automobila. Regija Piedmont u Italiji koristila je PCP za provedbu postupka nabave usluga istraživanja i razvoja, uključujući validaciju i ispitivanje, osmišljenog za ostvarivanje elemenata prototipa s ciljem inovacije inteligentnih mreža (pametnih mreža) koje bi omogućile regiji Piedmont da optimizira infrastrukturu i proširi mrežu punjenja vozila, kao i pametne mreže za upravljanje djelovanja svih aktera u lancu (opskrba, proizvodnja i potrošnja energenata).

Sličan projekt PCP-a u mobilnosti jest MOBI.E (Portugal). Pojednosti o tom projektu mogu se pronaći u publikaciji: „Preporučene politike za unapređenje pretkomercijalne nabave u Europi“, 2012.

**Primjer 3.: Napojni električni vodovi za kamione (Švedska)**

Izvor: „Inovacije i nabava inovativnih rješenja u javnom sektoru. Građani kao kupci inovativnih rješenja - uloga javnih naručitelja i agencija za inovaciju“, 2015.

Na nacionalnoj razini primjer dobre prakse nalazimo u Švedskoj, gdje je Švedska uprava za promet, uz podršku Vinnove i Švedske agencije za energetiku, pokrenula opsežan PCP demonstratora napojnih električnih vodova za teške kamione i druga gospodarska vozila. Ponuditelji ili zajednice ponuditelja kvalificirali su se za daljnje sudjelovanje i pozvani su da podnesu svoje konceptualne ideje i idejna rješenja. Na temelju ocjene konceptualnih ideja i idejnih rješenja, zajednicama gospodarskih subjekata ponuđeni su ugovori za razradu detaljne projektne dokumentacije predloženih demonstracija.

## Zaključak

- PCP usmjerena je na upravljanje istraživanjem i razvojem (R&D) inovativnih rješenja prema konkretnim potrebama javnog sektora
- PCP uspoređuje i ocjenjuje alternativne pristupe rješenjima raznih gospodarskih subjekata prije obvezivanja na provedbu postupaka javne nabave velikih količina proizvoda s komercijalnim ishodima
- PCP je posebno koristan za srednjeročan do dugoročan pristup inovacijama, a ne za kratkoročna rješenja i prilagodbe rješenjima
- PCP se nalazi izvan djelokruga direktiva EU-a o javnoj nabavi iz 2014. i nacionalnog Zakona o javnoj nabavi, te se općenito razmatra izvan konteksta „besplatnih državnih potpora“ ako je proveden u skladu s COM 799(2007) Europske komisije i Okvirom za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije (vidjeti FOKUS: PCP I DRŽAVNA POTPORA prethodno u tekstu).
- Radi osiguranja podjele rizika i koristi u skladu s tržišnim uvjetima, svaka korist od istraživanja i razvoja koju javni naručitelj dijeli s gospodarskim subjektima koji sudjeluju u PCP treba biti nadoknađena javnom naručitelju od strane gospodarskog subjekta po tržišnoj cijeni. To se može izvršiti, primjerice, smanjenjem cijene u odnosu na ekskluzivne troškove razvoja koji odražavaju tržišnu vrijednost dobivenih koristi i preuzetih rizika od strane gospodarskog subjekta.
- PCP se može provesti i na nacionalnoj/regionalnoj/lokalnoj razini, kao i prekograničnom suradnjom, ovisno o veličini projekta, stupnju širenja potrebe, složenosti projekta i iznosu alociranih tehničkih i ekonomskih resursa.

### 1.2.2. Javna nabava inovativnih rješenja (PPI)

PPI se smatra pristupom inovacijama koji promiče javnu nabavu na način da se javni naručitelji ponašaju kao **prvi kupci (rani usvojitelji ili početni kupci)** inovativnih roba, 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. Posljedica toga je da faza istraživanja i razvoja (R&D) potpuno ispada iz djelokruga PPI-a (označavajući tako razliku prema PCP-u, koji se uglavnom svodi na nabavu usluga istraživanja i razvoja, te Partnerstvu za inovacije, koje uključuje fazu istraživanja i razvoja kao temeljni dio postupka).

U praksi, naručitelji PPI-a unaprijed najavljuju svoju namjeru kupnje značajnog obujma inovativnih rješenja kako bi potaknuli gospodarske subjekte da na tržište plasira rješenja sa željenim omjerima kvalitete i cijene u određenom razdoblju.

Kao takav, PPI javnim naručiteljima osigurava ranu provjeru i uvid u „stvarno stanje“ specifičnih konkretnih rješenja potreba javnih naručitelja, dok gospodarski subjekti mogu bolje predvidjeti potražnju za novim rješenjima i skratiti vrijeme potrebno za stavljanje PPI se smatra pristupom inovacijama koji promiče javnu nabavu na način da se javni naručitelji ponašaju kao **prvi kupci (rani usvojitelji ili početni kupci)** inovativnih roba, 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. Posljedica toga je da faza istraživanja i razvoja (R&D) potpuno ispada iz djelokruga PPI-a (označavajući tako razliku prema PCP-u, koji se uglavnom svodi na nabavu usluga istraživanja i razvoja, te Partnerstvu za inovacije, koje uključuje fazu istraživanja i razvoja kao temeljni dio postupka).

U praksi, naručitelji PPI-a unaprijed najavljuju svoju namjeru kupnje značajnog obujma inovativnih rješenja kako bi potaknuli gospodarske subjekte da na tržište plasira rješenja sa željenim omjerima kvalitete i cijene u određenom razdoblju.

Kao takav, PPI javnim naručiteljima osigurava ranu provjeru i uvid u „stvarno stanje“ specifičnih konkretnih rješenja potreba javnih naručitelja, dok gospodarski subjekti mogu bolje predvidjeti potražnju za novim rješenjima i skratiti vrijeme potrebno za stavljanje na tržište.

PPI je u potpunosti reguliran odredbama direktiva EU-a iz područja javne nabave, kao i nacionalnog zakonodavstva, i svaka vrsta postupka javne nabave zakonom propisana može biti odabrana za provedbu, s iznimkom postupka Partnerstva za inovacije. Taj postupak zapravo spaja PCP i PPI jer obuhvaća aktivnosti istraživanja i razvoja i nabavu inovativnih rješenja u jedinstveni fazno podijeljeni postupak. Partnerstvo za inovacije kao postupak javni naručitelj može koristiti ako ima potrebu za inovativnom robom, uslugama ili radovima koju ne može zadovoljiti nabavom robe, usluga ili radova već dostupnih na tržištu.

PPI cilja kupnji inovativnih rješenja i ubrzanje njihove dostupnosti na tržištu.

PPI-u se može pristupiti s nacionalnog/regionalnog/lokalnog stajališta ili s ciljem postizanja transnacionalne suradnje. Razlika se uglavnom temelji na složenosti nabave, broju uključenih dionika i pravnoj osnovi.

Slika 4. Pregled pristupa PPI-u

## 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

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NABAVA INOVACIJA                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Javna nabava inovativnih rješenja - PPI |                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| PPI                                     | Nabava u kojoj javni naručitelji djeluju kao <b>prvi kupci</b> inovativnih roba ili usluga koje su blizu stavljanja na tržište ili su već dostupni na maloj komercijalnoj razini, uključujući rješenja temeljena na postojećim tehnologijama primijenjenim na inovativan način |
| razlikuje se od PCP-a                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |

### Primjeri vezani uz sektor energetike

#### Primjer 1: Sustav reciklaže toplinske energije (Švedska)

Izvor: „Tehnička nabava sustava reciklaže toplinske energije u postojećim stambenim zgradama u Švedskoj“ ljetnoj studiji Europskog vijeća za energetske učinkovito gospodarstvo „*Rethink, renew, restart*“ iz 2013.

Pet javnih naručitelja, lokalna poduzeća za stanogradnju u Švedskoj zajedno sa Švedskim udruženjem poduzeća za javnu stanogradnju (SABO) i Švedska agencija za energetiku razvili su dvije vrste rješenja za sustav reciklaže električne energije iz prirodne ventilacije zraka u postojećim stambenim zgradama:

- s toplinskom pumpom za ispušni zrak,
- s uravnoteženom mehaničkom ventilacijom za izmjenjivač topline za reciklažu iz zraka u zrak.

Ta je mjera pokrenuta činjenicom da gotovo nijedna stambena zgrada u Švedskoj izgrađena između 1940. i 1970. nema sustav reciklaže toplinske energije iz ventilacije. Na tom se području nalazi otprilike 2,4 milijuna stanova. Energija korištena za izgrađeni prostor u Švedskoj iznosi oko 160 TWh godišnje, a na sektor stambenih zgrada





otpada 25%, što predstavlja znatni potencijal za uštedu potrošnje energenata. Instalacija sustava reciklaže toplinske energije za ventilacijski zrak energetska je mjera od velikog značaja za postojeće stambene zgrade i predstavlja potencijalnu uštedu do 5 TWh godišnje u Švedskoj.

**Primjer 2:** Modernizacija sustava rasvjete (Ujedinjeno Kraljevstvo)

Izvor: <http://www.innovation-procurement.org/ppi-in-action/ppi-in-action-archive/>

U 2012., Gradsko vijeće Cambridgea ponudilo je mogućnost opskrbljivanja energetski učinkovitijim sustavom rasvjete na parkiralištu automobila Grand Arcade Annex. Vanjski stručnjaci predložili su rješenja koja smanjuju potrošnju električne energije bez utjecaja na kvalitetu svjetlosti. Izvođači su ugradili 220 LB 36s, koje, za razliku od starih rasvjetnih tijela Halophane (150W bez balasta) imaju snagu od samo 45W (uključujući balast). Rezultat tog rješenja je smanjenje potrošnje energenata u visini od 75% i jednakovrijedni ekvivalent smanjenje emisija stakleničkih plinova odnosno konkretno CO<sub>2</sub>.

**Primjer 3:** Visokoučinkovito hlađenje temeljeno na jedinici CHP-a (Marburg, Njemačka).

Izvor: „Studije slučaja: javna nabava energetski učinkovitih podatkovnih centara, publikacija PrimeEnergyIT“, 2012. Na lokalnoj razini, Općina Marburg predstavlja primjer dobre prakse: u 2011. nabavljena je visokoučinkovita tehnologija hlađenja za poslužiteljsku sobu gradske vijećnice. Rješenje je uključivalo kombinaciju sustava grijanja, opskrbe električnom energijom i hlađenja za osiguranje funkcioniranja sustava hlađenja, kao i za potrošnju potrebne električne energije.

Rezultat kombinacije jedinice CHP-a i apsorpcijskog hladnjaka:

- smanjenje potrošnje električne energije do 78%;
- smanjen ukupni ugljični otisak koji ta zgrada javne uprave stvara (do 47% smanjenje emisija CO<sub>2</sub>);
- dodatni izvor električne energije za sigurnosnu pričuvu (UPS).

Izvor navodi kako se „kao dodatna mjera očuvanja okoliša, u postupku hlađenja koristi samo voda, bez aditiva povezanih sa stakleničkim plinovima“.

**Primjer 4:** Energetski učinkoviti materijali (Hrvatska)

Grad Koprivnica i Regionalna energetska agencija Sjever trenutačno provode postupak pametnog PPI-a zajedničkom pripremom za ulaganje u 2019. u okviru projekta ProminentMED (javna nabava inovativnih rješenja za poticanje ekološkog rasta u području Mediterana).

U tom će primjeru, energetski učinkovito ulaganje s naglaskom na napredne materijale, biti će realizirano u jednom od gradskih vrtića. Grad Koprivnica stoga i dalje ima ulogu javnog tijela koje aktivno podržava inovacije, održivost i ekološki razvoj, ne samo na lokalnoj, već i nacionalnoj i europskoj razini. Zahvaljujući specifičnim zahtjevima za inovacijama, očekuje se da će diferencijacija i proizvodnja proizvoda u pogledu inovacija biti potaknuta u pilot-području, a Grad i Agencija očekuju da će utjecaj projekta na tržište privući daljnja ulaganja u specifičnom području energetski učinkovitih materijala.

U ovom je trenutku projekt u fazi vrhunca, no pametni postupak PPI-a kao jedan od očekivanih i planiranih radnih paketa još je u ranoj fazi. Unatoč tome, Regionalna energetska agencija Sjever već postupno okuplja svoj tim za provedbu projekta koji se sastoji od:

- konzultanata: specijalista za pravo i javnu nabavu;
- inženjera: građevinara, elektrotehničara i mehaničara; te
- krajnjih korisnika: osoblja vrtića i specijalista.

Nadalje, učinjeni su neki daljnji koraci prema formiranju tima, definiranju ranih ugovornih obveza, uključujući onih tijekom faze angažmana na tržištu (trajanje ugovora, praćenje usklađenosti i sama provedba) itd.

Za praćenje daljnjih projektnih aktivnosti, može se posjetiti internet stranica projekta na Facebooku:

<https://www.facebook.com/ProminentMED/>

**Primjer 5:** Pametne klupe u Koprivnici

Građani grada Koprivnice dobili su prve solarne Pametne klupe tijekom 2015., energetski potpuno neovisne uz mogućnost stvaranja viška električne energije. Pametne klupe svoje su pozicije zauzele na tri lokacije i to ispred GKP Komunalca, a postavljene su i na Florijanskom trgu i ispred Doma mladih.

Investitor je Grad Koprivnica i GKP Komunalac, a vrijednost investicije je 35.000,00 kn. Ovaj futuristički proizvod, izum je mladog Ivana Mrvoša iz Solina, solarno se napaja te omogućava, putem četiri USB priključka s bočnih strana, punjenje 4 mobilna telefona ili tableta, s integriranim sučeljem koje automatski prepoznaje vrstu uređaja. Ujedno, klupa sadrži cijeli niz senzora koje je moguće očitati s nekim od pametnih uređaja, a to se uglavnom odnosi na trenutne podatke o lokalnoj prognozi, vremenskim prilikama, temperaturi i sl. Klupe su opremljene bežičnom pristupnom točkom te na taj način omogućuju korisnicima istovremeno



punjenje jednog od mobilnih uređaja i korištenje bežične mreže s priključkom na Internet na istoj lokaciji. Napravljen je iskorak na način da je Koprivnica postala prvi grad u regiji koji je uspješno opremio pametne klupe mobilnim bežičnim pristupnim točkama uz pomoć partnera projekta Hrvatskog telekoma d.d. koji se uključio u projekt “Pametnih klupa” i financirao besplatni bežični internet. Iz prikupljene energije koja se nalazi pohranjena u akumulatorima, pametna klupa tijekom noćnih sati svijetli i pri tome vrši funkciju dekorativne i orijentacijske rasvjete okoliša u kojem se nalazi. GKP Komunalac i Grad Koprivnica prepoznali su kvalitetu proizvoda te se time svrstali u onaj dio gradova koji teže napretku i poboljšanju uvjeta života i boravka naših sugrađana, a ekološka varijanta ove pametne klupe od velike je važnosti prilikom podizanja i promicanja ekološke svijesti mlađih generacija koje će biti korisnici usluga koje ona pruža.

#### **Primjer 6: ECO SANDWICH PANEL**

Obiteljska kuća, nalazi se u zelenom kvartu Koprivnice, zona Lenišće - istok. Prva je od planiranih 12 obiteljskih kuća u tom kvartu. Kuća je projektirana s tri stambene jedinice površina od 73 m<sup>2</sup>, 97 m<sup>2</sup> i 110 m<sup>2</sup>, ima 5 parkirališnih mjesta te vrt koji je projektiran na način da svaka stambena jedinica može imati svoj vrt. Projektant idejnog rješenja i glavni projektant je Ljubomir Mišćević, dipl.ing.arh., profesor na Arhitektonskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Kuća ima naziv PRVA ECO SANDWICH KUĆA jer su fasadni zidovi izvedeni od novog, jedinstvenog, predgotovljenog, ventiliranog, betonskog sendvič panela naziva ECO SANDWICH PANEL. Panel je velikog toplinskog otpora izrađen od recikliranog betona i reciklirane opeke s toplinskom izolacijom od ECOSE mineralne vune. U njenoj gradnji će biti ostvarena prva aplikacija ovog inovativnog proizvoda.

Projekt ECO SANDWICH PANEL (Energy Efficient, Recycled Concrete, Sandwich Facade Panel) je prihvaćen za financiranje kao jedan od 47 projekata u konkurenciji od ukupno 280 prijavljenih projekata iz cijele Europske unije u okviru programa CIP Eco-Innovation. Rezultat je suradnje partnera na projektu Građevinskog i Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, tvrtke Beton Lučko d.o.o., Knauf Insulation d.o.o. i Eurco DD

#### **Zaključak:**

- PPI pristup upotrebljava se 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;
- Svrha PPI je premošćivanje jaza između najnovijih tehnologija/procesa i javnih naručitelja koji od toga mogu koristiti;
- PPI donosi nove tehnologije ranije na tržište s ciljem ostvarenja veće učinkovitosti i veće vrijednosti za novac usluga koje pružaju javni naručitelji
- PPI je posebno učinkovit u područjima u kojima javni sektor ima velik udio potražnje za robama/uslugama/radovima (npr. promet, zdravlje, energetika, IKT)
- PPI nije novi oblik postupka dodjele ugovora, budući da Direktive o javnoj nabavi iz 2014., kao i nacionalni Zakon o javnoj nabavi u primjeni od 1. siječnja 2017. potvrđuju iste postupke u odabiru gospodarskih subjekata kojima će ugovor biti dodijeljen
- PPI se ne može provoditi kroz Partnerstvo za inovacije (članak 31. Direktive 24/2014/EU i Dio Drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 6. Partnerstvo za inovacije) jer Partnerstvo za inovacije spaja PCP i PPI u jedinstvenom postupku dodjele  
PPI se može provoditi i na nacionalnoj/regionalnoj/lokalnoj razini kao i prekograničnom suradnjom, ovisno o veličini projekta, stupnju širenja potrebe, složenosti projekta i iznosu dodijeljenih tehničkih i gospodarskih resursa.

*Slika 5. Prednosti PCP-a i PPI-a*

## Benefits of PCP and PPI

### BENEFITS OF PCP

- Mutual learning
- Development of products that better meet procurers' needs
- Reduction of risks connected to misspecified tender
- Shortening of the time-to-market for suppliers
- Competition within prescribed time and budgetary limits
- Improvement of the overall quality and/or efficiency of public services
- Facilitation of access of SMEs
- Increased interoperability and product inter-changeability requirements

### BENEFITS OF PPI

- Improved quality and/or efficiency of public services with a smart use of taxpayers' money
- Public authorities acting as first buyers may signal the market acceptance of the innovation and encourage other customers to adopt the innovation
- Public authorities can identify solutions for their needs and introduce new suppliers and service providers obtaining cost savings in the short, medium and long-term
- Suppliers can have access to valuable public sector clients and gain the opportunity to apply research outcomes and commercialise ideas while understanding public sector challenges and priorities

| Prednosti PCP-a i PPI-a                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PREDNOSTI PCP-a                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | PREDNOSTI PPI-a                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- zajedničko stjecanje znanja</li> <li>- razvoj proizvoda koji bolje zadovoljavaju potrebe naručitelja</li> <li>- smanjenje rizika povezanih s pogrešno specificiranim dokumentacijama o nabavi</li> <li>- skraćanje vremena potrebnog dobavljačima za stavljanje proizvoda na tržište</li> <li>- nadmetanje unutar propisanog vremena i proračunskih ograničenja</li> <li>- poboljšanje cjelokupne kvalitete i/ili učinkovitosti javnih usluga</li> <li>- olakšavanje pristupa nabavi malim i srednjim poduzećima</li> <li>- povećano međudjelovanje i međusobna zamjenjivost</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- poboljšana kvaliteta i/ili učinkovitost javnih usluga te pametno korištenje sredstava poreznih obveznika</li> <li>- javni naručitelji djeluju kao prvi kupci i naglašavaju tržišno prihvaćanje inovacije radi poticanja ostalih kupaca na usvajanje inovacije</li> <li>- javni naručitelji identificiraju rješenja za svoje potrebe i predstavljaju nove dobavljače i pružatelje usluga čime se ostvaruju kratkoročne, srednjoročne i dugoročne uštede</li> <li>- Dobavljači mogu pristupiti važnim klijentima iz javnog sektora i imaju priliku primijeniti ishode istraživanja te komercijalizirati ideje uz razumijevanje izazova i prioriteta javnog sektora</li> </ul> |

## 1.3. Kontekst europskih politika

Europska unija i države članice aktivno podupiru nabavu inovacija nizom akata koje čine pravni i politički okvir. Neke države članice, primjerice, osnovale su **agencije za inovacije i programe na nacionalnoj i regionalnoj razini** (npr. BIS u Ujedinjenom Kraljevstvu, VINNOVA



u Švedskoj, IWT u regiji Flandrija, Agencija za investicije i konkurentnost u Hrvatskoj) kako bi potaknuli javne naručitelje na uključivanje razmatranja o inovacijama u svoje uobičajene javnonabavne aktivnosti.

Na razini Europske unije, europske institucije podržavaju nabavu inovacija kroz razvoj namjenskih programa financiranja i pravnog okvira koji je skloniji inovacijama (Europska komisija - DG Growth: Studija o strateškoj upotrebi javne nabave, 2016., vidjeti također: 5. godišnja konferencija o inovativnoj javnoj nabavi, 26. listopada 2016., Swisoŧel Berlin, Njemačka.

Nacionalni strateški okvir određen je<sup>3</sup>:

- Strategijom poticanja inovacija Republike Hrvatske 2014.-2020.<sup>4</sup>, a koja je usvojena u prosincu 2014. i
- Strategijom pametne specijalizacije Republike Hrvatske 2016.-2020. (RIS3)<sup>5</sup>, zajedno s Akcijskim planom za provedbu za razdoblje od 2016. do 2017.

**Strategijom poticanja inovacija Republike Hrvatske 2014.-2020.** nastoji se dugoročno usmjeriti razvoj i sustavno poticanje inovacija kao jedne od temeljnih vrijednosti uspješnosti gospodarstva i društva u cjelini. Ovom se strategijom osigurava koordiniran pristup održivom društveno-gospodarskom razvoju Republike Hrvatske kroz uspostavu učinkovitog inovacijskog sustava koji će povezati upravljanje inovacijskom politikom odozgo i odozdo, povezivanjem središnjih tijela državne uprave s ostalim dionicima društveno-gospodarskog razvoja zemlje. Ona definira inovacijski lanac vrijednosti<sup>6</sup>, institucionalni i financijski okvir poticanja inovacija i način komunikacije, kao i modele suradnje između javnog, znanstveno-istraživačkog i poslovnog sektora u cilju uspješne primjene rezultata znanstveno-istraživačkih aktivnosti u gospodarstvu. Slijedi pristup Europske unije u kojem inovacijska politika čini nadogradnju znanstveno-tehnološke i industrijske politike sa širim obuhvatom inovacija koje se izdižu iznad samo tehnoloških inovacija i onih inovacija usmjerenih na razvoj novih proizvoda. Prioriteti Strategije su: poboljšanje učinkovitosti nacionalnog inovacijskog sustava, razvoj i unaprjeđenje inovacijskog lanca vrijednosti te uspostava fiskalnog okvira za poticanje inovacija. Uspostavljanje fiskalnog okvira očituje se kroz poboljšanje postojećeg sustava poreznih olakšica za istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije, uvođenje povoljnih poreznih aranžmana za zapošljavanje visoko-kvalificiranih

<sup>3</sup> više o tome na linku: <https://www.mingo.hr/page/zakonodavni-okvir-i-strateski-dokumenti-ministarstva-gospodarstva-poduzetnistva-i-obrta-za-jacanje-istrazivanja-razvoja-i-inovacija>

<sup>4</sup> više o tome na linku: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_12\\_153\\_2893.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_153_2893.html) i <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/434155.pdf>

<sup>5</sup> više o tome na linku: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016\\_04\\_32\\_853.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016_04_32_853.html) i <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/dodatni/439965.pdf>

<sup>6</sup> Inovacijski lanac vrijednosti pokriva aktivnosti koje su potrebne da bi proizvod od njegova početnog razvoja i dizajna, podrijetla sirovine i ostalih inputa, njegova marketinga i distribucija došao do krajnjeg potrošača. Među dionicima se nalaze znanstveno-istraživačke institucije, ustanove koje omogućuju komercijalizaciju inovacije i primjenu novih tehnologija. Ono ne predstavlja linearni process od ideje do tržišta, već međusobno nadopunjavanje dionika, partnerstva i suradnje s ciljem stvaranja novih znanja koje ne dolazi nužno samo iz znanosti već ga može pokrenuti gospodarski subjekt, javni naručitelj, dobavljač ili kupac.

stručnjaka, davanje poreznih poticaja za novonastala inovativna poduzeća te uvođenje poreznih olakšica za ulagače u inovativna mala i srednja poduzeća i start-up poduzeća i stvaranje fiskalnog okvira za poduzetnički kapital. Za uspostavljanje tržišta inovativnih roba i usluga, strategija određuje pravovremeno zakonodavno uređivanje unutarnjeg tržišta, brže postavljanje standarda, rano usmjeravanje pozornosti na potrebe potrošača te komercijalnu i predkomercijalnu javnu nabavu odnosno PCP. Od posebnog je značaja poticanje primjene inovacija kroz sustav javne nabave, koji se potiče na način da se propisuje primjena funkcionalnih zahtjeva, a ne detaljnih tehničkih specifikacija, koji je pogodan posebice za složene projekte koji zahtijevaju optimizaciju višestrukih parametara tijekom svoj razvoja.

Strategijom pametne specijalizacije Republike Hrvatske 2016.-2020. (S3), zajedno s Akcijskim planom za provedbu za razdoblje od 2016. do 2017. obuhvaćeni su ciljevi i prioritetne aktivnosti vezane za istraživanje, razvoj i komercijalizaciju inovacija, te predstavlja ključni preduvjet za korištenje sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova u okviru Tematskog cilja 1: Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ 2014.-2020. u okviru kojega Hrvatskoj stoji na raspolaganju 664 milijuna eura. Glavni je cilj Strategije pametne specijalizacije usmjeravanje kapaciteta u području znanja i inovacija na području najvećeg potencijala radi pokretanja razvoja i transformacije gospodarstva temeljenog na aktivnostima istraživanja, razvoja i inovacija. Prioritetna područja, a koje su obuhvaćena i prepoznata Strategijom, jesu:

- zdravlje i kvaliteta života,
- energija i održivi okoliš,
- promet i mobilnost,
- sigurnost,
- hrana i bioekonomija.

Šest strateških ciljeva se nastoji postići Strategijom pametne specijalizacije:

1. Jačanje kapaciteta za istraživanje, razvoj i inovacije u svrhu postizanja izvrsnih istraživanja i ispunjavanja potreba gospodarstva,
2. Prevladavanje rascjepkanosti inovacijskog lanca vrijednosti i jaza između istraživačkog i poslovnog sektora,
3. Modernizacija i diverzifikacija hrvatskog gospodarstva kroz porast privatnih istraživanja i razvoja,
4. Unapređenje u lancima vrijednosti i promocija internacionalizacije hrvatskog gospodarstva,
5. Uspostava partnerskih odnosa glede društvenih izazova,
6. Stvaranje pametnih vještina - unapređenje kvalifikacija postojeće i nove radne snage za pametnu specijalizaciju.

Kao jedan od ključnih prostora i prilika za poboljšanje okvirnih uvjeta za inovacije, Strategija prepoznaje javnu nabavu kao instrument povećanja potražnje za inovacijom. Ova se strategija nametnula kao jedan od glavnih poticatelja javne nabave inovativnih rješenja s obzirom da je jedan od glavnih očekivanih rezultata strategije podrška društvenim inovacijama kroz olakšavanje prihvaćanja inovacija od strane nacionalnih, regionalnih i



lokalnih vlasti koje mogu i imaju utjecaj, a pritom raspoložu važnim alatom za povećanje društvene koristi. Partnerskim radom na rješavanju društvenih izazova, kao jednim od specifičnih strateških ciljeva, Strategija određuje prihvaćanje i korištenje javne nabave inovativnih rješenja prepoznatih problema povezanih s društvenim izazovima. Za provedbu i implementaciju ovih odrednica zaduženo je Ministarstvo gospodarstva.

### *Slika 6. Financijski i pravni alati za promicanje nabave inovacija na razini EU*

## Financial and legal tool to promote innovation

- Some Member States have established **innovation agencies** and programmes at the national and regional level (e.g. BIS in the United Kingdom, VINNOVA in Sweden, IWT in the Flanders region) in order to encourage procurers to include innovation into their activity.
- At the EU level, European institutions have **supported innovation procurement** through the development of dedicated funding schemes and of a more innovation-friendly legal framework.

### FINANCIAL TOOLS

- Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP)
- Framework Programme for Research and Technological Development (FP7)
- European Structural and Investment Funds (ESIF), including INTERREG
- Horizon 2020.

### LEGAL TOOLS

The new Public Procurement Directives (2014/24/EU and 2014/25/EU):

- encourage the co-financing of R&D activities;
- give a clear structure to each procurement procedure
- introduce the Innovation Partnership;
- allow a clearer preliminary market consultation;
- provide for greater considerations of environmental, social and innovation-related award criteria;
- enable larger market pull and spread the individual procurement risk for early innovative projects by clarifying rules on joint and cross-border procurement

### Financijski i pravni alat za promicanje inovacija

Neke države članice, primjerice, osnovale su agencije za inovacije i programe na nacionalnoj i regionalnoj razini (npr. BIS u Ujedinjenom Kraljevstvu, VINNOVA u Švedskoj, IWT u regiji Flandrije) kako bi potaknuli naručitelje na uključivanje razmatranja o inovacijama u svoje uobičajene aktivnosti nabave.

Na razini Europske unije, dakle, europske institucije su podržale nabavu inovacija kroz razvoj namjenskih programa financiranja i pravnog okvira koji je bolji za inovacije (Komisija EU - DG Growth, Studija o strateškoj uporabi javnih nabava, 2016., vidjeti također:

#### FINANCIJSKI ALATI

- Okvirni program za konkurentnost i inovacije (CIP)
- Sedmi okvirni program za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti (FP7)
- Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF), uključujući INTERREG
- Obzor 2020.

#### PRAVNI ALATI

- direktive EU o javnoj nabavi (2014/24/EU i 2014/25/EU)
- poticanje sufinanciranja istraživanja i razvoja
- jasna struktura postupaka nabave
- predstavljanje Partnerstva za inovacije
- omogućavanje jasnijih preliminarnih konzultacija tržišta
- kvalitetnije i opsežnije razmatranje kriterija dodjele s ekoloških, socijalnih i inovacijskih gledišta
- veće sudjelovanje tržišta i raspodjeljuje individualni rizik nabave za rane inovativne projekte razjašnjavanjem pravila o zajedničkoj i prekograničnoj nabavi

#### FOKUS NA ALATE FINANCIRANJA

Glavne mogućnosti financiranja nabave inovacija trenutačno proizlaze iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) i programa Obzor 2020.

ESIF uključuje Europski fond za regionalni razvoj (INTERREG) i podupire masovna ulaganja u infrastrukturu koja osigurava osnovne usluge građanima u području energije, zdravlja, okoliša, prometa i IKT-a.

S druge strane, program Obzor2020. uvodi Uniju Inovacija kao najvažniju inicijativu strategije Europa 2020. čiji je cilj osigurati konkurentnost Europe na svjetskom tržištu jačanjem izvrsnosti u znanosti, industrijskog vodstva i rješavanjem društvenih izazova, te predviđa tri vrste podrške nabavi inovacija koju provode naručitelji iz država članica i pridruženih zemalja (aktivnosti potpore i koordinacije za **povezivanje javnih naručitelja** u određenom području od javnog interesa, sufinanciranja cijene **zajedničke ili koordinirane nabave inovativnih rješenja** i aktivnosti nabave za potporu PPI-eva koje provodi EU u svoje ime ili u suradnji s javnim naručiteljima iz država članica i pridruženih zemalja).

#### FOKUS NA EU I NACIONALNI PRAVNI OKVIR

Što se tiče stvaranja pravnog okruženja prilagođenog inovacijama, direktive o javnoj nabavi (2014/24/EU i 2014/25/EU, koje zamjenjuju direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ) koje su stupile na snagu 17. travnja 2014. godine i **trenutačno se prenose u nacionalne pravne okvire**, potiču gospodarske subjekte razvijanju vlastite sposobnosti za inovacije, a istodobno očuvanje osnovnih načela tržišnog natjecanja, transparentnosti, nediskriminacije i jednakosti.

Što se tiče nacionalnih pravnih okvira projektnih partnera **PPI2I-a, Italija i Mađarska su od prosinca 2016. prenijele sve odgovarajuće direktive**; tri su države djelomično prenijele nova pravila EU-a (Poljska, Slovenija i Hrvatska su prenijele direktive 24 i 25/2014, dok je Češka prenijela direktive 23 i 24/2014).

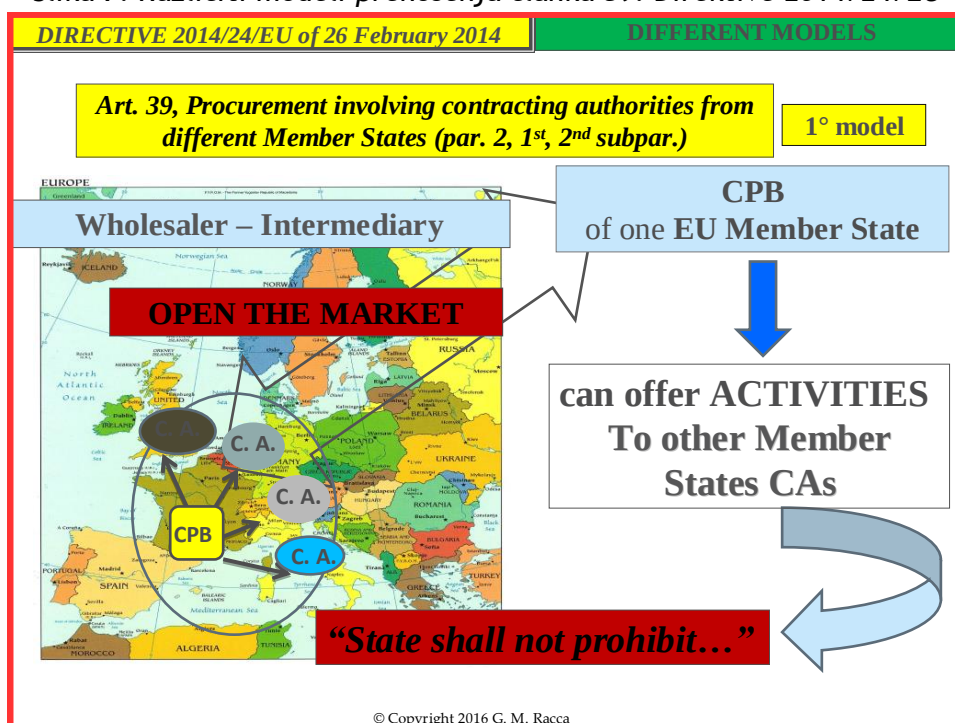
Općenito, direktive EU-a o javnoj nabavi iz 2014. potiču sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u javnim nadmetanjima pojednostavljenjem dokumentacije u fazi selekcije. Nadalje, Direktiva EU o javnoj nabavi iz 2014. omogućuje bolje savjetovanje s gospodarskim subjektima razjašnjavanjem odgovarajućih pravila i promicanjem natjecateljskih dijaloga koji uključuju pregovaranje; osigurava kvalitativnije uzimanje u obzir kriterija odabira s ekoloških, socijalnih i inovacijskih gledišta; omogućuje veće sudjelovanje tržišta i raspodjeljuje individualni rizik nabave za inovativne projekte u najranijim fazama razjašnjavanjem pravila o zajedničkoj i prekograničnoj nabavi. Također daje jasnu strukturu natjecateljskom dijalogu uz pregovore i koji se koristi za poboljšanje i prilagodbu postupka na način da se odabiru najbolji mogući ishodi (članak 85. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16)); pojednostavljuje natjecateljski dijalog za iznimno tehnički i financijski složene projekte; uvodi novi postupak pod nazivom Partnerstvo za inovacije (Direktiva 2014/24/EU, članak 31. odnosno u članku 85. Zakona o javnoj nabavi) koji naručiteljima omogućuje inovativna rješenja prilagođena njihovim zahtjevima kroz financiranje istraživanja i razvoja u okviru istog postupka u kojem je i nabava inovativnog rješenja.

Nadalje, Direktivom 2014/24/EU osigurava se širi raspon modela okvirnih sporazuma (s jednim ili više gospodarskih subjekata; zatvoreni, otvoreni, zatvoreni s mogućnošću ponovnog otvaranja) i uvode nove prilike za suradnju javnih naručitelja prekogranične ili transnacionalne prirode. Naročito se njeguje suradnja središnjih tijela nabave (engl. *Central Purchasing Body*, skraćeno: CPB) kako bi se ostvarila najbolja vrijednost za novac i promicale inovacije i održivost, savladavale postojeće prepreke na jedinstvenom tržištu EU-a i pružile nove prilike gospodarskim subjektima, posebice inovativnim malim i srednjim poduzećima. Člankom 39. Direktive, odnosno transponirano u Poglavlje 7. Zakona o javnoj nabavi, **omogućava da zajedničko djelovanje javnih naručitelja iz različitih država članica koje mogu sudjelovati u dodjeli ugovora sukladno odredbama navedenog Poglavlja:**

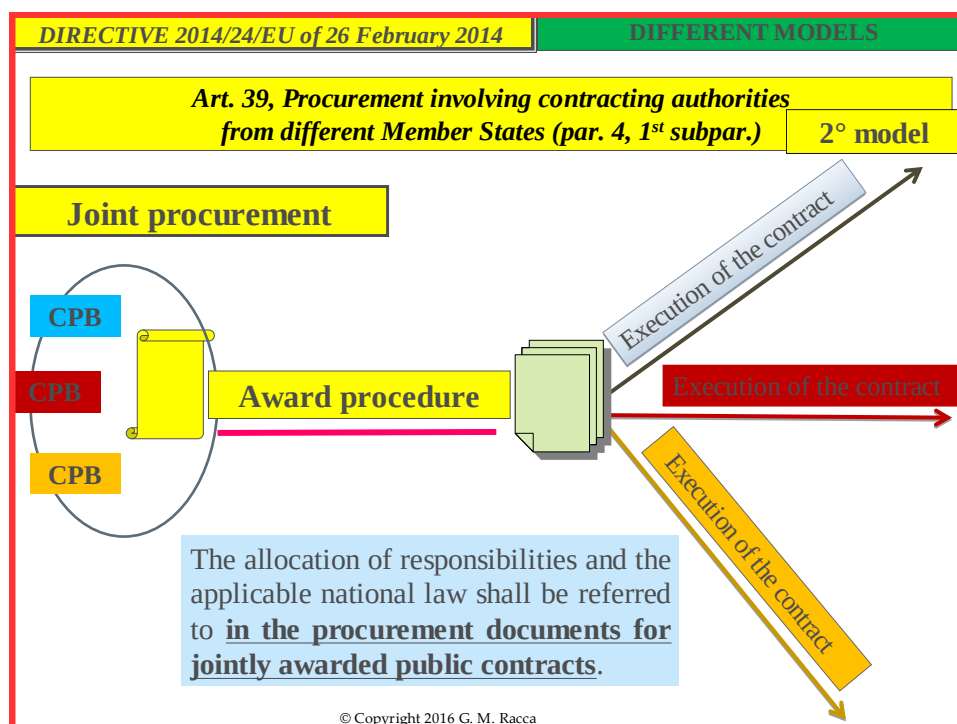


- a. mogućnost da naručitelji iz jedne države članice koriste aktivnosti središnje nabave koje nude središnja tijela za nabavu smještena u drugoj državi članici (i nude, ako je ta mogućnost predviđena u natječajnoj dokumentaciji, svoje aktivnosti naručiteljima iz drugih država članica: vidjeti članak 39. stavak 2. Direktive 24/2014/EU) odnosno članak 192. Zakona o javnoj nabavi;
- b. mogućnost da naručitelji iz različitih država članica zajedno dodjeljuju javni ugovor, sklapaju okvirni sporazum ili upravljaju dinamičkim sustavom nabave (vidjeti članak 39. stavak 3. Direktive 24/2014/EU odnosno članak 194. Zakona o javnoj nabavi);
- c. mogućnost osnivanja zajedničkog subjekta, uključujući Europsku grupaciju za teritorijalnu suradnju (EGTC) (vidjeti članak 39. stavak 5. Direktive 24/2014/EU odnosno članak 196. Zakona o javnoj nabavi).

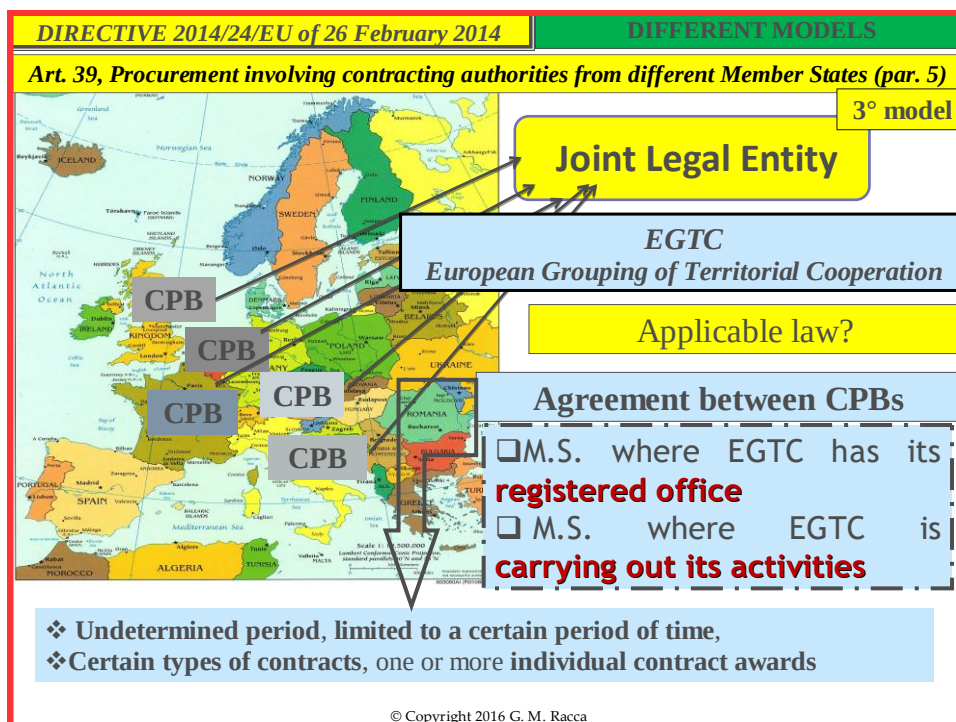
**Slika 7. Različiti modeli prenošenja članka 39. Direktive 2014/24/EU**



| DIREKTIVA 2014/24/EU od 26. veljače 2014.                                                                      | RAZLIČITI MODELI                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Članak 39., Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica (stavak 2. podstavak 1. i 2.) | 1. model                                                        |
| Veletrgovac - posrednik                                                                                        | Središnje tijelo za nabavu iz jedne države članice              |
| <b>OTVORENO TRŽIŠTE</b>                                                                                        | može ponuditi AKTIVNOSTI naručiteljima iz drugih država članica |
| <b>„Država članica svojim naručiteljima ne brani...”</b>                                                       |                                                                 |
| ©Autorska prava, 2016. G.M.Racca                                                                               |                                                                 |



|                                                                                                                                   |                  |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|
| DIREKTIVA 2014/24/EU od 26. veljače 2014.                                                                                         |                  | RAZLIČITI MODELI  |
| Čl. 39., Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica (st. 4. podst. 1.)                                  |                  | 2. model          |
| Zajednička nabava                                                                                                                 |                  | Izvršenje ugovora |
|                                                                                                                                   | Postupak dodjele | Izvršenje ugovora |
| Raspodjela ovlasti i primjenjivo nacionalno pravo navode se u <u>dokumentaciji o nabavi za zajedničku dodjelu javnog ugovora.</u> |                  | Izvršenje ugovora |
| ©Autorska prava, 2016. G.M.Racca                                                                                                  |                  |                   |



| DIREKTIVA 2014/24/EU od 26. veljače 2014.                                                         | RAZLIČITI MODELI                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Čl. 39., Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica (st. 4., podst. 1.) | 3. model                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                                   | Zajednička pravna osoba                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                   | EGTC<br>Europska grupacija za teritorijalnu suradnju<br>Mjerodavni zakoni?<br>Sporazum između CPB-ova?<br>D.Č. u kojoj EGTC ima registrirano sjedište<br>D.Č. u kojoj EGTC obavlja svoje djelatnosti |
| *Neodređeno razdoblje, ograničeno na određeno vremensko razdoblje                                 |                                                                                                                                                                                                      |
| *Neki oblici ugovora, jedan ili više pojedinačnih ugovora                                         |                                                                                                                                                                                                      |
| ©Autorska prava, 2016. G.M.Racca                                                                  |                                                                                                                                                                                                      |

### 1.3.1. Europski politički kontekst Pametne ENERGETIKE

U ovom dijelu Energetskog alata bit će riječi o dva pitanja unutar konteksta europske politike s obzirom na energetiku:

- pravna i tematska politika: glavne reference na europskoj razini, tematski dokumenti i politike, te
- financijska politika: alati za podršku PPI-u u području energetike.

## Pravna i tematska politika

Budući da se fosilna goriva sve više iscrpljuju, a njihovo korištenje dovodi do negativnih klimatskih posljedica, odlučeno je da će se EU snažno usredotočiti na primjenu novih rješenja koja će joj omogućiti promjenu pristupa u cijelom lancu opskrbe energijom u širem smislu. Novi propisi i okviri politika, uvedeni i trenutačno u primjeni, odnose se na proizvodnju, pretvorbu i pohranu radi smanjenja potrošnje električne, toplinske i mehaničke energije. EU kao regulator obraća značajnu pozornost na razvoj alternativnih izvora energije. Stoga se strategija Europa2020 bavi tim pitanjima, a tzv. načelo „3x20“ određeno je i utvrđeno zajedno s drugim temeljnim smjerovima europskih politika. Kako bi oblikovala novi energetske regulatorni okvir, EU razvija postojeće i utvrđuje nove politike. Radi se posebno o regulatornim i financijskim preduvjetima, opisanima u ovom odjeljku.

Navedeni preduvjeti označavaju kako je područje energetike sada u središtu fokusa europskih politika. Posebno ih pokreću tri glavna cilja:

- osiguranje zalihe energenata radi osiguravanja pouzdane opskrbe energijom gdje god i kad god je potrebno;
- jamstvo rada u konkurentnoj okolini pružateljima energije energije kako bi osigurali dostupne cijene za domove, poduzeća i industrije;
- povećanje održivosti potrošnje energenata smanjenjem emisija stakleničkih plinova, zagađenja i ovisnosti o fosilnim gorivima.

Ti se ciljevi odražavaju u strateškim dokumentima, to jest izvjestan broj ažuriranih ili novo uvedenih direktiva o smjerovima energetskog djelovanja na detaljnije specificiran način. EU regulira razvoj energetskog tržišta i napreduje prema svojim strateškim ciljevima primjenjujući propise navedene dalje u tekstu uz kratki opis isith.

| PROPISI |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naslov  | Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Učinci  | Uspostava sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova radi promicanja smanjenje štetnih emisija prema troškovnoj isplativosti i kriterijima troškovne isplativosti.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Naslov  | Direktiva 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Učinci  | Ažurirana Direktiva 2003/87/EZ kroz: <ul style="list-style-type: none"> <li>- uspostavu sustava aukcija, od 2013. za kupnju emisijskih jedinica; prihodi od tog trgovanja koriste se za financiranje mjera za smanjenje emisija i prilagodbu klimatskim promjenama;</li> <li>- uvođenje, promicanje i širenje takozvanog „Pakta zakonskih revizora“, koji ima svrhu angažirati europske gradove - javne naručitelje smanjiti emisije stakleničkih plinova za više od 20% do 2020. provedbom vlastitog Akcijskog plana za održivu energiju (engl. <i>Sustainable Energy Act Plan</i>, skraćeno i dalje u tekstu: SEAP).</li> </ul> |



|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Naslov | <b>Direktiva 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Učinci | <ul style="list-style-type: none"> <li>- uspostavlja blisku vezu između proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti;</li> <li>- promiče korištenje strukturnih fondova za podršku održivim izvorima energije i demonstraciju faze stavljanja na tržište naprednih tehnologija;</li> <li>- predviđa da zemlje članice provedu nacionalne akcijske planove za obnovljivu energiju za 2020. s referencom za 2005.;</li> <li>- promiče jaču uporabu postojećih drvnih rezervi i razvoj novih šumarskih sustava za potrebe iskorištavanja biomase od strane zemalja članica;</li> <li>- napominje da je javno djelovanje potrebno za postizanje ciljeva zajednice s obzirom na širenje zelenoga gospodarstva;</li> <li>- promiče pojednostavljenje upravnih postupaka za odobrenje postrojenja koja koriste energiju iz obnovljivih izvora i prilagodbu njihovih normi planiranja;</li> <li>- potiče realizaciju sustava za lokalne mreže grijanja i hlađenja pogonjene obnovljivim izvorima energije;</li> <li>- promiče provedbu inicijativa za osposobljavanje i informiranje.</li> </ul> |
| Naslov | <b>Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetske učinkovitosti zgrada</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Učinci | Ažuriranje Direktive 2002/91/EZ, rješava pitanja upravljanja općenitim kriterijima za energetske certificiranje kao ključnim alatom za podizanje svijesti i rješavanje pitanja tržišta nekretnina, zahtjeva inspekcije sustava grijanja i klimatizacije, provedbe „zgrade gotovo nulte energije“, što određuje najniže moguće energetske zahtjeve za zgrade (posebno zgrade javne uprave).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Naslov | <b>Direktiva 2009/125/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn proizvoda koji koriste energiju</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Učinci | Cilj je obvezati proizvođače da projektiraju i proizvode energetske povezane proizvode prema utvrđenim normama uštede energije i da koriste materijale s smanjenim negativnim učinkom na okoliš.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Naslov | <b>Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetske učinkovitosti<sup>7</sup>, izmjeni direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Učinci | <ul style="list-style-type: none"> <li>- uvedene bijele potvrde<sup>8</sup> kao mogući alat smanjenja potrošnje energije;</li> <li>- pravni okvir za promicanje energetske usluga i oblika poslovanja (ESCO);</li> <li>- zemlje članice obvezane su na planiranje dugoročnih strategija za mobilizaciju ulaganja u obnovu nacionalnog parka stambenih i poslovnih zgrada, kako javnih tako i privatnih;</li> <li>- 3% zgrada u vlasništvu i na korištenju javne uprave trebat će obnavljati svake godine prema minimalno definiranim standardima;</li> <li>- utvrđeni zahtjevi energetske učinkovitosti za kupnju proizvoda, usluga i zgrada u vlasništvu javne uprave, a zemlje članice trebaju postići zbirni iznos uštede energije kod krajnjih korisnika od 1,5 % godišnje do 31. prosinca 2020.;</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

<sup>7</sup>Dana 30. studenoga 2016. Komisija je predložila ažuriranje Direktive o energetske učinkovitosti, uključujući novi cilj za energetske učinkovitost od 30 % za 2030. i mjere za ažuriranje Direktive kako bi osigurala da se cilj postigne.

<sup>8</sup> Bijele potvrde predstavljaju potvrde koje izdaju nezavisna certifikacijska tijela i kojima se potvrđuju zahtjevi za uštedama energije sudionika na tržištu kao posljedica mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti.



|                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- uspostavljena su očekivanja da će do 31. prosinca 2016., ako je to tehnički izvedivo i troškovno učinkovito, centralizirani sustavi grijanja/hlađenja imati sustave za izravnu (neizravnu) potrošnju energije ili hlađenja ili tople vode za svaku stambenu jedinicu.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>TEMATSKI DOKUMENTI I POLITIKE EU-a (STRATEGIJE)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Naslov</b>                                          | <b>EUROPA 2020 Strategija za pametan, održiv i uključiv rast</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Učinci</b>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- smanjenje emisija stakleničkih plinova od 20% u usporedbi s razinama iz 2005.;</li> <li>- smanjenje potrošnje energenata od 20% u usporedbi s prognozama za 2020.;</li> <li>- cilj je korištenje 20% energije iz obnovljivih izvora s obzirom na ukupnu potrošnju energije u Uniji;</li> <li>- cilj je korištenje 10% bio goriva s obzirom na ukupnu potrošnju dizelskoga goriva u EU.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Naslov</b>                                          | <b>Zelena knjiga „Okvir klimatske i energetske politike za 2030” o obnovljivoj energiji, energetske učinkovitosti i smanjenju emisija.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Učinci</b>                                          | <p>Politički dokument pokrenuo je raspravu o klimatskim i energetske ciljevima koje treba postići do 2030.</p> <p>Ključnim zaključcima utvrđeni su scenariji predstavljeni u Energetskoj mapi puta do 2050. i Niskougljična mapa puta do 2050<sup>9</sup>.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Naslov</b>                                          | <b>Komunikacija „<a href="#">Čista energija za sve Europljane</a>”</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Učinci</b>                                          | U komunikaciji „ <a href="#">Čista energija za sve Europljane</a> ” Komisija iznosi niz mjera kako bi pomogla preusmjeriti financijske tokove u prijelaz na čistu energiju, uključujući mjere za jačanje transparentnosti o pitanjima poticaja i njihovog učinka na inovacije.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Naslov</b>                                          | <b>Komunikacija „<a href="#">Europska strategija za mobilnost s niskom razinom emisije stakleničkih plinova</a>”</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Učinci</b>                                          | <p>Komunikacijom se utvrđuje važnost provedbe strategije za nisku razinu emisija štetnih plinova. Glavni su elementi te strategije sljedeći:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- povećanje učinkovitosti prometnog sustava;</li> <li>- ubrzanje prijelaza na primjenu alternativnih energenata niske razine emisija štetnih plinova u prometu;</li> <li>- kretanje prema primjeni vozilima s nultom emisijom štetnih plinova;</li> <li>- pozivanje svih aktera (Europski parlament, Vijeće, Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija) na aktivan angažman kako bi učinili provedbu strategija uspješnom kroz suradnju na svim razinama i među sektorima.</li> </ul> |
| <b>Naslov</b>                                          | <b>Komunikacija „<a href="#">Ubrzavanje inovacija u području čiste energije</a>”</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Učinci</b>                                          | <p>Paket zakonodavnih mjera predstavljen je radi utvrđivanja jasnog okvira za djelovanje temeljenog na tri glavna cilja:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- energetska učinkovitost na prvom je mjestu;</li> <li>- Europa kao globalni lider u obnovljivim izvorima energije;</li> <li>- pošten odnos s potrošačima.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>9</sup>Više o toj politici i pozadinska dokumentacija: [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en#tab-0-0](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en#tab-0-0)



| Naslov | Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Učinci | <p>Strategijom se utvrđuju, u pet međusobno povezanih dimenzija politike, ciljevi energetske unije, uključujući:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- donošenje novog zakonodavstva za redizajniranje tržišta električne energije;</li> <li>- osiguravanje dodatne transparentnosti u ugovorima o plinu;</li> <li>- znatni razvoj regionalne suradnje kao važan korak prema integriranom tržištu, s jače reguliranim pravnim okvirom;</li> <li>- novo zakonodavstvo za osiguravanje opskrbe električnom energijom i plinom;</li> <li>- povećanje financiranja iz sredstava EU za energetska učinkovitost ili nove energetske pakete iz obnovljivih izvora;</li> <li>- fokus europskog istraživanja i inovacija na energetska strategiju.</li> </ul> <p>Nadalje, utvrđuje se komunikacija o međupovezanosti, koja obuhvaća mjere za postizanje ciljeva 10% međusobne povezanosti električne struje do 2020., što predstavlja najmanju potrebnu vrijednost potrebnu za neometan tijek električne energije i da zemlje članice njome međusobno trguju. Vidljivo je da zemlje članice trenutačno ostvaruju taj cilj i koji su projekti potrebni kako bi se cjelovito ispunili ciljevi do 2020.</p> |

## Financijska politika

Europska komisija sufinancira zajednice naručitelja iz različitih zemalja članica EU i povezanih zemalja koje dijele zajednički izazov i žele se zajedno upustiti u PCP ili PPI; to se odvija od 2012. u sklopu Sedmog okvirnog programa (FP7), kojim se financiralo istraživanje i tehnološki razvoj od 2007. do 2013. s [Programom za konkurentnost i inovacije \(CIP\)](#) u razdoblju od 2007. do 2013. i sada s programom Obzor 2020. - najvećim europskim programom za istraživanje i razvoj, koji ima raspoložive oblike financiranja za razdoblje od 2014. do 2020.

U sklopu Obzor 2020. izdvojeno je 5,931 milijardi eura za energetske projekte u razdoblju od 2014. do 2020. Ti projekti pomažu u stvaranju i unapređenju tehnologija čiste energije poput pametnih energetskih mreža, snage valova plime i oseke te skladištenja energije.

Nadalje, dostupan je ukupni proračun od oko 130 milijuna eura u sklopu različitih radnih programa u okviru programa Obzor 2020. za 2016.-2017. za podršku grupama naručitelja koji se žele udružiti u zajednicu naručitelja radi provedbe zajedničke prekogranične pretkomercijalne nabave (PCP) ili javnu nabavu inovativnih rješenja (PPI). Za naredno razdoblje od 2018. do 2020., koje se dodatno uređuje posebnim obvezujućim dokumentima za radne programe, podaci ukazuju da će cilj biti najveći ostvarenje jedinstvenog integriranog programa javno financiranog istraživanja i razvoja diljem EU, s oko 30 milijardi eura<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>S obzirom na financiranje prvog radnog programa (2014.-2015.) Obzor 2020. od oko 13 milijardi eura i financiranje drugog radnog programa (2016.-2017.) od oko 16 milijardi eura. Izvor: Radni program 2018.-2020. u sklopu Obzora 2020., Glavni dokument strateškog programa



S obzirom na nekoliko prilika koje Obzor 2020. pruža za financiranje energetske projekata s ciljem poticanja PPI, može se istaknuti sljedeće:

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Radni program             | <a href="#"><u>Nanotehnologije, napredni materijali, biotehnologija i napredna proizvodnja i prerada (Industrijsko vodstvo)</u></a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Kratki opisi poziva/mjere | <p>Unutar tog radnog programa omogućava se širok raspon poziva u kojima se zamjećuje i energetska pitanja. Naime, otvoren je poziv za energetske učinkovite zgrade (H2020-EEB-2016-2017) s ciljem podrške sektoru građevinarstva na kritičnom putu dekarbonizacije europskoga gospodarstva do 2050. u skladu sa Strategijom za Energetsku Uniju. Unutar tog poziva - gdje sudjelovanje javne uprave može biti prednost za neke projekte jer javna tijela posjeduju velik broj zgrada na europskoj razini - navedeno je nekoliko potpoziva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EEB-02-2016: Pokazatelji učinka i tehnike praćenja energetske učinkovitosti i okolišne kakvoće na razini pojedinačne zgrade i razine gradskih četvrti</li> </ul> <p>Financiranjem projekata u potpozivu se predviđa „uspostavljanje preciznijeg usmjerenja za sve vrste zgrada koje mogu koristiti projektni timovi, posebno za javnu nabavu inovativnih rješenja“;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EEB-08-2017: Novi poslovni modeli za energetske učinkovite zgrade kroz rješenja prilagodljive obnove</li> </ul> <p>Podneseni prijedlozi trebaju omogućavati ostvarenje različitih poslovnih modela s visokoučinkovitim korištenjem resursa za obnovu zgrada, uključujući procjenu mogućnosti koju nudi javna nabava inovativnih rješenja, prikladne kombinacije javnog i privatnog financiranja ili isključivo privatno financiranje.</p> |
| Radni program             | <a href="#"><u>Pristup rizičnim financijskim sredstvima 2016. - 2017. (Industrijsko vodstvo)</u></a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Kratki opis poziva/mjere  | <p>Prioriteti za 2016. - 2017. jest nastavak financijskih instrumenata i popratnih mjera, uključujući InnovFin Advisory s ciljem poboljšanja pristupa rizičnim financijskim sredstvima za projekte istraživanja i inovacija koje predlažu velika poduzeća te srednja i velika poduzeća srednjega dometa, sveučilišta i istraživački instituti, infrastruktura za istraživanje i inovacije (uključujući infrastrukture koje omogućuju inovacije), javno-privatna partnerstva i posebni projekti (uključujući one kojima se promiču projekti prve industrijske demonstracije komercijalne razine te vrste ili projekti nabave inovativnih rješenja - i PCP i PPI). U sklopu ovog radnog programa jedna se mjera može istaknuti za temu energetike:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projekti InnovFin Energy Demo (pilot-programi za energetske projekte koji po prvi put provode demonstraciju takve vrste)</li> </ul> <p>Projekti demonstracije komercijalne razine, prvi takve vrste trebaju dokazati tehničku i komercijalnu isplativost novih generacija energetske tehnologije. To se odražava u Europskom strateškom planu za energetske tehnologije, posebno u pogledu energije vjetera, solarne energije, bioenergije te hvatanja i skladištenja ugljika. Demonstracijski projekti kreditiraju se u vrijednosti između 7,5 i 25 milijuna eura.</p>                                                                              |
| Radni program             | <a href="#"><u>Sigurna, čista i učinkovita energija 2016. - 2017. (Društveni izazov)</u></a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kratki opisi poziva/mjere | <p>Predmet ovog radnog programa jest unapređenje energetske sigurnosti, solidarnosti i povjerenja, potpuna integracija europskog energetskog tržišta, poboljšanje energetske učinkovitosti doprinosom umjerenosti potražnje, dekarbonizacija gospodarstva, te veći napori u istraživanju, inovacijama i konkurentnosti. Za istraživanja energetike i inovacijske aktivnosti u 2016. i 2017. izdvojeno je više od 1 milijarde eura. Jedan poziv može biti od interesa javnim naručiteljima:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EE-19-2017: Javna nabava inovativnih rješenja za energetske učinkovitost</li> </ul> <p>Cilj Javne nabave inovativnih rješenja za energetske učinkovitost jest postizanje određenog izazova - u obliku poticanja transformacije tržišta prema održivim energentima i uslugama uz pomoć javnog sektora kao dovoljnog pokretača tržišta. Prema Direktivi o energetske učinkovitosti, središnje vlade trebaju nabavljati samo one proizvode, usluge i zgrade s visokom energetske učinkovitošću. Nadalje, javna nabava inovativnih rješenja (PPI) nije dovoljno razvijena u području energetske učinkovitosti iako bi mogla podržati tržišno prihvaćanje energetski učinkovitih dobara, zgrada ili usluga.</p> <p>Za više informacija molimo <a href="#">vidjeti prezentaciju za webinar o energetske učinkovitosti u sklopu Obzora 2020.</a></p> |
| Radni program             | <b><a href="#">Klimatska aktivnost, okoliš, učinkovitost resursa i sirovine 2016 - 2017</a></b> (Društveni izazov)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kratki opisi poziva/mjere | <p>Cilj Društvenog izazova „Klimatska aktivnost, okoliš, učinkovitost resursa i sirovine“ jest postizanje učinkovitog korištenja resursa i resursa otpornih na klimatske promjene, zaštitu i održivo upravljanje sirovinama i ekosustavima, te održivu zalihu i korištenje sirovina od strane gospodarstva i društva kao cjeline, radi zadovoljena potreba rastućeg broja svjetske populacije u okviru održivih granica prirodnih resursa i ekosustava planeta.</p> <p>U sklopu mjere „Podrška politici i priprema za nabavu inovativnih rješenja“, jedan poziv može se spomenuti kao zanimljiv javnim naručiteljima:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SC5-27-2016: Priprema za pretkomercijalnu nabavu (PCP) i/ili javnu nabavu inovativnih rješenja (PPI) za podršku mjerama zaštite klime, okolišu, učinkovitosti resursa i sirovina.</li> </ul> <p>Ovdje se PCP i PPI smatraju mjerama inovacija na strani potražnje jer omogućuju javnim naručiteljima da pokreću inovacije tako što djeluju kao tehnološki zahtjevni prvi kupci. To pomaže u poboljšanju kakvoće i učinkovitosti javnih usluga te istovremeno stvara prilike gospodarskim subjektima za stvaranje, održavanje ili preuzimanje međunarodnog vodstva na novim tržištima.</p>                                                                                                                          |

Što se tiče radnih programa povezanih s energetikom za 2018. - 2020., trenutno je stanje kako slijedi:

- na Radnom programu „[Nanotehnologije, napredni materijali, biotehnologija i napredna proizvodnja i prerada](#)“ (engl. *Nanotechnologies, advanced Materials, Biotechnology and advanced manufacturing and Processing*, skraćeno i dalje u tekstu:



NMBP) još se uvijek radi; ciljano savjetovanje s dionicima održavalo se do 11. svibnja 2016.;

- što se tiče Radnog programa „[Pristup rizičnim financijskim sredstvima](#)”, usvajanje Radnog programa za 2018. - 2020. očekuje se u jesen 2017.;
- u ožujku 2017. objavljen je [Nacrt radnog programa za 2018. - 2020. Društvenog izazova Obzor2020 „Čista, sigurna i učinkovita energija“ \(SC3\)](#), u kojem je predviđen veliki broj mjera usmjeren PCP-u; sljedeći je poziv posebno zanimljiv, a koji se odnosi na PPI:
  - LC-SC3-EE-12-2019-2020: Nabava inovativnih rješenja za energetske učinkovitost provodi se u okviru mjere „Energetska učinkovitost“ s ciljem omogućavanja javnim naručiteljima na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini da nabavljaju rješenja koja točno odgovaraju njihovim potrebama. Istovremeno otvara tržište za mala i srednja poduzeća koja imaju potrebnu agilnost i fleksibilnost da odgovore na te potrebe. Rezultat toga je pružanje učinkovitijih usluga javnih naručitelja, na način da su javne usluge više razine kvalitete, dok je potrošnja energenata niža, kao i troškovi životnog ciklusa. Potencijal nabave inovativnih rješenja dokazan je u područjima IKT-a, zdravstva i mobilnosti, ali je još uvijek uglavnom neiskorišten u području energetske učinkovitosti;
- naposljetku, u Radnom programu „Klimatska aktivnost, okoliš, učinkovitost resursa i sirovine 2018. - 2020.“, u tijeku su: [ciljano savjetovanje s dionicima](#), koje se odvijalo do 8. travnja 2016.; [izvješće Savjetodavne skupine za Društveni izazov 5](#), koje pruža informacije za ciklus strateškog programiranja za Obzor 2020. za 2018. - 2020., a koji je objavljen u lipnju 2016., dok je dokument o utvrđivanju područja primjene objavljen u siječnju 2017. Usvajanje i objava Radnog programa za 2018. - 2020. očekuje se do kraja 2018.

Europska komisija također je prikupila podatke u 2016. od ključnih javnih naručitelja (koji su iskazali potencijalni interes za nabavu novih inovativnih rješenja u području IKT-a, no s dodatnim učincima za energetske sektor) putem ankete u okviru inicijative Europske komisije za potporu javnim tijelima pri provedbi postupaka inovativne javne nabave (engl. *European Assistance for Innovative Procurement*, skraćeno i dalje u tekstu: EAFIP). Dobiveni rezultati trebali su pružiti uvid Europskoj komisiji da prioritizira potrebe javnih naručitelja u narednim godinama s ciljem raspodjele financiranja za pozive u okviru sljedećeg Radnog programa u sklopu Obzora 2020. (2018. - 2020.). Sažetak rezultata pokazao je neke potrebe i izazove naručitelja koje treba riješiti u zajedničkom području IKT-a i energetike:

- pametna gradska rješenja za unapređenje kvalitete usluga koje gradovi pružaju građanima;
- energetske učinkovitiji računalni sustavi viših i zahtjevnih performansi;



- IoT rješenja velikog obima podataka za optimizaciju energetske učinkovitosti;
- uvođenje programa uštede energije u postupke javne nabave za bolnice, policiju, obrazovne ustanove i druge javne zgrade;
- izgradnja većeg broja energetski učinkovitih javnih zgrada, posebno za socijalno stanovanje;
- električni autobusi na punjive baterije ili s tehnologijom superkondenzatora.

Osim prilika koje pruža Obzor 2020. vrijedi istaknuti Europski fond za regionalni razvoj (engl. *European Regional Development Fund*, skraćeno i dalje u tekstu: ERDF) s ciljem smanjenja gospodarske i socijalne nejednakosti između regija EU. Jedno od četiri prioriteta područja ERDF-a za 2014.-2020. jest „gospodarstvo s niskim udjelom ugljika“. Minimalni postotak financiranja ERDF-a treba se usmjeriti na projekte s niskim udjelom ugljika u regiji.

## 1.4. Glavne prepreke za PPI

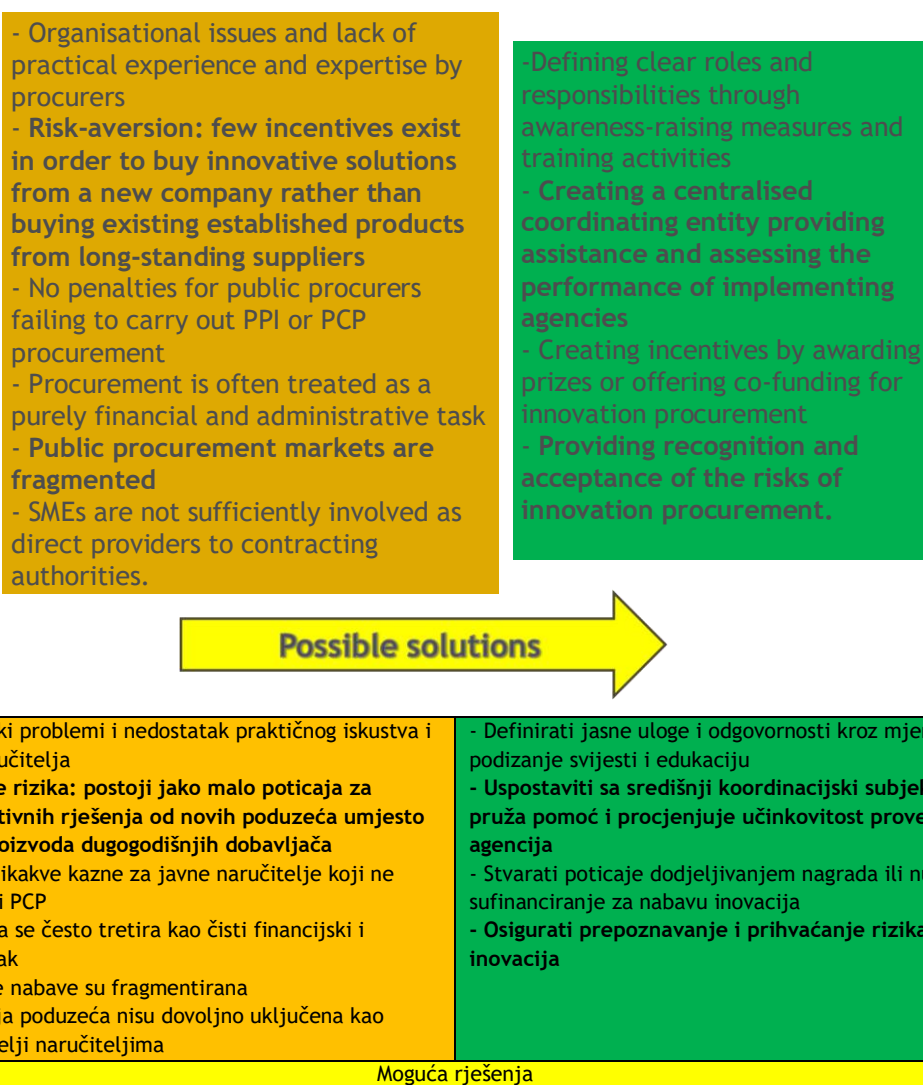
Unatoč naporima europskih institucija uloženi u stvaranje prikladnog pravnog i financijskog okruženja za nabavu inovacija, okruženje u širem smislu još uvijek nije dovoljno zrelo ponajviše iz **organizacijskih razloga i nedostatka praktičnog iskustva i stručnosti naručitelja odnosno nedovoljnih administrativnih kapaciteta**, što je dovelo do određenog stupnja **izbjegavanja rizika**: postojanje malog broja poticaja za nabavu inovativnih rješenja od novih poduzeća umjesto postojećih proizvođača dugogodišnjih dobavljača, a istodobno nepostojanje penala za javne naručitelje koji ne provode PPI ili PCP; postoje **problemi svijesti, znanja, iskustva i sposobnosti** u vezi s novim tehnologijama i razvojem tržišta; javna nabava se često tretira kao čisto financijsko-(ne)upravni zadatak, nepovezan sa širim ciljevima politike; tržišta javne nabave su fragmentirana, što otežava postizanje kritične mase i ograničava prilike za poticanje standardiziranih i interoperabilnih rješenja; mala i srednja poduzeća nisu dovoljno uključena kao izravni pružatelji usluga odnosno isporučitelji roba naručiteljima.

Radi uklanjanja navedenih prepreka od izuzetne je važnosti:

- **definirati jasne uloge i odgovornosti kroz mjere za podizanje svijesti i edukaciju** vladinih agencija, dužnosnika i donositelja odluka na svim razinama, državnih i javnih službenika, važnih krajnjih korisnika i dionika (npr. kliničari, medicinske sestre i pacijenti u zdravstvenom sektoru) koji mogu pružiti korisne prijedloge o najhitnijim potrebama (tzv. utvrđivanje potreba odozdo prema gore) koje mogu poticati inovacije u određenim sektorima;
- **uspostaviti središnje koordinacijske entitete ili surađivati s onima koji pružaju pomoć i procjenjuju učinkovitost provedbenih agencija** identificirajući strateške i druge povezane PPI sektore; pozvati javne naručitelje da predstavljaju godišnje planove inovacija; upravljati projektima nabave inovacija s predviđenim iznosima i/ili ciljevima; objaviti te planove kako bi se poduzećima omogućilo prepoznavanje budućih tržišta; **olakšati umrežavanje i razmjenu informacija i znanja među zainteresiranim stranama**; osigurati podršku i savjete javnim naručiteljima o definiranju inovacija i rješavanju pravnih i ugovornih aspekata postupaka nabave inovacija;

- predvidjeti uspostavu **sustava certificiranja za naručitelje koji se bave kupnjom inovativnih rješenja**;
- **stvarati poticaje** dodjeljivanjem nagrada ili nuđenjem sufinanciranja nabave inovacija;
- osigurati prepoznavanje i prihvaćanje rizika u nabavi inovacija;
- poticati korištenje e-Certisa, baze podataka kojom upravlja Europska komisija i koja omogućuje javnim naručiteljima da provjeravaju dokumente i certifikate stranih ponuditelja, te gospodarskim subjektima da razumiju koji dokumenti i certifikati su im potrebni za dostavu ponude ili sudjelovanje u nadmetanjima u drugoj državi članici.

*Slika 8. Glavne prepreke i rješenja u nabavi inovacija*



#### 1.4.1. Glavne prepreke za PPI s obzirom na Pametnu ENERGETIKU

Glavne su skupine prepreka za PPI u pogledu energetike unutar sličnog okvira kao i općeniti dio ovog Alata. Radi objašnjenja njegove praktične povezanosti s temom energetike, u nastavku su pojašnjene neke važne skupine prepreka:

1. Nedostatno znanje i iskustvo za novu tehnologiju i rješenja u području energetike:
  - nedostatak iskustva - planiranje premale ili prevelike instalacije obnovljivih izvora energije, što može dovesti do neopravdanih troškova ili gospodarske neučinkovitosti projekta;
  - nedostatak osposobljavanja, znanja i razumijevanja - primjerice, kada javni naručitelj tijekom postupka nabave inovativnog PV-a ili rješenja povezanog sa solarnom ili toplinskom energijom ne uzme u obzir tehničke parametre krova (dozvoljeno statičko i dinamičko opterećenje) ili mjesto na koje se inovativni sustavi trebaju instalirati;
  - nedostatak pro-inovativnih tehnologija ili nedostatak znanja ili pristupa studijama slučaja - primjerice, potencijalna prepreka može nastati kada se ne provede provjera tržišta prije nabave inovativnog energetskog rješenja zbog nedostatka pristupa specijaliziranim alatima za učenje provedbe postupka PPI, uključujući u području energetike.
2. *Postupovne* i financijske prepreke:
  - na inovaciju se gleda kao na nešto skuplje - inovativna rješenja, uključujući ona u području energetike, obično su skupa, no cijena energetskih uređaja i rješenja često je razumna s obzirom na pouzdanost sustava za proizvodnju energije.
  - nedostatak ciljeva nacionalne politike - kada neki politički okvir ne sadrži PPI ili se ne smatra PPI projektom, može dovesti do negativnih rezultata, primjerice nemogućnost trgovine energijom koju obnovljivi izvor energije proizvodi ili njezin neometani prijenos putem mreže.
3. Strah od promjena zbog primjene nove tehnologije i rješenja u području energetike:
  - strah od novih rješenja - otpor prema potpuno novim i neispitanim tehnologijama koji proizlazi iz potrebe da se održi stabilnost opskrbe u sektoru energetike.

Nadalje, kao što pokazuju dostupni primjeri vezani uz PPI, postoje neke vrlo specifične prepreke koje je ponekad teško unaprijed definirati. Primjerice, u slučaju švedskog PPI projekta za sustav reciklaže topline (vidjeti primjer 1. u odjeljku 1.2.2.) pronađena je specifična prepreka za PPI u području energetski učinkovitih zgrada, a to su: nedostatak svijesti (povezan s novim tehnologijama) i nedostatak jednostavnog sustava s općenito dobrim radnim učinkom.





## 1.5. Svrha ovog Vodiča

U odnosu na prethodno važeće propise, Zakon o javnoj nabavi<sup>11</sup> daje veći značaj inovaciji. Naime, sam termin inovacija nalazi se u općim pojmovima i jasno opisuje značenje, pa kaže kako *inovacija znači implementaciju novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili procesa, uključujući, ali ne ograničavajući se na procese proizvodnje, građenja ili izgradnje, nova metoda stavljanja na tržište ili nova metoda organizacije u poslovnoj praksi, organizacije radnog mjesta ili vanjskih odnosa među ostalim s ciljem pomaganja rješavanja društvenih izazova ili kao potpora strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast.*

Također, uvedeno je nekoliko vrsta novih postupaka, dok su neki doživjeli manje proceduralne izmjene. Posebno zanimljivo za ovaj projekt jesu sljedeći postupci:

- natjecateljski postupak uz pregovore
- natjecateljski dijalog
- partnerstvo za inovacije

s time da:

- natjecateljski postupak uz pregovore i natjecateljski dijalog kao postupke javni naručitelj smije koristiti ako se potrebama javnog naručitelja ne može udovoljiti bez prilagodbe lako dostupnih rješenja ili uključuju projektiranje ili inovativna rješenja ili se ugovor ne može dodijeliti bez prethodnih pregovora zbog specifičnih okolnosti koje se odnose na prirodu, složenost ili na pravne i financijske uvjete ili s njima povezanih rizika ili javni naručitelj ne može s dovoljnom preciznošću utvrditi tehničke specifikacije s obzirom na norme, Europsku tehničku ocjenu, zajedničku tehničku specifikaciju ili tehničku referenciju,
- partnerstvo za inovacije teži razvoju inovativne robe, usluga ili radova te njihovoj naknadnoj nabavi, pod uvjetom da su u skladu s razinama izvedbe i maksimalnim troškovima dogovorenima između javnog naručitelja i sudionika.

Iz navedenog, uočljivo je kako su odredbe vezane uz mogućnost primjene natjecateljskog postupka uz pregovore i natjecateljski dijalog zapravo omogućile provedbu PCP i PPI postupaka, otvaranjem mogućnosti slobodne komunikacije sa tržištem na način kako je to propisano zakonom: prethodna informacijska obavijest, pregovori, dijalozi, tehnička savjetovanja, prethodna savjetovanja, suradnja na izradi dokumentacije o nabavi, posebno u dijelu određivanja dokaza sposobnosti, posebnih uvjeta izvršenja ugovora, i na kraju, gotovo najvažniji dio: određivanje kriterija za odabir koji nije diskriminirajući, povezan je s predmetom nabave te omogućuje učinkovito nadmetanje, a posebno se odredio uvjet primjene ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterija odabira.

Partnerstvo za inovacije teži razvoju inovativne robe, a podaci u dokumentaciji o nabavi trebaju biti *dovoljno* jasni i precizni kako bi gospodarski subjekti mogli prepoznati prirodu i opseg traženog rješenja te odlučiti hoće li podnijeti zahtjev za sudjelovanje. Izrazita preciznost stvorila bi suprotan efekt te bi rješenje bilo precizirano na način da bi onemogućilo inovativni faktor u ponudi koju bi gospodarski subjekt podnio, stoga je zakonodavac odredio nešto liberalniju i slobodniju formulaciju. Također, zakonodavac je uputio javne naručitelje koji imaju namjeru provoditi Partnerstvo za inovacije kako je o pravima intelektualnog vlasništva dužan obavijestiti zainteresirane gospodarske subjekte već

<sup>11</sup> više o tome na linku: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016\\_12\\_120\\_2607.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2016_12_120_2607.html)



dokumentacijom o nabavi. Preporuča se, u slučaju da vremenski okvir za provedbu postupka ostavlja dovoljno prostora za provedbu pravovremenih aktivnosti, da se već u PIN-u objave podaci o namjeravanim odredbama glede prava intelektualnog vlasništva.

U Partnerstvu za inovacije, kao i u natjecateljskom postupku s pregovorima i natjecateljskog dijaloga, svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti zahtjev za sudjelovanje u roku za dostavu zahtjeva. No, sudjelovanje u narednim faznim iteracijama postupka, naručitelj može ograničiti tako da to odredi već u dokumentaciji o nabavi, kao i način kako će to ograničiti.

Partnerstvo za inovacije strukturirano je u uzastopnim fazama, poštujući redoslijed koraka u procesu istraživanja i inovacija, a javni je naručitelj obvezan osigurati jednako postupanje prema svim ponuditeljima tijekom pregovora te ne smije pružati informacije na diskriminirajući način kojima bi se moglo pogodovati pojedinim ponuditeljima na štetu drugih.

Sposobnost natjecatelja u Partnerstvu za inovacije ocjenjuje se primjenom kriterija koji se odnose na sposobnost u području istraživanja i razvoja, razvoju i provedbi inovativnih rješenja. Oni gospodarski subjekti koje javni naručitelj pozove slijedom ocjene navedenih sposobnosti, mogu dostaviti istraživačke i inovativne projekte kojima je cilj udovoljiti potrebama artikuliranih od strane javnog naručitelja, a koja postojeća tržišna rješenja ne zadovoljavaju ili kojima je cijena nesrazmjerna u odnosu na ulaganja koja su potrebna za njihov razvoj.

Isključivi kriterij za odabir u Partnerstvu za inovacije je ekonomski najpovoljnija ponuda.

Ekonomski najpovoljnija ponuda kao kriterij odabira, utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti kao što je:

- trošak životnog vijeka
- kvalitativne značajke
- okolišne značajke
- društvene značajke

Navedeni kriteriji mogu obuhvaćati, npr.:

- kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke
- organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora
- usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja

Projekt **PPI2Innovate** poziva javne naručitelje da aktiviraju ove članke i koriste ih za provedbu postupaka zajedničke nabave, posebno za specifične inovacije u sektoru **Pametna ENERGETIKA**, a kao vodič kroz provedbu namijenjen je upravo ovaj dokument.

## 2. PRAKTIČNI PRISTUP

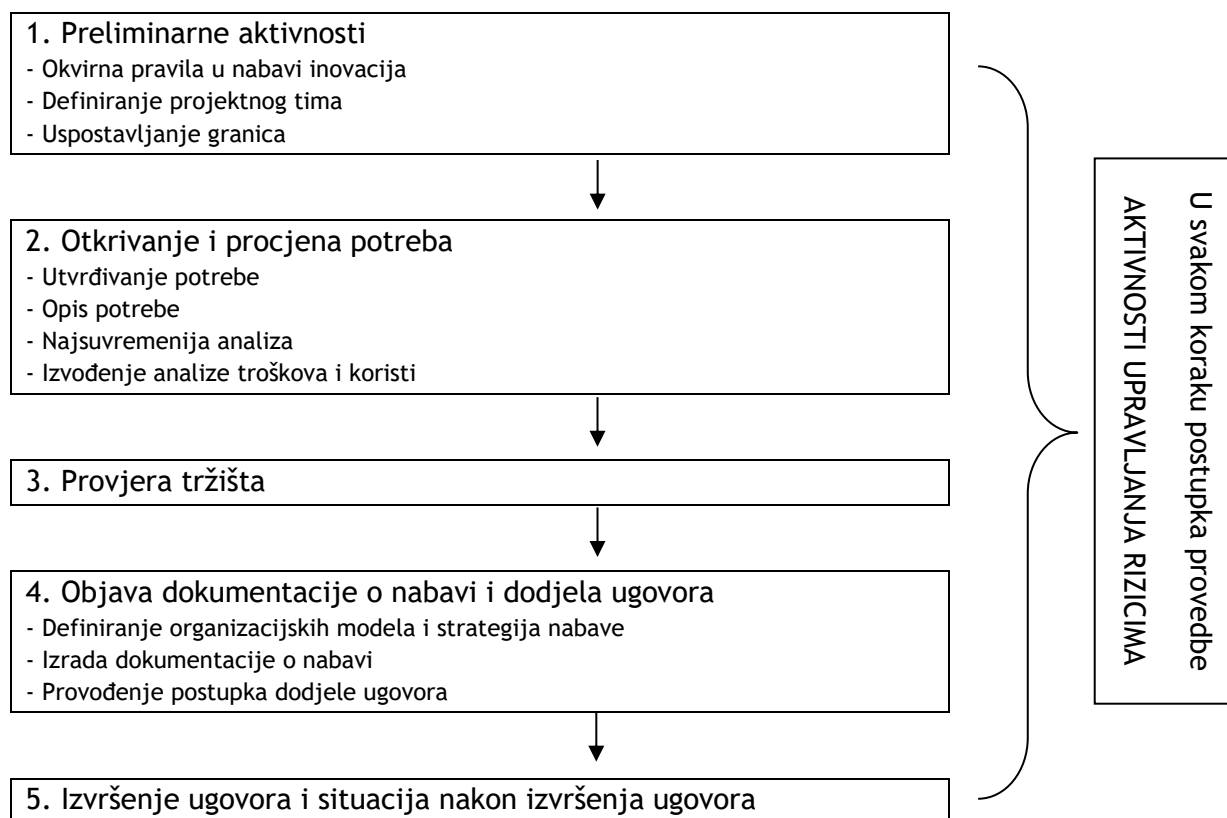
### 2.1. Općenito

- Javni naručitelji trebali bi nastupati i postupati kao pametni kupci koji **planiraju što će trebati kupiti (potreba za inovacijama)** kako bi kasnije pravovremeno i organizirano definirali što kupiti i kako kupiti, razradili dugoročne i transparentne planove imajući u vidu transparentnost prema tržištu u obliku postojećih gospodarskih subjekata s kojima surađuju i onih gospodarskih subjekata koje čine sastavni dio njihova okruženja, te kako bi im se postupanjem na taj način dalo dovoljno vremena reagirati i razvijati rješenja definiranih potreba.
- Učinkovit postupak nabave treba jačati komunikaciju između uključenih dionika (osoblja nabave, financijskih planera i kreatora politika) kako bi poduprli identifikaciju potreba, pravovremenu procjenu dostupnosti proračuna i racionalno planiranje.
- Ovakva komunikacija treba postojati kako unutar organizacije naručitelja, tako i između organizacija javnih naručitelja. Od iznimne je važnosti, od samog početka, osigurati aktivno sudjelovanje svih ključnih dionika procesa, te između ostalog tehničkih stručnjaka i pravnih savjetnika ali i javnonabavnih specijalista, tijekom cijelog ciklusa nabave, kako bi se dobila **jasna definicija potreba** i tehničkih zahtjeva, radi olakšanja uspješne provedbe. S potonjega gledišta, suradnja između naručitelja s regionalne, nacionalne i europske razine vrijedno je iskustvo, posebice u slučajevima nedostatka resursa za razvoj tehnološki zahtjevnih rješenja, kao i pri otkrivanju zajedničkih potreba (radi raspodjele rizika).
- Svaki dionik procesa javne nabave trebao bi imati ne samo dobre vještine nabave, već i vještine upravljanja projektima i izvršenjima ugovora. Također je korisno posjedovati stručno znanje u relevantnom tehnološkom sektoru kako bi se naglasile potrebe, **organizirala i djelotvorno provela analiza tržišta i info dani za odabir potrebe i udovoljenje iste, nakon čega je potrebno pristupiti izradi tehničkih specifikacija**, evaluaciji prijedloga, te izvršenju propisanih postupovnih aktivnosti i praćenju samog postupka 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/EU, članak 73.).
- Javna nabava trebala bi biti organizirana na takav način da se naručiteljima osiguraju adekvatna obuka i savjeti u svakoj fazi postupka nabave.



- Tijekom čitavog ciklusa nabave, **elektronički mediji** mogu imati značajnu ulogu u širenju, prikupljanju i obradi informacija kako bi se smanjili troškovi transakcija, prijenosa podataka i komunikacije. Tako, na primjer, internet stranice mogu pružiti brze i strukturirane informacije gospodarskim subjektima o potencijalnim poslovnim prilikama, zbirkama inovacija, te o prethodnoj informacijskoj obavijesti o konkretnim postupcima nabave i specifičnim pozivima na nadmetanje i na dostavu ponuda, kao i opće informacije o kupcu ili kontekstu same javne nabave konkretno ili općenito. Tijekom pregovaračke faze, mogu generirati širi interes i odaziv, istovremeno pružajući ujednačenu i još važnije - istovremenu informaciju svim zainteresiranim stranama. Također, gospodarski subjekti mogu podnositi ponude elektroničkim putem preko za to predviđenih elektroničkih medija.
- Potrebno je da elektronički alati budu korišteni na nediskriminirajući način osiguravajući pritom jednaki tretman svih zainteresiranih ponuditelja. E-nabava se uobičajeno koristi za gotove 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 je obilježena višim rizikom od nabave gotovih rješenja „s police“. Ponuditelj možda neće moći isporučiti rješenje ili njegova izvedba može biti ispod očekivanja; također, praktične poteškoće mogu kočiti primjenu novog rješenja ili njegovu integraciju unutar ponuditeljeve organizacije.
- U tom smislu, upravljanje rizikom trebalo bi postati dijelom procesa donošenja odluka i od općeg vrednovanja: u inovativnoj nabavi, neuspjeh postupka je moguć i javni naručitelji bi mogli tražiti ponuditelje da u svoje ponude uključe analizu rizika i prijedloge aktivnosti za smanjenje i kontroliranje rizika na prihvatljivoj razini; javni naručitelji bi također trebali nastojati razvijati sustav smanjenja rizika i plan intervencija jednom kada je rješenje odabrano, raspoređujući odgovornosti prema kapacitetima, kako bi se umanjio specifični rizik.
- Sustavi, kontrole i odgovarajuća edukacija trebala bi se uključiti u svaki korak postupka nabave radi osiguranja integriteta i izbjegavanja sukoba interesa, odnosno onih situacija u kojoj pojedinac ili organizacija imaju ili vrlo vjerojatno imaju više od jednog interesa za sklapanje ugovora koji vodi u pitanje pristranost, koruptivne radnje (npr. financijske ili osobne povezanosti osoba uključenih u pripremu nadmetanja ili evaluiranja ponuda, tj. potencijalnih ponuditelja). Iz tog razloga, na početku postupka nabave, svaki trenutni ili potencijalni sukob interesa treba biti objavljen i evidentiran u dosjeu predmeta.

Slika 9. Glavni koraci PPI-a



## 2.2. Preliminarni aktivnosti

### 2.2.1. Okvirna pravila nabave inovativnih rješenja

#### Što učiniti?

Prije svega, javni naručitelji trebaju provesti raspravu o načinima na koje se javne nabave mogu povezati sa širim ciljevima politike i odrediti moguću ulogu inovacije, često u kombinaciji sa sekundarnim raspravama o održivosti - u relevantnim sektorima. Pritom bi trebali identificirati takozvane ključne čimbenike uspjeha koji će se koristiti u kasnijim fazama postupka nabave.

#### **FOKUS: ŠTO ZNAČI INOVACIJA?**

Prema priručnicima *OECD Oslo Manual* (2005.) i *The Innovation Imperative* (2015.), inovacija se može definirati kao uvođenje novog ili značajno poboljšanog proizvoda ili postupka; 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 državnu službu.

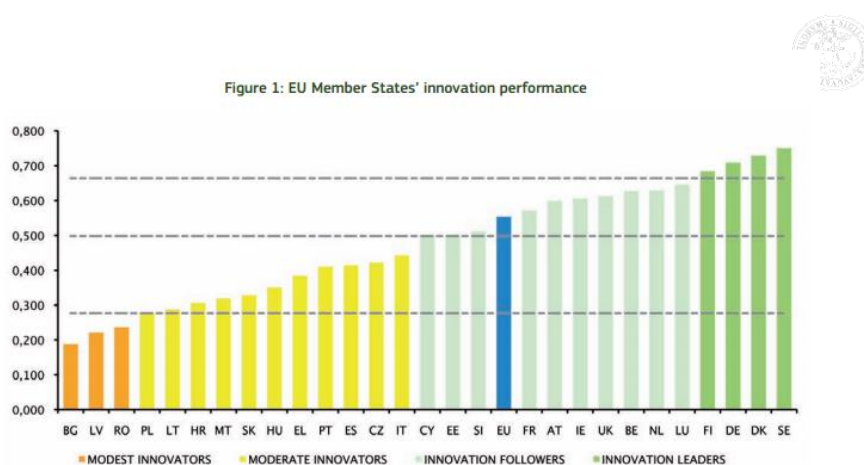
U praktičnom smislu, rad, proizvod, usluga ili proces mogu se definirati kao inovativan ako

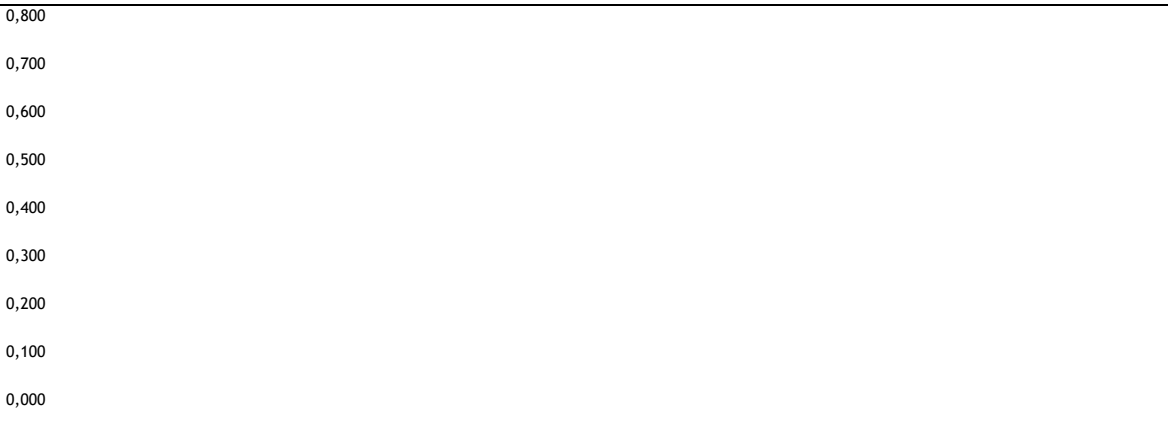
- ima značajnu dodanu vrijednost (u smislu povećane društvene vrijednosti ili vrijednosti za novac);
- ima prisutnost na tržištu kraće od 2 godine u malom komercijalnom dosegu;
- ili
- upotrebljava stare tehnologije na nove načine.

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 10.** Europska ljestvica uspjeha u inovacijama 2014. (Europska komisija)



| Slika 10.: učinak država članica EU-a na području inovacija                          |                    |                       |                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
|  |                    |                       |                       |
| SLABI INOVATORI                                                                      | UMJERENI INOVATORI | SLJEDBENICI INOVACIJA | PREDVODNICI INOVACIJA |

**Slika 11.** EU definicija inovacija



# **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?**

### INOVACIJA

„pretvorba ideje u tržišni proizvod ili uslugu, novi ili poboljšani postupak proizvodnje ili distribucije ili nova javna usluga“

(Wilkinson i ostali autori, „Javna nabava za istraživanje i inovaciju“, Istraživanje Glavne uprave Europske komisije, 2005.)

POTICANJE TRŽIŠTA NA PREDLAGANJE KREATIVNIH RJEŠENJA

## **KAKO?**



## **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

### Vrste inovacija

**Postupna inovacija:** niz malih poboljšanja postojećeg proizvoda ili proizvodne linije koja obično pomažu zadržati ili poboljšati konkurentsku poziciju kroz određeno vremensko razdoblje. Postupnu inovaciju redovito koriste poduzeća iz područja visoke tehnologije koja trebaju nastaviti poboljšavati svoje proizvode kako bi im dodala nove značajke koje žele potrošači.

**Radikalna inovacija:** radikalna ili narušavajuća inovacija je inovacija koja ima značajan utjecaj na tržište i gospodarsku aktivnost poduzeća na tom tržištu. Ovaj je koncept usredotočen na utjecaj inovacija, za razliku od njihove novosti. Inovacija bi, primjerice, mogla promijeniti strukturu tržišta, stvoriti nova tržišta ili učiniti postojeće proizvode zastarjelim.

**Probojna inovacija:** usredotočuje se na iznenađenje koje stvara u ljudima. Ova vrsta inovacija je rijetka i temelji se na znanstvenim i inženjerskim znanjima.

Vodič za podršku inovacijama u malim i srednjim poduzećima (MSP-ovima), izrađen u okviru europskog projekta InnoSupport

<http://www.innosupport.net/>

Slika 12. Definicija inovacija 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

Direktiva 2014/24/EU, članak 2. stavak 22.

„Inovacija” znači provedba novog ili značajno poboljšanog proizvoda, usluge ili postupka, uključujući, ali ne ograničavajući se na postupke proizvodnje, građenja ili izgradnje, nova metoda stavljanja na tržište ili nova metoda organizacije u poslovnoj praksi, organizacije radnog mjesta ili vanjskih odnosa između ostalog s ciljem pomaganja rješavanja društvenih izazova ili kao potpora strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast

#### **Kako to učiniti?**

Javni naručitelji trebali bi raspolagati informacijom jesu li kreatori politika izradili **nacionalnu, regionalnu ili lokalnu strategiju inovacija** i na temelju takvog vodiča (ako postoji) istaknuti glavna područja prioriteta, način na koji će se provesti sljedeća procjena potreba i odrediti primjenjive postupke prema specifičnoj potrebi. Inovacijske strategije mogu se u velikoj mjeri razlikovati od države do države: u nekim slučajevima imaju oblik opsežnog pravnog instrumenta i okvira (zakonske odredbe, gospodarski ciljevi, smjernice za naručitelje i dokumentacija politike); u drugim slučajevima, neobvezujuće su naravi i sastoje se od programa ili strukturiranih planova koji su usmjereni k postizanju definiranog cilja u određenom području politike. Inovacijska strategija rjeđe je ograničena na osiguravanje instrumenata financiranja ili novčanih poticaja, kao općeniti ili samostalni mehanizam. Ipak, značajna dodana vrijednost može se postići zajedničkom analizom inovacija na tržištu i razmjenom informacija između različitih tijela javne uprave za nabavu država članica. Raspodjela rizika i koristi od nabave inovacija ključan je element politika EU o inovacijama.



#### Primjeri inicijativa za promicanje javne nabave inovacija

Austrija je 2012. uspostavila „Austrijski akcijski plan za javnu nabavu s ciljem promicanja inovacija PPI“ (<https://era.gv.at/object/document/2177>) kao nastavak „Austrijske strategije za istraživanje, tehnologiju i inovacije RTI (2011.)“. Strategija RTI ima za cilj stvoriti „sustavnu, suvremenu politiku istraživanja, tehnologije i inovacija“ gdje je javnoj nabavi dodijeljena uloga jednog od pokretača. Akcijski plan PPPI detaljno opisuje kako se postiže taj pokretački učinak (tj. mjere, sredstva, odgovornosti).

U Njemačkoj se PPI ne promiče putem *ad hoc* akcijskog plana. Naprotiv, nabava inovacija dio je sveukupne inovacijske strategije njemačke vlade. „Strategija za visoke tehnologije - inovacija za Njemačku“ (<http://www.hightech-strategie.de/de/The-new-High-Tech-Strategy-390.php>) obuhvaća sve istraživačke, tehnološke i inovacijske mjere njemačke vlade. Nabava inovacija najvažnija je mjera u okviru instrumenata politike usmjerenih na potražnju. Šest federalnih njemačkih ministarstava dogovorilo je 2007. promicanje inovativne javne nabave.

U Hrvatskoj se PPI promiče Strategijom poticanja inovacija Republike Hrvatske 2014.-2020.<sup>12</sup> kojom se dugoročno usmjerava razvoj i sustavno poticanje inovacija koje predstavljaju temeljne vrijednosti društva u cjelini, a posebice gospodarstva. Također, PPI se promiče i Strategijom pametne specijalizacije Republike Hrvatske 2016.-2020. (RIS3)<sup>13</sup>, a posebno su određena tematska prioritetna područja s najvećim potencijalom za ulaganja u istraživanje i razvoj te daljnji rast i razvoj hrvatskog gospodarstva: zdravlje i kvaliteta života, energija i održivi okoliš, promet i mobilnost, sigurnost te hrana i bioekonomija.

#### OBRAZAC ZA PLANIRANJE POTREBA I ŠTO KUPITI POSTUPKOM JAVNE NABAVE

- 1) **Skicirajte ključne ciljeve projekta** uključujući zakonska pravila i ciljeve isporuke usluga.
- 2) **Opišite primarne koristi** koje proizlaze iz rješavanja problema, uključujući:
  - a) vrstu i razinu koristi (društvena, ekonomska, ekološka itd.);
  - b) korisnike; i
  - c) na koji način koristi proizlaze iz rješavanja problema.
- 3) **Opišite nedostatke** koji bi mogli ili će proizaći iz ulaganja.
- 4) **Identificirajte neispunjene potrebe** kroz jedno od sljedećeg:
  - a) pristup odozdo prema gore (tj. potrebe koje proizlaze od krajnjih korisnika kroz razgovor ili fokus grupe);
  - b) pristup odozgo prema dolje (npr. upitnici, uredska istraživanja);
  - c) kombinacija oba navedena pristupa
- 6) **Provedite analizu tržišta** kako biste otkrili što kupiti i kako, individualnim sastancima 1-na-1 s mogućim gospodarskim subjektima ili tijekom infodana
- 7) **Opišite projekt, uključujući svrhu, karakteristike i vremenski okvir**, uključujući:
  - a) komponente projekta koje mogu biti nabavljene u paketu ili zasebno;
  - b) vremenske zavisnosti, npr. zaključenje druge infrastrukture;
  - c) trajanje projekta i predviđeni raspored; i
  - d) najvjerojatniji utjecaj na korisnike i dionike.

<sup>12</sup> više na linku: <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/434155.pdf>

<sup>13</sup> više na linku: <https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/dodatni/439965.pdf>

### Najčešće pogreške

Nedostatak jasne komunikacije kreatora politike o najvažnijim ciljevima politike i potrebi pružanja inovativnih odgovora na društvene izazove; nedostatak definirane i koherentne inovacijske strategije u biranju što je potrebno i naknadnog biranja kako kupiti inovaciju; nedostatak administrativnih kapaciteta javnih naručitelja u području određivanja prioriteta određenih kupnji inovacija u relevantnim sektorima zbog učestalih izbjegavanja rizika.

Planiranje je presudno. Ako naručitelj neispravno postupi tijekom ovog dijela postupka, zasigurno će doći do pojavljivanja daljnjih pogrešaka i problema. Nedostatak planiranja također će ugroziti moguću suradnju između javnih naručitelja.

### Naučene lekcije

Kao što su pokazala iskustva iz različitih zemalja, mogući odgovori uključuju dodatnu edukaciju i obrazovanje za provoditelje postupaka javne nabave - javnonabavljače, te poboljšanje pravnog okvira. Ostale važne i uspješne metode obuhvaćaju određivanje cilja (npr. nabava inovativnih rješenja u Finskoj treba predstavljati 5% ukupne nabave) i organiziranje radionica za poboljšanje koordinacije između različitih dijelova sustava javne nabave (Turska). Među ostalim mjerama, vlada Novog Zelanda uvela je „vladina pravila o nabavi“ koja pružaju fleksibilno okruženje koja podržava dobru praksu, vodiče, alate i obrasce.

### Zaključak

- Provjerite postoji li nacionalna ili lokalna strategija za inovacije (da/ne)
- (Ako da) Utvrdite glavne i najvažnije ciljeve politika (gospodarski rast, održivi razvoj, zaštita okoliša, socijalna skrb, digitalizacija itd.)
- Procijenite potencijal svakog pojedinog sektora (zdravstvo, energetika, IKT itd.) u postizanju ciljeva politike
- Utvrdite postoji li uloga za inovacije u odgovarajućem sektoru
- Utvrdite alat za utvrđivanje potreba javnih naručitelja, a naročito krajnjih korisnika, npr. liječnika, pacijenta, građana (odozdo prema gore, odozgo prema dolje, kombinacija oba navedena pristupa)
- Sastavite praktične upute 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 dionika postupka nabave; sastavljenog od iskusnog i profesionalnog osoblja; obuka i aktivnosti izgradnje kapaciteta; dostupnost tehničke, financijske i komunikacijske podrške)

#### **2.2.1.1. Okvirna pravila nabave inovativnih rješenja u vezi sa Pametnom ENERGETIKOM**

Energetska politika EU počiva na nekoliko temeljnih postavki: s jedne strane, usmjerena je na smanjenje potrošnje energije i povećanje razine energetske učinkovitosti uz istovremeno povećanje potražnje za energijom. S druge strane, sektor energetike prisiljen je ograničiti proizvodnju energije iz fosilnih izvora, koji se iscrpljuju velikom brzinom. U isto vrijeme, specifični smjer razvoja sektora energetike pokazuje da novi ogranci sektora energetike idu prema opskrbi najčišćom energijom, naročito onom iz alternativnih izvora.

Javni naručitelji bi trebali poštivati europsku politiku o energiji s ciljem:

- određivanja moguće uloge inovacije u pogledu energije: donositelji politika trebali bi raditi na energetske politikama na nacionalnoj i regionalnoj razini (strategija politike, akcijski planovi);
- definicije onog što je inovativno s obzirom na područje interesa javnog naručitelja povezanog s energijom: rad, proizvod, usluga ili proces;
- definicije ključnih ciljeva projekata u vezi s energijom (uključujući vladine politike i ciljeve pružanja usluga);
- opisivanja primarne koristi:
  - vrste i razinu koristi, npr. socijalne, gospodarske, ekološke itd., kao i negativne rezultate;
  - vrste korisnika;
- utvrđivanja neispunjenih potreba;
- provedbe analize tržišta;
- utvrđivanja takozvanih ključnih faktora uspjeha koji se trebaju koristiti u naknadnim fazama postupka nabave.

Svi signali politika i regulatorni okviri o javnoj nabavi u sektoru energetike mogu se opaziti u Komunikaciji Europske komisije naslovljenoj „Ubrzanje inovacija u području čiste energije“, u kojem se nabava inovativnih rješenja vidi kao značajan instrument razvoja sektora energetike. Navedeno je da inovacije u području čiste energije zahtijevaju jedinstveno tržište koje dobro funkcionira i solidnu politiku konkurentnosti, što novopridošlim gospodarskim subjektima daje priliku da stave svoje inovacije na tržište uz jednake mogućnosti kao drugi. Pomoću Unije tržišta kapitala stvorit će se više prilika za financiranje inovativnih projekata u području energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije. Prema navedenoj Komunikaciji *ubranje inovacija u području čiste energije zahtijevat će važne promjene u poticajima za energiju i propisima o energiji*. Potrebna je promjena u trenutačnoj politici s obzirom na fosilna goriva jer postaju prepreka razvoju novih inovacija u području čiste energije. Godišnji izravni poticaji povezani sa sektorom fosilnih goriva iznosili su oko 41,9 milijardi eura u 2012., a uzimajući u obzir okolišne vanjske učinke - ukupni troškovi iznosili su oko 300 milijardi eura. Takva politika nije u skladu s planom utvrđenim Pariškim ugovorom, te politikama skupina G20 i G7, a posljedično





podrazumijeva da je izvor javnog financiranja za istraživanje i inovacije u području čiste energije manji nego ikad. Unatoč tome, jedan od načina za rješavanje tog pitanja jest da EU predvodi inicijative za istraživanje i inovacije u sklopu programa Obzor 2020. kojim se te mjere u području čiste energije podržavaju financijski s do 1,1 milijardu eura.

Slijedom navedenog, tehnologije obnovljivih energija predstavljaju jedan od najvažnijih smjerova EU za prijelaz s tradicionalnih izvora energije. Time se, između ostalog, bavi Direktiva o tržištu električne energije, u kojoj se predlaže pristup osmišljavanju tržišta električne energije s ciljem stvaranja tržišta prikladnog za obnovljive izvore radi smanjivanja potrebe za posebne programe potpore, fokusa javne podrške na još nedorađene tehnologije obnovljive električne struje te doprinosa naporima istraživanja i inovacija s obzirom na privlačne instrumente na tržištu za te tehnologije.

U Komunikaciji „[Čista energija za sve Europljane](#)”<sup>14</sup> Komisija iznosi niz mjera kako bi pomogla preusmjeriti financijske tokove u smjeru čiste energije, uključujući mjere za jačanje transparentnosti o pitanjima poticaja i njihovog učinka na inovacije.

Postojeći prijedlozi Komisije za revidiranje sustava trgovanja emisijskim jedinicama EU (engl. *Emission Trading System*, skraćeno i dalje u tekstu: ETS) kao i uredbe o podjeli napora te integraciju korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstvo (engl. *Land Use, Land Use Change and Forestry*, skraćeno i dalje u tekstu: LULUCF) obuhvaćaju ukupni napor za smanjenje emisija stakleničkih plinova koje će na sličan način potaknuti niskougljične inovacije. Akcijski plan za kružno gospodarstvo doprinijet će rastu energetske učinkovitosti i smanjenju emisija boljim iskorištavanjem sirovina te reciklažom sekundarnih sirovina i otpada. Odgovarajuća uloga bio-gospodarstva bit će razmotrena u nadolazećoj reviziji Strategije o bio gospodarstvu i njezinome mogućem ažuriranju. Dekarbonizacija prometa djelovat će kao dodatni čimbenik privlačenja inovacija. Komunikacija o Europskoj strategiji za mobilnost s niskom razinom emisije stakleničkih plinova (vidjeti odjeljak 1.3.1.) sadrži akcijski plan za olakšanje prijelaza na mobilnost s niskom razinom emisija i omogućavanje novih prilika za inovacije, otvaranje radnih mjesta i smanjenje europske ovisnosti o energiji.

Naposljetku, javna nabava može i trebala bi služiti kao dodatni snažni instrument za stvaranje tržišta za inovativne proizvode. Europska standardizacija može dodatno podržati zelenu javnu nabavu inovativnih proizvoda pomažući javnim naručiteljima u razvoju potrebnih tehničkih specifikacija. Kako je navedeno u Inicijativi o pokretanju i rastu, u 2017. Komisija će uvesti mjere za EU nabavu kako bi, između ostalog, potakla zemlje članice da odrede ambiciozne ciljeve za kupnju inovativnih rješenja.

Daljnji koraci koje će Europska komisija poduzeti opisani su u navedenoj Komunikaciji „[Ubrzanje inovacija u području čiste energije](#)”. U tom bi pogledu smjernice EU-a o državnoj potpori trebale biti preispitane kako bi potakle razvoj tržišta obnovljivih izvora energije pomoću inovativnih tehnologija i rješenja; nove mjere utvrđuju se radi jačanja

<sup>14</sup> više o tome na linku: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>

transparentnosti poticaja EU i njihovog ukupnog učinka na inovacije te preusmjeravanja financijskih tokova na područje čiste energije; daljnji rad na strategijama nakon 2020. za automobile/kombije, kamione, autobuse i turističke autobuse trebao bi se provesti radi definiranja njihovog utjecaja na istraživanje i inovacije; pravilno određivanje prioriteta za buduće godišnje radne programe EU za europsku standardizaciju (dekarbonizacija gospodarstva, podrška zelenoj javnoj nabavi). Nadalje, poduzet će se napori za jačanje prihvatanja inovativnih rješenja u području čiste energije na tržištu kroz javnu nabavu, uključujući kontekst preispitivanja Direktive o čistim vozilima (Direktiva 2009/33/EZ) i kroz daljnji razvoj dobrovoljnih kriterija za zelenu javnu nabavu.

### 2.2.2. Određivanje tima za upravljanje projektom

#### Što učiniti?

Pri pokretanju postupka PPI-a od izuzetne je važnosti korištenje tehnika upravljanja projektima i utvrđivanje tima koji će biti posvećen projektu. Jednostavna struktura odgovornosti s posvećenim osobljem koje izvještava javnog naručitelja i linearnim, po mogućnosti kratkim lancem donošenja odluka, temeljni je preduvjet za primjereno provođenje projekta. To je još naglašenije kada se suradnja odvija među javnim naručiteljima iz različitih država članica.

#### **FOKUS: UPRAVLJANJE PROJEKTOM U NABAVI INOVACIJE**

Upravljanje projektom može se općenito definirati kao primjena znanja, vještina i tehnika radi učinkovitog i djelotvornog izvršavanja projekata kako bi se postigli poslovni ciljevi. Prema Institutu za upravljanje projektima, upravljanje projektima oslanja se na sljedeća osnovna znanja:

- Integracija
- Trošak
- Ljudski resursi
- Djelokrug
- Kakvoća
- Komunikacija
- Vrijeme

Upravljanje projektima ima ključnu ulogu u javnoj nabavi jer definira strategiju nabave, što nabaviti i kada (u životnom ciklusu projekta); kako tražiti i odabrati željene proizvode; kako upravljati rizicima, ugovorima i odnosima s gospodarskim subjektima.

#### Kako to učiniti?

Svakim projektom treba upravljati voditelj projekta, koji je ujedno i osoba odgovorna za planiranje projekta i kontrolu nad provedbom, te voditelj/koordinator tima sastavljenog od članova s istaknutim ulogama prema prirodi projekta.



Kod nabave inovacija postoji potreba za razumijevanjem tržišta, kao i potreba organizacije za određenom robom, radom ili uslugom (koje još ne postoje). Stoga postoji potreba za pojedincima ili timovima koji mogu provoditi aktivnosti istraživanja tržišta (izvana) i analizu potreba (iznutra). Projektni tim također treba posjedovati određeni stupanj stručnosti u nabavi, kao i sve druge potrebne povezane vještine važne za projekt. Te vještine i funkcije mogu se pronaći u organizaciji i izvan nje kako bi se uspostavio privremeni projektni tim za obavljanje zadataka.

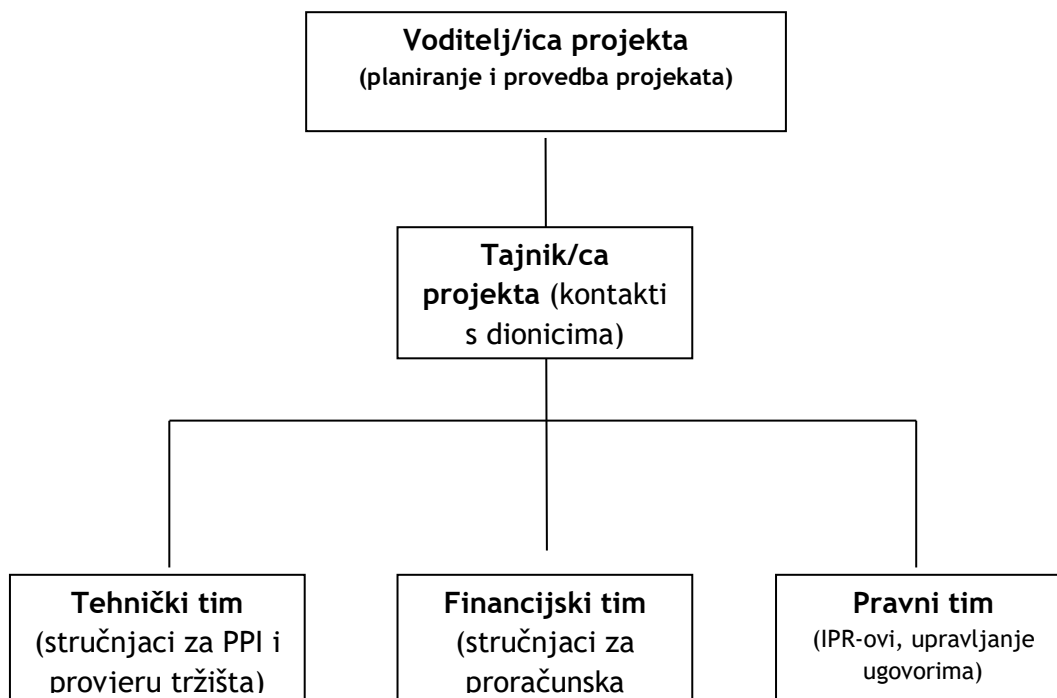
### **Najčešće pogreške**

Nedostatak odgovarajućeg vodstva; nedostatak odgovarajuće stručnosti; nedostatak koordinacije između različitih resursa i aktivnosti; nedostatak svijesti o tome kako sustavi organizacije utječu na projekt; nedostatak specifičnih sposobnosti za prepoznavanje i određivanje konkretnih potreba i potencijalnih rješenja; nejasno definiranje očekivanja dionika (tj. kupca/korisnika, potencijalnog sponzora, višeg menadžmenta i potencijalnih gospodarskih subjekata / ponuditelja).

### **Naučene lekcije**

Upravljanje projektima može pridonijeti savladavanju nekih od navedenih izazova primjenom sposobnosti utvrđivanja, analize i odgovora na projektni rizik te uvođenjem potrebnih sredstava za prevladavanje nekih nedostataka sposobnosti. Uspješna nabava inovativnih dobara ili usluga zahtijeva specijalističke vještine, kompetencije i resurse.

*Slika 13. Tim za upravljanje projektom - strategija integriranog upravljanja projektima  
(engl. Integrated Project Management, skraćeno i dalje u tekstu: IPM)*



### Zaključak

- Tim koji upravlja projektom treba imati dovoljno djelatnika koji ispunjavaju potrebe u pogledu kvalitete i količine;
- Kontinuitet osoblja je neophodan. U slučaju značajne promjene članova osoblja, izuzetno je važno zapisati sve informacije i osigurati dostatno vremensko razdoblje u kojem će član na odlasku uvesti novog člana u tim;
- Dopustite članovima da se temeljito upoznaju jedni s drugima kako bi se izgradilo uzajamno povjerenje (pogotovo za transnacionalnu suradnju);
- Postoje neke uloge koje trebaju biti prisutne u svim projektima nabave: tehnička, financijska, pravna, ugovorna, voditelji projekta i službenici za odnose s javnošću.

#### **2.2.2. 1. Specifičnosti tima za upravljanje projektom u vezi sa Pametnom ENERGETIKOM**

Budući da je sektor energetike osjetljiv, pravni je okvir za upravljanje takvim projektima strog. Tijekom formiranja tehničkog tima potrebno je poštivati sljedeće stručne zahtjeve:

- inženjeri ili tehničari specijalizirani za mreže, instalacije, električne uređaje i uređaje za grijanje i hlađenje, plinske uređaje, uređaje za obnovljivu energiju;

- energetski auditori za provedbu analize potrošnje energije na temelju tehničke dokumentacije i mjerenja;
- specijalisti građevine i arhitekti sa stručnim znanjem u području energetski učinkovitih zgrada;
- analitičari sa stručnim znanjem o optimizaciji troškova potrošnje energije;
- graditelji/projektanti u području, primjerice, elektromobilnosti za stručnu podršku u razvoju infrastrukture za punjenje;
- znanstvenici koji se bave područjem tradicionalne i obnovljive energije;
- specijalisti za alternativna goriva;
- specijalisti za teoriju i praksu s obzirom na zakonodavstvo o energetici.

Općenito govoreći, projektni tim trebao bi se sastojati od specijalista koji bi u svakoj fazi postupka nabave, počevši od pripreme faze kroz specifikaciju predmeta nabave i određivanje sposobnosti ponuditelja do postupka provedbe, trebali podržavati cijeli tim svojim specifičnim stručnim znanjima. Vrsta stručnjaka za energetiku u svakom pojedinačnom slučaju ovisi o vrsti ugovora, koji može biti o energetske učinkovitosti, obnovljivim izvorima, skladištenju energije ili drugom pitanju povezanom s energijom. Primjerice, u području energetske učinkovitosti, u sklopu građevinskih radova povezanih s toplinskom modernizacijom, bit će potrebno znanje stručnjaka kompetentnih u području građevine te strojarstva i elektrotehnike, ali koji također znaju koji su materijali dostupni na tržištu i koje je najbolje koristiti. Kod nabave usluga povezane s rekonstrukcijom energetske infrastrukture potreban je stručnjak za energiju ili električne energije. Kod nabave električne energije ili topline potrebna su znanja analitičara i osoba koje mogu optimizirati snagu i količinu energije procijenjene za predmetnu zgradu ili pak više zgrada. Naravno, kako je navedeno u općenitom dijelu Alata, stručnjaci u području zakonodavstva o nabavi te upravljanja financijama i projektima trebali bi također biti članovi projektnog tima za PPI.

### 2.2.3. Određivanje granica

#### Što učiniti?

Temeljni korak prije procjene potreba jest određivanje scenarija nabave odgovarajući na sljedeća pitanja:

- 1) Postoje li potencijalne koristi u smislu povećanja resursa i/ili vještina ako se angažira šira suradnja na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili europskoj razini? (vidjeti u nastavku)
- 2) Treba li savjetovanje s tržištem nastupiti prije definiranja postupka dodjele?



#### FOKUS: ŠTO ZNAČI PROVJERA TRŽIŠTA?

Prethodna provjera tržišta (članak 40. Direktive 24/2014/EU i Poglavlje 2. Priprema, Odjeljak A Istraživanje tržišta) omogućuje naručiteljima da provjere svoje potrebe s 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, provjera tržišta pruža 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 bit će traženi od strane naručitelja.

Za načine na koji se provjere tržišta mogu provesti, vidjeti 2.4. u nastavku.

### 3) Kako bi se naručitelji trebali baviti pitanjima povjerljivosti i prijenosa tehnologije?

#### FOKUS: PITANJA POVJERLJIVOSTI I PRIJENOSA TEHNOLOGIJE

Ako je pitanje prava intelektualnog vlasništva (IPR) ključno u pretkomercijalnoj nabavi (PCP), gdje je objekt nabave koju provodi naručitelj istraživačka i razvojna usluga koja je sposobna stvoriti prototip novog proizvoda i/ili usluge, PPI se uglavnom bavi pitanjem povjerljivosti i prijenosa tehnologije.

Prvo pitanje, povjerljivost, odnosi se na obvezu naručitelja da čuva povjerljivost predloženih rješenja i osjetljivih informacija koje otkriju gospodarski subjekti (npr. tehničke ili poslovne tajne ili povjerljivi elementi postupka), osim ako gospodarski subjekt izričito (tj. u pisanom obliku) ovlasti javne naručitelje da objave sve relevantne informacije trećim stranama. Pravo na zaštitu povjerljivih informacija suštinsko je pravo, a istodobno i dobro utvrđeno načelo prava na EU i nacionalnoj razini. U svakoj komunikacijskoj razmjeni i skladištenju informacija javni naručitelji se pozivaju na osiguranje cjelovitosti i povjerljivosti svih osjetljivih podataka koje je gospodarski subjekt otkrio.

Što se tiče **prijenosa tehnologije**, tj. širenja inovativnih tehnologija s izvornog mjesta i unutarnjih skupina, pravila postupanja trebala bi biti usmjerena na osiguranje da se inovacije u proizvodima i postupcima prenose na širu razinu kako bi se pogodovalo ukupnom gospodarskom rastu i konkurentnosti. U tom je smislu bitno postići sveobuhvatan i pravedan ugovor s gospodarskim subjektom čija se tehnologija nužno treba prenijeti. Sporazum o prijenosu tehnologije treba obuhvatiti sve izume, prototipove, gotove uređaje ili znanja čije se osjetljive informacije otkrivaju radi potpune komercijalizacije i stavljanja na raspolaganje široj skupini gospodarskog subjekta.

U nacionalnim i EU pravilima o javnoj nabavi, propisi o povjerljivosti i prijenosu tehnologije ovise o odredbama sadržanim u dokumentaciji o nabavi ili *ad hoc* sporazumu. Javni naručitelji obično ne mogu dijeliti osjetljive informacije ili poslovne tajne s drugim ponuditeljima ili gospodarskim subjektima, osim ako to nije izričito dopustio relevantni gospodarski subjekt.

Primjerice, s obzirom na natjecateljski dijalog, Direktiva EU 2014/24 propisuje: „Tijekom dijaloga javni naručitelji trebaju osigurati jednako postupanje prema svim sudionicima. Posebice ne smiju davati informacije na diskriminirajući način kojim bi se moglo pogodovati pojedinim sudionicima u odnosu na druge. U skladu s člankom 21. javni naručitelji ne smiju drugim sudionicima otkriti ponudena rješenja ili druge povjerljive podatke koje im je priopćio natjecatelj ili ponuditelj koji sudjeluje u dijalogu bez njegove suglasnosti. Takva suglasnost ne može vrijediti kao opće odbijanje pristupa informacijama nego se odnosi na namjeravano prosljeđivanje određenih informacija (članak 30. stavak 3.), što je također određeno i nacionalnim Zakonom o javnoj nabavi (članak 110. stavak 2.).

#### Kako to učiniti?





Tim za nabavu treba utvrditi svoje proračunske kapacitete i stupanj stručnosti, a u slučaju nedostatnih resursa treba procijeniti priliku za pristup vanjskim sredstvima (npr. sredstvima Europske unije, vidjeti st. 1.4. u tekstu iznad) ili dijeliti postupak nabave s drugim javnim naručiteljima (zajednička nabava) unutar ili izvan nacionalnih granica. Da bi se to postiglo, iznimno je važno da članovi postanu aktivni u nekoj nacionalnoj ili europskoj mreži javnih naručitelja (primjeri uključuju Mrežu javne nabave <<http://www.ppneurope.org>>, Platformu za nabavu inovacija <<http://www.innovation-procurement.org>> i inicijativu Europske komisije za potporu javnim tijelima pri provedbi postupaka za nabavu inovacija <<http://www.eafip.eu>>).

Javni naručitelji u postupku nabave inovacija trebaju moći utvrditi je li korisno ispitati tržište prije provedbe postupka kako bi se prikupilo znanje o trendovima, sposobnosti i kapacitetu svakog gospodarskog subjekta i izradili posebni zahtjevi. U tom je smislu posebno korisno imati izravan i najširi mogući pristup poduzetničkom svijetu koji se može ostvariti otvaranjem namjenskog ureda. Izazov je ispravno i učinkovito organizirati takve provjere kako bi potaknuli sudjelovanje i otkrili najzanimljivije inovacije koje odgovaraju potrebama. Takav rezultat zahtijeva velike napore, stručan tim i umrežavanje te bi trebalo biti osigurano dijeljenje rezultata i informacijama prikupljenih tijekom različitih info dana i savjetovanja kako bi se povećali katalozi inovacija i bolje definiralo ŠTO KUPITI.

Što se tiče prava intelektualnog vlasništva, pravni stručnjak jedna je od najznačajnijih osoba u timu za upravljanje projektima.

#### OBRAZAC ZA UČINKOVITO DEFINIRANJE ŠTO KUPITI

- 1) Odlučiti može li javni naručitelj lako započeti postupak nabave ili postoji nedostatak resursa i stručnosti što bi ukazivalo na pitanje treba li se podijeliti rizik/korist u zajedničkoj nabavi 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 prethodna provjera tržišta i na koji način (sastanci 1-na-1 s dobavljačima, upitnici, razgovori, 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 gospodarskim subjektima da će osjetljiva informacija koja se dijeli biti tretirana prema pravilima o povjerljivosti. Kao u zaštiti intelektualnog vlasništva, u javnoj nabavi inovativnih rješenja gospodarski subjekti 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.

#### Najčešće pogreške

Nedostatak informacija o tržištu; izbjegavanje rizika; nedostatak sklonosti prema zajedničkoj ili prekograničnoj nabavi; nedostatak znanja o mogućim vanjskim izvorima financiranja; nedostatak sudjelovanja u nacionalnim ili transnacionalnim mrežama nabave; nedovoljna sposobnost za održavanje učinkovite dvosmjerne komunikacije i dijaloga s tržištem; nedostatak znanja i/ili stručnosti o mjerodavnim zakonima o povjerljivosti i prijenosu tehnologije.

#### Naučene lekcije



Neprepoznavanje potrebe za uključivanjem vanjskih dionika učestala je kritika mnogih provedenih postupaka i ugovora koji iz postupaka proilaze, te često negativno utječe na uspješno izvršenje istog što ponekad rezultira dodatnim troškovima za otklanjanje propusta ili pogrešaka.

Nadalje, izuzetno je važno provesti procjenjivanje dostupnih opcija za provođenje postupka nabave kako u smislu ispravnog prepoznavanja objekta koji se treba kupiti tako i definiranja realnog proračuna kako bi se postigli željeni rezultati.

Posljednje, ali ne i najmanje važno, pitanje upravljanja povjerljivošću i prijenosom tehnologije treba biti riješeno što je prije moguće.

### Zaključak

- Kod sastavljanja proračuna javni naručitelji bi trebali predvidjeti adekvatnu razinu nepredviđenih situacija. Nadalje, proračun 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 najbolji su alati u slučaju manjka kapaciteta, nedostatne stručnosti ili proračuna koji bi se koristio za specifičnu nabavu, te su posebno korisni u slučaju nabave inovacija (vidjeti u nastavku)
- Zajednička i prekogranična nabava dopušta naručiteljima dijeljenje inovacije (i ekspertize koja proizlazi iz iste) prikupljanjem potreba ili zaključenjem okvirnog sporazuma za potrebe drugih javnih naručitelja (na nacionalnoj i EU razini) koji ga mogu neometano konzumirati (vidjeti u nastavku)
- Javni naručitelji bi također trebali razmotriti dostupnost i kapacitet tržišta za potrebe koje je potrebno zadovoljiti. Zapravo, nisu sve nabave dostupne. Traži li naručitelj nešto što je iznad (trenutnih) tržišnih mogućnosti? Jesu li rokovi realni?
- Povjerljivost informacija koje otkrivaju gospodarski subjekti treba biti osigurana u svakom koraku postupka nabave.
- Od ključne je važnosti znati treba li i kako upravljati pitanjem prijenosa tehnologije, tj. dogovoriti s gospodarskim subjektom uvjete pod kojima se mogu otkriti važni podaci kako bi se potaknula i inovacija i gospodarski rast na široj razini.

## 2.3. Definiranje i procjena potreba

### 2.3.1. Definiranje potreba

#### Što učiniti?

Postupak nabave inovativnih rješenja počinje s neispunjenom potrebom za inovativnim rješenjima koja može biti potaknuta sadašnjim stanjem ili, poželjno, budućim stanjem društvenih izazova ili operativnih zahtjeva i koja se ne može riješiti ili se može riješiti samo uz prekomjerne troškove ili rizike koji nisu prihvatljivi već dostupne robe ili usluga.



Prisutnost neispunjene potrebe očituje se u slučajevima kada:

- postojeća rješenja ne mogu riješiti ponavljajući problem koji već sada negativno utječe na pružanje usluga od javnog interesa (npr. tehnička pitanja, proračunske promjene, promjene u obrascima ponašanja građana).

Europska komisija (Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike) zatražila je Bundesbeschaffung GmbH (BBG) i Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) provedbu istraživanja s ciljem analize moguće provedbe Zajedničke prekogranične javne nabave (engl. *Joint Cross-Border Public Procurement*, skraćeno i dalje u tekstu: JCBPP) s posebnim fokusom na pravne, administrativne i organizacijske aspekte odabranih projekata JCBPP-a, kao i na gospodarsku učinkovitost i djelotvornost projekata. Istraživanje će uključivati preporuke za javne vlasti o tome kako provesti postupak zajedničke prekogranične javne nabave kako bi se potaknula pravna sigurnost i omogućila gospodarska mjerenja, praćenje i njihova poboljšana praktična primjena. Očekuje se da će istraživanje uglavnom privući interes stručnjaka i nadopuniti postojeće znanje o zajedničkoj prekograničnoj nabavi.

**Primjer:**

Program CHARM (<https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us/doing-business-with-rijkswaterstaat/charm-pcp/index.aspx>) primjer je PCP-a koji zajednički provode engleska i nizozemska nadležna tijela za upravljanje cestama, potaknuti potrebom za rješavanjem ponavljajućeg problema sveprisutne prometne gužve na prometnim cestama putem inovativnih centara za upravljanje prometom.

- Postojeća rješenja ne mogu zadovoljiti potrebu javnog naručitelja za poboljšanjem kvalitete i/ili učinkovitosti javne usluge u budućem razdoblju procjenom učinka i s naglaskom na nužnost poboljšanja rezultata ili kao posljedica regulatornih ili zakonskih zahtjeva.

**Primjer**

Područna bolnica u gradu Sucha Beskidzka (Poljska) utvrdila je potrebu smanjivanja temperature u bolničkim sobama koje su izložene prekomjernoj sunčevoj svjetlosti tijekom ljetnih mjeseci kako bi se poboljšala dobrobit pacijenata i zdravstvenog osoblja, a ostvarila je planirano rješenje kroz dugotrajan postupak čiji je vrhunac bio instalacija fotonaponskih tendi.

<http://www.ecoquip.eu/uploads/pdfs/SuchaBeskidzkaHospitalunemtneeds.pdf>

- Postojeća rješenja ne mogu savladati srednje i dugoročne društvene izazove (npr. energetska učinkovitost ili održivost okoliša).

**Primjer**

Projekt SPEA ([www.speaproject.eu](http://www.speaproject.eu)) u kojem sudjeluju tri grada (Barcelona u Španjolskoj, Birmingham u Ujedinjenom Kraljevstvu i Eindhoven u Nizozemskoj), usredotočen je na poboljšanje energetske učinkovitosti u gradskim zgradama kako bi se ostvarila ušteda energije i ugradili obnovljivi izvori energije te razvile održive upravljačke procedure.

### Kako to učiniti?

Tijekom postupka koji dovodi do definiranja potrebe, javni naručitelj može koristiti niz međusobno nadopunjujućih pristupa: pregled stručne i znanstvene literature, tehničkih



publikacija i objavljenih publikacija zauzetih stavova i definiranih politika u određenom području; stručna mišljenja; fokusne skupine usmjerene na različite vrste aktivnosti javnih naručitelja; razgovori ključnih dionika s gospodarskim subjektima, interesnim skupinama i krajnjim korisnicima.

#### Metodološki primjeri

Krajnji cilj metodologije **Voice-of-the-Customer** (koristi se u okviru projekta Smart@fire, dalje u tekstu: VOC) ima za cilj preciznije razumijevanje proizvoda, postupaka, usluga i opreme koju koriste krajnji korisnici i prikupljanje ideja o tome kako poboljšati njihovo radno okruženje kroz inovativna rješenja odabirom krajnjih korisnika (temeljem unaprijed definiranih kriterija) te provođenje opširnih razgovora koje provodi tim anketara. Pitanja trebaju biti dobro osmišljena, kratka, jednostavna i relevantna kako bi se utvrdile potrebe kupaca  
**Primjer:** VOC može služiti za postavljanje otvorenih pitanja pojedincima (npr. „pojasnite nam kako upotrebljavate naš proizvod/uslugu...“, „koje zapreke ste uočili pri uporabi našeg proizvoda/usluge...?“; „s kojim se problemima suočavate kad...?“; „ispričajte mi više o...“; „navedite primjer...“) - kako bi se izmjerilo što osoba zna, voli ili ne voli, i/ili misli o proizvodu i/ili usluzi, ili kako bi se provela interaktivna fokus grupa s više dionika koje će biti usmjerena utvrđivanju njihovih percepcija, mišljenja, uvjerenja i stavova o proizvodu i/ili usluzi. Ova je metoda osobito korisna kada javni naručitelji žele raspolagati složenijim informacijama o ponašanju i motivacijama nego što će to vjerojatno otkriti anketa. Nadalje, dinamična interakcija između dionika fokus grupe može dovesti do detaljnijih i nepristranih informacijama nego što je to slučaj kod razgovora „jedan na jedan“.

Još jedna korisna i djelotvorna metodologija za utvrđivanje potreba za inovacijama i njihovo potvrđivanje od strane krajnjeg korisnika jest **WIBGI** (engl. Wouldn't It Be Great if..., skraćeno i dalje u tekstu: WIBGI) metodologija koju je razvio Engleski nacionalni zdravstveni servis (engl. *English National Health Service*, skraćeno i dalje u tekstu: NHS UK) na temelju kolektivnog vježbanja razmjene ideje s naručiteljima i krajnjim korisnicima, a s ciljem dovršavanja rečenice Wouldn't It Be Great if... odnosno na hrvatskom: **Ne bi li bilo sjajno kada...**

Tijekom WIBGI radionice, stručni voditelj radi s kliničkim timom na utvrđivanju, potvrđivanju i rangiranju njegovih percipiranih kliničkih potreba. Tijekom ove radionice od kliničkih se timova traži da razmišljaju „izvan kutije“ (Razmislite o problemu koji vam uzrokuje najveću nelagodu/neučinkovitost u svakodnevnom radu. Pretpostavimo da ste Harry Potter, što biste željeli riješiti magijom? Ne bi li bilo sjajno kada bismo magijom mogli stvoriti rješenje za ovo...). Popis potreba koji nastane ovom vježbom potom se rangira po važnosti (npr. prema veličini, razmjeru i troškovima problema) i uobličuje u formalni dokument nazvan „izjava o kliničkim potrebama“.

#### Najčešće pogreške

Jaz između utvrđene potrebe i stvarnih potreba krajnjih korisnika; pogrešno razumijevanje stvarne hitnosti potrebe; nedostatak odgovarajuće uključenosti ključnih dionika; izbjegavanje rizika nužnih za utvrđivanje inovativnih rješenja za neispunjene potrebe.

#### OBRAZAC ZA PROCJENU POTREBA

**Korak 1.:** otvoreno promišljajte o problemima i potrebama s relevantnim dionicima pristupom odozgo prema dolje ili odozdo prema gore

**Korak 2.:** utvrdite najhitnije neispunjene potrebe i njihove povezane probleme

**Korak 3.:** uspostavite hijerarhiju uzroka i posljedica odnosno efekata (problemi koji izravno uzrokuju hitnost potrebe i problemi koji su efekt neispunjene potrebe)

**Korak 4.:** utvrdite na koji način neispunjena potreba i njezini povezani problemi mogu biti otkriveni nabavom specifičnih proizvoda ili usluga



**Korak 4.b.:** identificirajte prostor za inovativne proizvode dostupne na tržištu (vidjeti odjeljak 2.4.)

**Korak 5.:** izvedba dizajna i funkcionalno orijentirane specifikacije (vidjeti sljedeći odjeljak)

### Naučene lekcije

Prilikom utvrđivanja potrebe moguće je koristiti pristup **odozgo prema dolje** (u kojem donositelji odluka odgovorni za analizu gospodarskih i društvenih kretanja identificiraju situacije koje zahtijevaju doradu u obliku poboljšanja ili mogućnosti za napredniji razvoj) ili, bolje, pristup **odozdo prema gore** (javna potražnja zahtijeva postupanje donositelja odluka). Bez obzira na pristup, puna i točna analiza potreba neophodna je za postizanje ispravno planiranog projekta koji učinkovito rješava aktualne javne potrebe i istinski opći interes.

Kao što je već spomenuto, informacije za utvrđivanje potreba mogu se prikupljati sekundarnim istraživanjem, razgovorima, anketama. Najbolje je kombinirati sve navedene metode (upitnike i razgovore s fokus grupama, krajnjim korisnicima i relevantnim dionicima; radionice). Ankete slane poštom obično imaju najnižu stopu odgovora, a korisno je upamtiti kako kvaliteta odgovora uvelike ovisi o formuliranju pitanja ankete i o sastavu ciljnih skupina kojima se dostavlja anketa na ispunjavanje. Nadalje, budući da može postojati neusklađenost između onoga što ljudi govore tijekom razgovora i onoga što iskuse, važno je provjeriti rezultate razgovora i usporediti ih s promatranjima i analizom raspoložive dokumentacije.

### Zaključak

- Postupak utvrđivanja potreba treba se održati u što ranijoj fazi na što pravilniji način koji će omogućiti dovoljno vremena za istinsko razumijevanje potreba
- Ovom se fazom izbjegava rizik da se neidentificirane i neispunjene potrebe pretvore u hitan problem
- Javni naručitelji trebaju djelovati unutar dozvoljenog zakonodavnog i regulatornog okvira
- Stvorite pravu osnovu za daljnje korake, a posebno otvorenost i učinkovitost glede komunikacije, dijaloga i savjetovanja s gospodarskim subjektima
- Olakšajte tranziciju neispunjene potrebe u format specifikacije zahtjeva temeljenih na očekivanom ishodu u postupku nabave inovacija.
- U slučaju kooperativne ili transnacionalne nabave, faza procjene potreba mogla bi se početno provesti na razini pojedinačnog javnog naručitelja, a zatim i na ukupnoj razini, na način da se komplementarno identificiraju zajedničke potrebe i prilagode rješenja u skladu s nacionalnim regulatornim i političkim kontekstom.
- Krajnji korisnici osobito su važni jer bi trebali biti stvarni pokretač nabave inovacija, tako da se inovativna rješenja koja proizlaze iz takve procedure nabave odgovarajuće zadovoljavaju potrebe krajnjih korisnika koji ih tada jednostavnije prihvaćaju i učinkovitije koriste.
- S obzirom na to da je neispunjena potreba rijetko percipirana kao prioritet javnog naručitelja i/ili krajnjeg korisnika, sasvim je smisleno u procjenu potreba uključiti

i druge javne naručitelje i/ili krajnje korisnike na način da se omogući razvoj rješenja koja su proširiva i nadograđiva, interoperabilna i troškovno učinkovita.

### 2.3.1.1. Specifičnosti utvrđivanja potreba s obzirom na Pametnu ENERGETIKU

Sektor energetike, kao i drugi sektori, područje je koje je podložno stalnim promjenama glede gospodarskih i tehnoloških rješenja i društvenih potreba. Najznačajniji razvojni trendovi trebaju se razmotriti zbog jasne perspektive na trenutačne potrebe u pogledu energetike:

- usklađivanje ponude i potražnje u pogledu energije dovodi do novog poretka energetske sigurnosti;
- promjena troškovne strukture različitih resursa;
- sve veća važnost ulaganja u čistu energiju;
- sve veći prijelaz prema obnovljivoj energiji i diverzificiranoj opskrbi stvara prilike i izazove za sigurnost energetske infrastrukture.

Kod razmatranja ulaganja povezanog s energetikom trebalo bi se promatrati u kontekstu srednjoročnog ili dugoročnog ulaganja, što je važno za zadovoljavanje ne samo trenutačnih, već i budućih potreba koje će se pojaviti u višegodišnjoj perspektivi.

#### Što učiniti?

Kao primjer, moguće je opisati postupak utvrđivanja potreba kako bi se provela modernizacija zgrade, primjerice osnovne škole pod nadležnošću jedinice lokalne samouprave. Kad je potrebno postići bolju energetska učinkovitost tog objekta, potrebno je poduzeti ili barem razmotriti neke daljnje korake u obliku analize itd. prije početka modernizacije, to jest:

- proučiti obvezujuće strateške dokumente o upravljanju energijom na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini;
- analizirati odredbe nacionalnog zakonodavstva i druge posebne odredbe na lokalnoj razini, primjerice obvezujuće planove uporabe zemljišta;
- angažirati sve moguće dionike relevantne za pojedinu temu u obliku dubinskih intervjua, upitnika itd., primjerice:
  - čelnike organizacija, donositelje odluka, dužnosnike odgovorne za provedbu politika u području energetike i okoliša,
  - dužnosnike odgovorne za upravljanje česticama i nekretninama koje će biti predmet nabave inovativnih rješenja,
  - krajnje korisnike dobara i rješenja koja se nabavljaju (primjerice, ravnatelja škole, nastavnike i roditelje učenika);
- provesti usporednu analizu - usporedba postojećih rješenja u odgovarajućim područjima:





- provesti stručnu i tehničku procjenu pokazatelja karakteristika zgrade angažiranjem odgovarajućih stručnjaka - primjerice, inženjer građevine može biti koristan za ispitivanje kvalitete izolacije u pregradnim zidovima;
- izmjeriti parametre unutarnje okoline, utvrditi potencijalna područja gubitka energije, primjerice mjerenjem ventilacije itd.;
- provesti analizu potrošnje toplinske i električne energije na temelju računa za režije.

Pomoć takve vrste mjera razvija se konačni plan energetske parametara koji treba omogućiti modernizaciju, uključujući parametre unaprijeđene potrošnje energije, kvalitete unutarnje okoline itd. To će pružiti korisne informacije o sljedećoj fazi nabave inovativnih rješenja - opisu potreba.

### 2.3.2. Opis potreba

#### Što učiniti?

Prije organizacije prethodnog savjetovanja s gospodarskim subjektima radi provjere situacije na tržištu, javni naručitelji trebaju ispravno prepoznati i opisati potrebu kako bi osigurali dovoljan interes i odgovor potencijalno zainteresiranih gospodarskim subjektima (u određenim sektorima). U artikuliranju potrebe, naručitelji bi trebali dati dovoljno informacija kako bi pomogli tržištu, bez ograničavanja kreativnosti, jer pretjerano propisani zahtjevi često prigušuju sposobnost gospodarskog subjekta da ponudi inovativno rješenje. Međutim, njegovanjem izražavanja potrebe na što otvoreniji način, javni naručitelj privlači razna potencijalna rješenja. Također je važno istaknuti bilo koji temeljni čimbenik koji se ne može pregovarati kako bi se omogućilo ispitanicima da odgovarajuće reagiraju.

U tom smislu, održivo rješenje predstavlja korištenje funkcionalnih i izvedbenih zahtjeva koji pružaju priliku da se tehnička rješenja ne definiraju unaprijed, ali istodobno omogućuju i dozvoljavaju predviđanje očekivanih ishoda. Takav temeljit, ali ipak ne previše detaljan opis potreba, zaključno je najbolji način stvaranja širokog potencijala tržišta i omogućavanja ekonomija razmjera: zapravo, funkcionalni i izvedbeni opis potreba pomaže u ocrtavanju inovativne metode troškova životnog ciklusa koji uzima u obzir troškove i prednosti inovativnog rješenja tijekom cijelog životnog ciklusa.

#### **Primjer zahtjeva temeljenog na izvedbi na širem gradskom području Manchestera**

U slučaju nabave u vezi s idejom inovativnosti potaknute potražnjom, Siemens je sklopio ugovor s Udrugom tijela vlasti iz šire okolice Manchestera (AGMA) kako bi smanjio troškove i poboljšao performanse semafora. Kroz postupak natjecateljskog dijaloga razvijene su složene specifikacije i ugovori. Klijent je imao jasnu predodžbu o tehnologiji koju treba koristiti. Glavne poteškoće u takvom ugovoru bile su u identificiranju baze podataka imovine koja se trebala održavati i



razvijanju vrlo uske specifikacije sa složenim jednadžbama cijena koje su osigurale da klijent iz javnog sektora plaća samo za rad i materijale koji se pružaju. Iako je bilo naznaka zahtjeva koji od dobavljača traže inovativna rješenja, jasno je da klijent donosi odluke o tehnologiji i metodi.

Ovo je odličan primjer inovacije potaknute potražnjom, gdje se stručnost klijenta (ili klijentovih savjetnika) nameće u prepoznavanju sredstava i načina pružanja usluge.

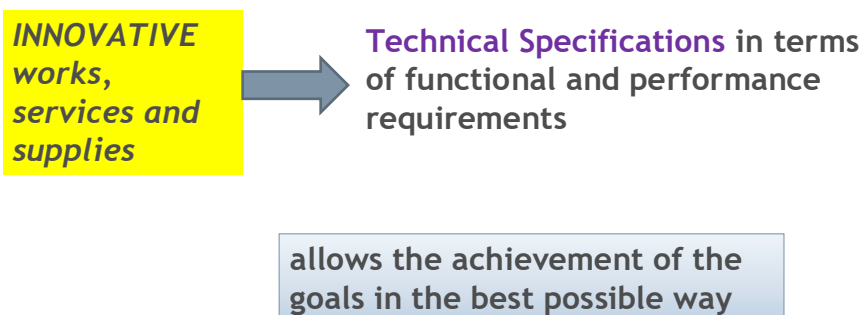
**Tehničke specifikacije** (čl. 42. Direktive br. 24/2014/EU) za inovativne radove, usluge i zalihe mogu biti uvrštene u dokumente nabave od strane naručitelja za kupnju inovacija. Izrada tehničkih specifikacija u smislu funkcionalnih i izvedbenih zahtjeva općenito dopušta postizanje cilja na najbolji mogući način. Funkcionalni i zahtjevi vezani uz izvedbu predstavljaju odgovarajuće sredstvo za poticanje inovacija u javnoj nabavi.

*Slika 14. Uloga tehničkih specifikacija u inovacijskom partnerstvu*

## INNOVATION PROCUREMENT

### Technical Specifications

(Art. 42, EU Directive 24/2014)



|                                                                 |                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| NABAVA INOVACIJA                                                |                                                                      |
| Tehničke specifikacije<br>(članak 42. Direktive br. 24/2014/EU) |                                                                      |
| INOVATIVNI<br>radovi, usluge i robe                             | Tehničke specifikacije u pogledu funkcionalnih i izvedbenih zahtjeva |
| omogućuje ostvarivanje ciljeva na najbolji mogući način         |                                                                      |

### Kako to učiniti?

Vrijedan analitički alat je u tom smislu metoda TLC-PE koja stvara veze između očekivanih funkcionalnosti i identificiranih funkcionalnosti na koje se cilja: koristi se u mnogim PPI projektima i predstavlja tehniku koja raspoznaje funkcionalnosti i izvedbe povezanih uz rješenja u različitim fazama životnog ciklusa (proizvodnja, isporuka, instalacija, uporaba,



upravljanje, održavanje i odlaganje) radi poticanja gospodarskih subjekta da predlože rješenja s višim stupnjem dugoročne učinkovitosti i nižim troškovima životnog ciklusa.

Druga metodologija korištena za dobivanje funkcionalnih specifikacija naziva se FAST (engl. *Functional Analysis System Technique*, u prijevodu tehnika funkcionalne analize sustava, skraćeno i dalje u tekstu: FAST): prema ovoj metodologiji, osnovni element sustava jest funkcija kojom se opisuje izvorna namjera ili svrha koju se očekuje da roba, proces ili usluga imaju ispuniti. Opis funkcije ograničen je na dva termina: *aktivni glagol* + *mjerljivi naziv*. Termin *aktivni glagol* se koristi za odgovor na pitanje: **što to radi?** Termin *mjerljivi naziv* koristi za odgovor na pitanje: **na što se aktivni glagol primjenjuje?**

Drugi koristan alat, sličan WIBGI metodi, jest metodologija „Ne bi li bilo sjajno kada...“, u kojoj javni naručitelji mogu organizirati radionicu i otvoriti dijalog o odgovarajućoj temi (tj. neispunjenoj potrebi) i na taj način mapirati moguće inovativne odgovore na izazov izvan okvira standardnih i uobičajenih obrazaca ponašanja i okvira.

#### OBRAZAC ZA PROJEKTIRANJE IZVEDBENIH I FUNKCIONALNIH ZAHTJEVA

##### 1) Odrediti željeni ishod

- što se treba postići da se udovolji zahtjevu?

##### 2) Provesti analizu ishoda kako bi se utvrdili ciljevi izvedbe

- definirati specifične ciljeve izvedbe, tj. specifične proizvode i/ili usluge koje javni naručitelj želi da gospodarski subjekt proizvede i isporuči, raščlanjivanjem željenih ishoda na nižu razinu zadataka povezanih u logičan tijek aktivnosti

##### 3) Razviti odgovarajuće standarde izvedbe i prihvatljive razine kvalitete

- kada i kako će javni naručitelj znati da je ishod zadovoljavajuće postignut (npr. postotak zahtijevane usklađenosti s ishodom) i koliko će odstupanje od normi izvedbe biti dopušteno za izvođača radova (npr. broj pogrešaka koje se toleriraju u izvedbi)?

#### Najčešće pogreške

Potrebe su definirane previše precizno ili previše; vremenski okvir za zadovoljenje potrebe nedovoljno jasno određen i nedovoljno precizno definiran.

#### Naučene lekcije

Čim se analizira problem i identificiraju potrebe ili prilike, treba postaviti ciljeve kako bi se riješio problem, zadovoljile potrebe i/ili iskoristile prilike. Najčešći je metodološki pristup pretvoriti „negativne situacije“ u „pozitivna postignuća“.

#### Zaključak

- Opće je pravilo da javni naručitelj treba biti jasan i jednostavan u opisivanju neispunjenih potreba za postupak dijaloga i prethodnog savjetovanja s gospodarskim subjektima, fokusirajući se pritom na problem koji treba riješiti i na rezultate koji su

potrebni umjesto da propisuju tehnička rješenja kako treba riješiti zadovoljenje potreba.

- Javni naručitelji bi trebali biti jasni u pogledu namjere da s postupkom javne nabave započnu odmah ili pak odgode ovu vježbu za kasnije jer su gospodarski subjekti u konačnici sudjelovali u dijalogu i prethodnom savjetovanju s namjerom prodaje svojih ideja ili proizvoda ili barem utječu na buduće politike ili planove nabave.
- Uži ili širi obuhvat i opseg opisivanja potreba utječe na definiranje kvalitetnih kriterija za objektivnu evaluaciju i usporedbu pristiglih ponuda: šire definirana potreba može privući više ponuditelja da podnesu svoju ponudu, ali implicira težu jednoznačnu usporedivost ponuda; obrnuto, preciznije definirane potrebe obično privlače manji broj ponuditelja, ali međusobna je konkurencija jača jer se ponude lakše uspoređuju.

#### *2.3.2.1. Specifičnosti opisa potreba Pametne ENERGETIKE*

Kad je riječ o PPI-u u području energetike, mogu se spomenuti dva pristupa specifikiranju opisa potreba u smislu primjene na sektor energetike. Jedan se temelji na opisu potreba na tako detaljan način (no bez ograničavanja prilike za inovaciju) predviđanjem nekih preciznih tehničkih zahtjeva, primjerice parametri uređaja koji proizvode ili pretvaraju energiju, ili parametri krajnje uporabe koji se trebaju ostvariti, primjerice specifična kvaliteta zraka ili temperature u zgradi. To je opis temeljen na radnom učinku. U drugom se pristupu radi o određivanju funkcionalnih zahtjeva koje gospodarski subjekti trebaju ispuniti, primjerice opis učinaka krajnje uporabe koje predložena rješenja trebaju proizvesti. Takva predložena rješenja pripremaju se u općem obliku i opisuju učinke krajnjeg rješenja na zadovoljenje potrebe naručitelja, te se ne pišu u klasičnom obliku tehničkog zahtjeva odnosno specifikacije.. Takav se pristup temelji na funkcionalnosti.

Počevši od drugog, općenitijeg pristupa, u nastavku se prikazuje primjer iz Poljske.

**Primjer:** Troškovno učinkovito niskougljično rješenja u Okružnoj bolnici u Sucha Beskidzki (Poljska).  
Izvor: „Postizanje učinkovitosti, kakvoće i održivosti u zdravstvenoj skrbi kroz nabavu inovativnih rješenja“, Izvješće temeljeno na studiji slučaja, 2016. (projekt EcoQUIP).  
Neka pitanja u vezi s Okružnom bolnicom u Sucha Beskidzki povezana su s činjenicom da ona treba udovoljavati novom pravnom okviru koje je odredilo Ministarstvo zdravstva (Službeni list, 2012/0/739). Tim su zakonom ustanove za zdravstvenu skrb obvezane na korištenje uređaja za zaštitu od izravnog sunčevog zračenja. Projektom EcoQUIP traženo je inovativno rješenje s dodanom vrijednošću za bolnicu, a iz područja energetske učinkovitosti.  
Nakon utvrđivanja specifičnih potreba, zahtjevima su obuhvaćena sljedeća pitanja:  
- unapređenje toplinske udobnosti pacijenata i osoblja bolnice u Sucha Beskidzkoj s najnižim mogućim (nultim) troškovima iskorištavanja;  
- troškovno učinkovito niskougljično rješenje za održavanje toplinske udobnosti pacijenata i osoblja koje će udovoljavati sljedećim kriterijima:

- gospodarski čimbenici (na temelju svih troškova životnog ciklusa),
- smanjenje emisija ugljika,
- jednostavna primjena unutar bolničkog okruženja,



- osiguravanje da toplinska udobnost bude održiva u svim bolničkim odjelima uz udovoljavanje ukupnim zahtjevima za inovativnim rješenjem,
- udovoljavanje zakonskim uvjetima Ministarstva zdravstva.

S druge strane, pristup temeljen na radnom učinku koristan je kada potrebe naručitelja sadrže precizne zahtjeve koji se trebaju opisati s više pojedinosti. Sasvim je izgledno kako takav način opisivanja predmeta nabave na precizan način ne ograničava mogućnos inovacija. Naprotiv, opisuju se strategijske energetske i/ili hitne specifične potrebe, uzimajući u obzir okvir mjerodavne i važeće nacionalne i EU politike, dok gospodarski subjekti koji će sudjelovati u postupku nabave imaju takve zahtjeve ispuniti mogućim rješenjem ili kombinacijom rješenja. U nastavku su predstavljena dva primjera projekata sa zahtjevima u obliku željenog radnog učinka, iz Švedske i Malte.

**Primjer 1.: Sustav reciklaže toplinske energije (Švedska)**

Izvor: „Tehnička nabava sustava reciklaže toplinske energije u postojećim stambenim zgradama u Švedskoj“ u ljetnoj studiji Europskog vijeća za energetske učinkovito gospodarstvo „Rethink, renew, restart“ iz 2013.

Nacionalna politika Švedske agencije za energetiku temeljena na PPI-u iz 2008. pokazuje kako slijediti postupak utvrđivanja potreba i opisati potrebe na način da se potaknu inovativna rješenja.

Kao početni korak provedeno je istraživanje tržišta o toplini u stambenim zgradama kako bi se bolje razumjele potrebe koje treba zadovoljiti. To je dovelo do otkrića da su sustavi reciklaže za ventilaciju instalirani tek u manjem broju stambenih zgrada bez uravnotežene ventilacije unutra i prema van. Ta je činjenica postala temelj za opis potreba, za koji je, u slučaju Švedske agencije za inovacije, odlučeno da bude temeljen na funkcionalnosti. Kako su neki izazovi postajali vidljiviji, utvrđeni su sljedeći zahtjevi:

- sustav bi trebao biti osmišljen kako bi ispunjavao sljedeće parametre: kakvoća zraka i toplinska udobnost trebaju biti postignuti zajedno s dobrom energetsom učinkovitošću;
- komponente i sustavi koji već postoje na tržištu (u manjim razmjerima) zahtijevaju razvoj i prilagodbu instalacija u postojećim stambenim zgradama (uglavnom radi smanjenja troškova, veličine i buke);
- cijevi i opremu trebalo bi izvesti da predstavljaju najmanju moguću smetnju za stanare;
- komponente bi trebale biti estetski prihvatljive i ne bi smjele ograničavati korištenje raznih prostora, osim iznimno u najmanjoj mogućoj mjeri.

**Primjer 2.: „Zelena“ osnovna škola u Pembrokeu (Malta)**

Izvor: [ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/casestudy5.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/casestudy5.pdf)

U 2008., vladina Zaklada za škole budućnosti pokrenula je postupak nabave za novu osnovnu školu u Pembrokeu kako bi ona bila prva energetske samodostatna škola na Malti, a koja se oslanja samo na sunčevu energiju i energiju vjetra koje na licu mjesta proizvode električnu struju i toplu vodu. Budući da su projektom rješavane potrebe koje zahvaćaju područje zelene javne nabave<sup>15</sup>, on se može predstaviti i kao nadahnuće za buduće PPI projekte, a ovdje kao primjer opisa potreba temeljenog na radnom učinku.

Posebni uvjeti koje gospodarski subjekti trebaju zadovoljiti su:

- učinkovita zaštita biljnog i životinjskog svijeta u okolici zgrade, posebno u fazi rušenja;
- proizvodnja energije iz obnovljivih izvora energije radi postizanja energetske samodostatnosti;
- mjere za osiguravanje učinkovitosti iskorištavanja energije i vode;
- inteligentan sustav rasvjete koji koristi prirodnu svjetlost.

Nadalje, u postupku javne nabave dodijeljeni su dodatni bodovi određenim kriterijem za odabir za korištenje građevinskih materijala i proizvoda koji su u skladu s određenim ekološkim kriterijima poput niže potrošnje energije od one navedene u tehničkim specifikacijama na temelju ukupne (neto/konačne/primarne) potražnje za energijom u zgradi (uključujući grijanje, hlađenje, toplu vodu, ventilaciju i električnu struju).

<sup>15</sup> Još jedan instrument EU-a koji igra ključnu ulogu u kružnoj ekonomiji s boljom učinkovitošću resursa koja potiče ekološke inovacije. Više o toj temi može se pronaći ovdje: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)



Određivanje zahtjeva temeljenih na radnom učinku može se stoga koristiti za opisivanje potreba naručitelja s fokusom na inovaciju u smislu opisivanja traženih rezultata u području energetske učinkovitosti, uštede energije te unapređenja mjerenja i naplaćivanja potrošnje energije za potrošače električne struje, grijanja i hlađenja. Nadalje, s obzirom na opis temeljen na radnom učinku, tehnički zahtjevi mogu se uvesti traženjem određene oznake, primjerice oznake Energy Star<sup>16</sup>. Taj se pristup može koristiti posebno s obzirom na energetske učinkovitost građevinskih materijala i u slučaju uštede energije u električnoj opremi<sup>17</sup>. Važno je upamtiti da, prilikom opisivanja potreba uz upućivanje na određenu normu ili oznaku, javni naručitelji trebaju izbjegavati umjetno sužavanje konkurencije zbog načina na koji su te potrebe definirane.

### 2.3.3. Analiza stanja

#### Što učiniti?

Treći važan korak u ovoj ranoj fazi koja prethodi istraživanju tržišta jest osigurati dovoljno rezultata sekundarnog istraživanja o primjerima u kojima su slične potrebe riješili drugi javni naručitelji različitih razina (lokalni, regionalni, nacionalni i europski). U tom smislu dobra je ideja ispitati najsuvremenije tehnološke, industrijske, znanstvene i pravne aspekte specifičnog sektora na kojeg se odnosi identificirana potreba. Sekundarno istraživanje bi po mogućnosti trebalo uključivati i relevantne subjekte za koje javni naručitelj smatra da bi mogli imati dragocjenog iskustva s terena u specifičnom sektoru u kojem je identificirana potreba te bi kao takvo trebalo biti integralni dio komunikacije sa gospodarskim subjektima koji imaju relevantno iskustvo s terena (primjerice odgovorne osobe istraživačkih institucija, trgovci, kupci ili njihova udruženja, poput Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore, Hrvatska zajednica tehničke kulture - Odbor za koordinaciju udruga inovatora i program inovatorstva, Hrvatska autorska agencija, Hrvatski savez inovatora, Hrvatsko udruženje programera, Savez inovatora Zagreba, Tehnološki park zagreb d.o.o. za visoke tehnologije, informatiku, inovacije, razvoj i poduzetništvo, Udruga inovatora Hrvatske, Zajednica tehničke kulture Rijeka, Zajednica tehničke kulture Valpovo, ili na međunarodnoj razini International Federation of Inventors' Associations - IFIA).

Ova je faza posebno važna za prikupljanje informacija o postojećim proizvodima, o tijeku razvoja novih proizvoda i objavljenim radovima na predmetnom području radi razumijevanja koji su to proizvodi već zaštićeni intelektualnim vlasništvom. Ovo istraživanje ima s jedne strane utvrditi je li potreba koju je potrebno zadovoljiti dovoljno nova da opravdava inovativnu nabavu, a s druge strane ciljanim istraživanjem nacionalnih i međunarodnih baza podataka utvrditi postoje li gospodarski subjekti na tržištu koji polažu intelektualna prava, a koje istovremeno nije moguće izbjeći radi rješavanja identificirane potrebe. Ako ovi gospodarski subjekti imaju postavljenu skupu politiku licenciranja i zaštite intelektualnog vlasništva, vrlo je važno analizirati troškove i koristi prije odluke o pokretanju postupka inovativne nabave.

<sup>16</sup>[https://www.energystar.gov/products/building\\_products](https://www.energystar.gov/products/building_products)

<sup>17</sup><https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficient-products>

Pored navedenog, također je važno da javni naručitelji identificiraju relevantne zakone, norme, oznake ili certifikate u danom sektoru koji mogu utjecati na provedbu postupka inovativne nabave i rješavanje zadovoljenja identificirane potrebe.

### **Kako to učiniti?**

Javni naručitelji mogu odabrati tri različita smjera istraživanja:

- sekundarno istraživanje koje bi trebalo obuhvatiti postojeća saznanja o relevantnom području, identificiranje odgovornosti i mapiranje ključnih tržišnih igrača (dobavljači, kupci, kreatori politike, javnonabavljači);
- ankete među javnonabavljačima i stručnjacima za javnu nabavu, osobito putem njihovih mreža kako bi se dobile napomene o identifikaciji najboljih praksi, aktivnostima upravljanja rizicima, poticajima i zakonskim okvirima;
- razgovori sa stručnjacima i praktičarima radi dobivanja temeljne analize inovativne javne nabave unutar relevantnih sektora

### **Najčešće pogreške**

Javni naručitelji ne mogu ili ne žele doprijeti do praktičara i njihovih mreža u relevantnim sektorima; nedostatak jasnih akcijskih planova u odnosu na prava intelektualnog vlasništva; nedostatak financijskih sredstava za dobivanje licenci za inovativne proizvode koji su zaštićeni autorskim pravima; nedostatak znanja o pravnom okviru, normama, oznakama ili certifikatima u sektoru koji mogu utjecati na način na koji se potrebe rješavaju kroz inovativnu nabavu.

### **Naučene lekcije**

Rješenja za neispunjene potrebe trebaju biti usklađene s postojećim zakonodavnim okvirom i s određenim tehničkim karakteristikama: u tom smislu standardi, oznake i certifikati mogući su dokazi koje javni naručitelj može zatražiti od gospodarskih subjekata radi provjere da li nabavljeno rješenje udovoljava važećim zakonodavnim i definiranim tehničkim zahtjevima. Pored navedenog, posebnu pažnju treba posvetiti pravima intelektualnog vlasništva.

### **Zaključak**

- Nakon identificiranja i opisivanja svojih potreba, javni naručitelj treba provjeriti postoje li već patentirana rješenja i u kojem slučaju provesti analizu troškova i koristi u odnosu na njihovo razvijanje ili procijeniti postoji li način da se rješenje koje se traži razvije oko već postojećeg zaštićenog rješenja.
- Nadalje, javni naručitelji mogu zahtijevati poštivanje određenih normi ili, obrnuto, zaključiti da postojeće norme nemaju dovoljan obuhvat te da postoji potreba za izradom novih normi.
- Određeni proizvodi (posebno oni vezani uz sigurnost, zdravlje i zaštitu okoliša) zahtijevaju certifikate ili oznake koji dokazuju sukladnost proizvoda s određenim minimalnim zahtjevima koji proizlaze iz zakona ili norme, što i je u interesu



naručitelja radi osiguranja najšire moguće provedbe inovativnog rješenja - stoga je i potrebno i važno ispitati sukladnost sa zakonima i normama.

#### KONTROLNI POPIS ZA FAZU PROCJENE POTREBE

| FAZA POSTUPKA KORAK PO KORAK   | POPIS ZA PROVJERU/POPIS POSLOVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | PITANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | INSTRUMENTI                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Utvrđivanje i procjena potreba | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utvrđivanje potreba treba započeti u što ranijoj fazi</li> <li>- Utvrđivanje potreba rezultat je zakonskog zahtjeva ili mogućeg poboljšanja u pružanju javnih usluga (odozgo-prema-dolje)</li> <li>- Alternativno, neispunjene potrebe nastaju kao posljedica savjetovanja krajnjim korisnicima (odozdo-prema-gore)</li> <li>- Provjeriti je li potreba zapravo neispunjena i reagira li na mogućnost primjene inovativne nabave</li> <li>- Definirati zahtjeve temeljene na učincima krajnje uporabe kako bi se kvantificirale željene nove funkcionalnosti, izvedba, poboljšanja učinkovitosti</li> <li>- Izgradnja poslovnog primjera</li> <li>- Dodjela sredstva</li> <li>- Izračuna raspoloživog proračuna</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jesam li utvrdio točnu potrebu?</li> <li>- Slažu li se krajnji korisnici da je ovo prioritetna potreba?</li> <li>- Mogu li mi ranija analiza i sekundarno istraživanje potvrditi da je potreba neispunjena?</li> <li>- Postoje li već patentirana rješenja ili IPR-om zaštićeni odgovori na utvrđenu potrebu?</li> <li>- Postoje li oznake ili norme kojih se potrebno pridržavati?</li> <li>- Reagira li potreba na izazov inovativne nabave za koji sam odgovoran?</li> <li>- Je li poslovni primjer moguć i održiv?</li> <li>- Imam li odgovarajuće osoblje i financijska sredstva?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- WIBGI pristup</li> <li>- Radionice s klijentima/Voice of Customer pristup</li> <li>- Obrazac poslovnog primjera</li> <li>- Analiza troška životnog ciklusa (LCC) ili ukupni trošak vlasništva (TCO)</li> </ul> |

#### 2.3.3.1. Analiza stanja za Pametnu ENERGETIKU

Iz energetske perspektive, neka pitanja specifična za sektor trebaju se razmotriti tijekom postupka javne nabave kako slijedi:

- novi zahtjevi u pogledu dozvoljenih emisija stakleničkih plinova postoje i trebaju se razmotriti u svakom postupku javne nabave povezanoj s energijom (vidjeti prethodno opisane političke dokumente, tematske dokumente, smjernice itd.);
- zajednički izvori energije međusobno su značajno različiti (nafta, plin, ukapljeni naftni plin, petrokemija, električna struja, obnovljivi izvori);
- veliki i složeni projekti zastarjeli su i pretvoreni u pojedinačne razvoje;
- postupci javne nabave s nižim rizikom sve se više pojavljuju zajedno s novim zakonodavstvom EU o javnoj nabavi;
- učinci gospodarskih uvjeta postali su važniji.



## Trendovi<sup>18</sup>

Tendencija je svugdje u industrijaliziranom svijetu da su električna struja i sektor komunalnih usluga privučeni ekonomiziranju i poticani na inovacije. Privlačenje nastaje zbog dugotrajne recesije u prihodima od potrošačke energije. Prema Eurostatu, krajnja potrošnja električne energije pala je u 22 od 28 zemalja članica EU između 2005. i 2014. Porast u potražnji za električnom energijom dosljedno je niži od općenitoga gospodarskoga rasta posljednjih godina. Obnovljivi izvori imaju sve veću ulogu u proizvodnji električne energije, no s potrošnjom električne energije koja čini relativno malen udio ukupne potrošnje energije, veliku većina potreba EU za električnom energijom zadovoljavaju drugi (neobnovljivi) izvori energije. Međutim, potrošnja neobnovljive energije u cjelini bila je u sustavnom padu od 1990. diljem većeg dijela Europe.

---

<sup>18</sup>Za daljnje istraživanje, više informacija o trendovima i značajnim temama u području energetike može se pronaći na korisnim poveznicama:

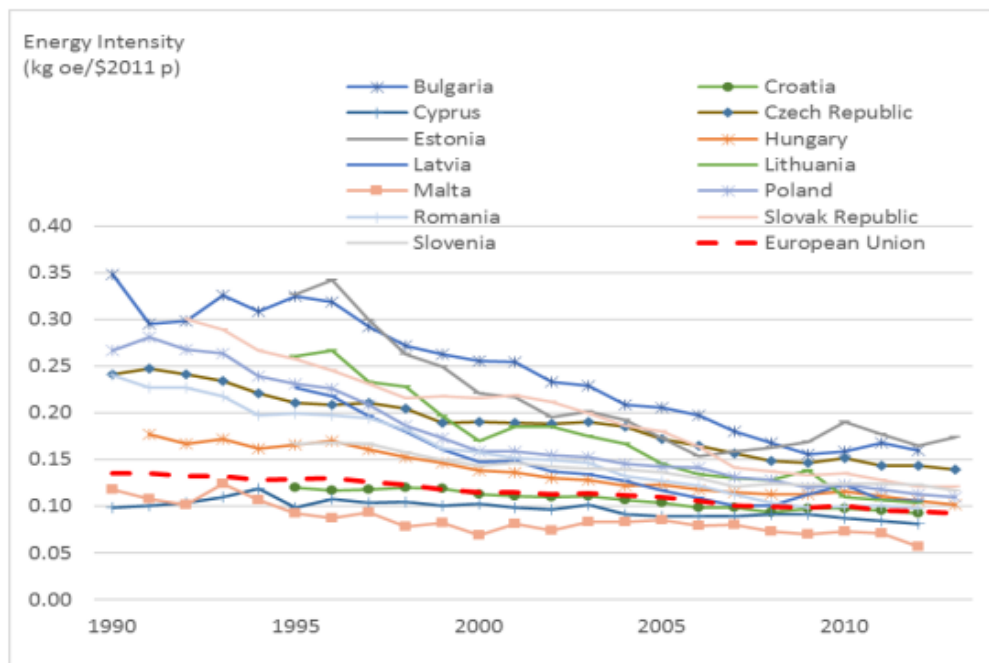
[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ENER%20Macro-Energy\\_Trends-Macroeconomic-Performance\\_D1%20Final%20%28Ares%20registered%29.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/ENER%20Macro-Energy_Trends-Macroeconomic-Performance_D1%20Final%20%28Ares%20registered%29.pdf)

<https://www.strategyand.pwc.com/trend/2017-power-and-utilities-industry-trends>

[http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC86357/jrc13\\_tmap\\_08ap14\\_ns-web.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC86357/jrc13_tmap_08ap14_ns-web.pdf)

### Slika 15.: Energetski intenzitet u EU15

Energetski intenzitet (kg oe/2011 USD p): Bugarska, Cipar, Estonija, Latvija, Malta, Rumunjska, Slovenija, Hrvatska, Češka Republika, Mađarska, Litva, Poljska, Slovačka, Europska unija



Izvor: Svjetska banka (2016.), Pokazatelji svjetskog rasta, primarni energetski intenzitet po jedinici BDP-a pri paritetu kupovne moći (cijene iz 2011. u USD) s ispravcima zbog klime

Imajući na umu nastojanje da se postigne održivi razvoj, javne naručitelje se potiče da koriste inovativna rješenja u području široko shvaćene energetske snage. U skladu s time, na ograničenje potrošnje energije primjenjuje se čitav niz mjera, primjerice instalacija LED rasvjete umjesto standardne ili potraga za alternativnim izvorima energije i njezinom proizvodnjom. Udio energije koju proizvode obnovljivi izvori i novi primatelji koji štede energiju zajedno znače razmjerno smanjenje emisije stakleničkih plinova koji se stvaraju korištenjem konvencionalnih fosilnih goriva.

Prema Energetskoj mapi puta za 2050.<sup>19</sup>, tržišni trendovi pokazuju da će do 2050. biti dosegnuto samo pola planiranih smanjenja emisija stakleničkih plinova. Uz više podrške za istraživanje i razvoj novih tehnologija te podržavajući regulatorni okvir za tehnologije s niskim udjelom ugljika u usporedbi sa trenutačnim politikama, dekarbonizacija energetskog sustava može se značajno ubrzati pa se mogu odrediti najznačajnija područja u kojima se novonastala rješenja mogu opaziti:

- snaga vjetra,

<sup>19</sup>Smjernica EU-a za provedbu Energetske strategije za 2050. o određivanju četiri glavna puta prema održivijem konkurentnijem i sigurnijem energetskom sustavu u 2050.: energetska učinkovitost, obnovljiva energija, nuklearna energija te hvatanje i skladištenje ugljika. Više informacija: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/2050-energy-strategy>



- solarni fotonaponski elektricitet,
- koncentrirana solarna energija,
- hidroenergija,
- geotermalna energija,
- energija mora,
- hvatanje i skladištenje ugljika u proizvodnji električne struje,
- napredna energija od fosilnih goriva,
- energija nuklearne fisije,
- energija nuklearne fuzije,
- bioenergija,
- bio goriva,
- vodikove i gorive ćelije,
- skladištenje elektriciteta,
- pametne mreže,
- kogeneracija ili suproizvodnja toplinske i električne energije,
- energetska učinkovitost zgrada,
- tehnologije grijanja i hlađenja,
- toplinske pumpe,
- energetska učinkovitosti i smanjenje emisija CO<sub>2</sub> u industriji.

### **Primjeri dobre prakse postupaka javne nabave koji potiču inovacije u sektoru energetike**

Više uvida u primjere dobre prakse postupaka javne nabave otvorene i sklone inovacijama u području energetike slijedi u nastavku. Napominje sekako se većina slučajeva odnosi na zelenu javnu nabavu inovativnih rješenja.

#### **Suproizvodnja toplinske i električne energije:**

- inovativno, učinkovito postrojenje za suproizvodnju toplinske i električne energije (Toholampi, Finska)

Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue42\\_Case\\_Study89\\_Finland\\_CHP.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue42_Case_Study89_Finland_CHP.pdf)

#### **Električna energija:**

- zelena električna energija za javne zgrade u Bremenu (Njemačka)

Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue8\\_Example21\\_Bremen\\_Electricity.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue8_Example21_Bremen_Electricity.pdf)

- električna energija od 100 % obnovljivih izvora energije (Turku, Finska)

Poveznica:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue34\\_Case\\_Study72\\_Turku\\_renewable\\_energy.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue34_Case_Study72_Turku_renewable_energy.pdf)

- nabava 100 % zelene električne energije u Brandenburg (Njemačka)

Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue37\\_Case\\_Study80\\_Brandenburg.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue37_Case_Study80_Brandenburg.pdf)

- zelena električna energija i vozila (Slovenija)

Poveznica:

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue17\\_Case\\_Study40\\_Slovenia\\_vehicles.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue17_Case_Study40_Slovenia_vehicles.pdf)

#### **Rasvjeta:**

- nabava klimatski prihvatljivih rješenja za rasvjetu od strane društva Kolding (Danska)



Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue9\\_Case\\_Study24\\_Kolding\\_Lights.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue9_Case_Study24_Kolding_Lights.pdf)  
- nabava inovativne rasvjete za mrežu londonske podzemne željeznice (Ujedinjeno Kraljevstvo)  
Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue64\\_Case\\_Study\\_128\\_London.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue64_Case_Study_128_London.pdf)  
- energetska učinkovita rasvjeta budimpeštanskih mostova (Mađarska)  
Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue13\\_Case\\_Study31\\_Budapest\\_Bridge.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue13_Case_Study31_Budapest_Bridge.pdf)  
**Promet:**  
- inovativna zelena rješenja za dekarbonizaciju luka (Malta)  
Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue65\\_Case\\_Study\\_132\\_Malta.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue65_Case_Study_132_Malta.pdf)  
- nabava električnih vozila za javnu uporabu (Pariz, Francuska)  
- [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue29\\_Case\\_Study64\\_Paris\\_autolib.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue29_Case_Study64_Paris_autolib.pdf)  
**Diverzifikacija izvora energije:**  
- obnovljivi sustavi grijanja za škole (Oslo, Norveška)  
Poveznica: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news\\_alert/Issue25\\_Case\\_Study55\\_Oslo\\_heating.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue25_Case_Study55_Oslo_heating.pdf)  
  
Za više slučajeva nabave povezane s inovacijama i dobre PCP i PPI prakse, vidjeti sljedeće izvore:  
PPI Projekti povezani s energetikom: <http://www.innovation-procurement.org/ppi-in-action/ppi-in-action-archive/>  
Zelena javna nabava, uključujući u području energetike:  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/case\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm)

## Tematska tijela na razini EU za odgovarajuće sekundarno istraživanje<sup>20</sup>

Glavna tijela i organizacije na razini EU koja se mogu uključiti u podršku provedbi postupaka javne nabave jesu sljedeća:

- SET - Upravljačka skupina za planiranje:

Upravljačka skupina EU za strateške tehnologije u području energetike (engl. *SET Plan Steering Group*, odnosno Upravljačka skupina za planiranje) sastoji se od predstavnika na visokoj razini iz zemalja članica EU, kao iz Norveške, Islanda, Švicarske i Turske. Osigurava poboljšanje usklađenosti između različitih programa za istraživanje i inovacije na europskoj i nacionalnoj razini te prioriteta plana SET.

- Europski savez za istraživanja u području energetike:

Cilj Europskog saveza za istraživanja u području energetike (engl. *European Energy Research Alliance*, skraćeno i dalje u tekstu: EERA) jest ubrzati razvoj nove tehnologije u području energetike suradnjom u paneuropskim programima. Savez okuplja više od 175 istraživačkih organizacija iz 27 zemalja, uključenih u 17 zajedničkih programa. Igra važnu ulogu u promicanju koordinacije među istraživačima u području energetike u skladu s ciljevima plana SET i u prijenosu tehnologije na industriju.

- Informacijski sustav plana SET:

<sup>20</sup>Za iscrpni popis tijela za podršku, vidjeti sljedeće internet stranice:  
<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/technology-and-innovation/strategic-energy-technology-plan>  
<http://www.c-energy2020.eu/eu-networks/#12>

Informacijski sustav plana SET (engl. *SET Plan Information System*, skraćeno i dalje u tekstu: SETIS) pruža informacije o stanju niskouglačinih tehnologija. Njime se također procjenjuje učinak politika o tehnologijama u području energije, revidiraju troškovi i koristi raznih tehnoloških opcija te procjenjuju troškovi provedbe. Te su informacije korisne za europske industrijske inicijative, privatna trgovačka društva, trgovačka udruženja, Europski savez za istraživanja u području energetike, međunarodne organizacije i financijske institucije.

### 2.3.2. Izvođenje analize troškova i koristi

#### Što učiniti?

Nakon definiranja neispunjenih potreba povezanih s poboljšanjem funkcionalnosti/izvedbe koje bi se trebale generirati, sljedeći je korak analiziranje troškova i koristi kroz poslovni primjer koji pruža financijske dokaze o prednostima koje proizlaze pokretanjem inovativne nabave. U tom smislu analiza troškova i koristi, pruža naručitelju uvid u praktično organiziranje inovativne nabave kojom se maksimiziraju očekivani učinci, a istovremeno se troškovi i rizici smanjuju na prihvatljivu razinu (primjerice: trajanje postupka inovativne nabave, obuhvat rada s gospodarskim subjektima, najmanje prihvatljive funkcionalnosti i najmanje prihvatljiva poboljšanja kvalitete i učinkovitosti, odnos prednosti i rizika strategije nabave, donošenja odluke da li će predmet nabave biti podijeljen na grupe i preuzimanje i u konačnici, određivanje pretpostavki odlučivanja o (ne)obvezivanju javnog naručitelja za kupnju nakon provedenog postupka inovativne nabave. Parametri razvijeni tijekom analize troškova i koristi trebaju se stalno provjeravati i, ako je to potrebno, prilagođavati tijekom različitih faza postupka inovativne nabave, kako bi se utvrdilo jesu li teorijske pretpostavke postavljene unutar realnih okvira.

#### Kako to učiniti?

Prednosti i troškovi trebaju se promatrati trodimenzionalno: uobičajeni scenarij, najbolji scenarij i najgori scenarij. U uobičajenom scenariju koji pretpostavlja da nije potrebna nabava inovacija, koristi se izračunavaju u smislu ostavljanja novca na bankovnom računu, a troškovi se odnose na pogoršanje kvalitete/učinkovitosti javnih usluga i ostale negativne nuspojave. U slučaju najboljih i najgorih scenarija, troškovi i koristi trebaju se izračunati u odnosu na neposredne i buduće situacije kroz cijeli inovativno-javnonabavni ciklus (cijelog životnog vijeka tijekom kojeg će se inovacija koristiti), a koji će imati utjecaj na kvalitetu i učinkovitost javnih usluga.

#### **Metodologija za izvođenje učinkovite analize troškova i koristi**

Poslovni slučaj izvodi analizu troškova i koristi na temelju tri financijska pokazatelja:

- **Neto sadašnja vrijednost** (engl. *Net Present Value*, skraćeno i dalje u tekstu: NPV), koristi se za procjenu cjelokupne profitabilnosti projekta, u fazi kada javni naručitelj odlučuje hoće li pokrenuti projekt uspoređujući novčane iznose dostupne u različitim etapama projekta, uzimajući u obzir da je za PPI obično





potreban srednje do dugoročni angažman. Kada analiza pokaže mogućnost pozitivnog NPV-a, javni naručitelj može uzeti u razmatranje započinjanje PPI procesa;

- **Interna stopa povrata (engl. *Internal Rate of Return*, skraćeno i dalje u tekstu: IRR)**, povezana s NPV-om, predstavlja kamatnu stopu za koju je NPV projekta jednak nuli, odnosno, stopa u kojoj se troškovi projekta izjednačuju sa njegovom koristi. U praksi, predstavlja najvišu kamatnu stopu koju si javni naručitelj može priuštiti, otplaćujući vjerovniku u slučaju da treba posudbu financijskih sredstava; Ako se očekuje niska kamatna stopa tijekom trajanja projekta, ulaganje u projekt može biti prihvatljivo; suprotno, visoka kamatna stopa teži tome da obeshrabri ulaganje u nabavu inovativnih rješenja;
- **Stopa povrata investicije (engl. *Return on Investment*, skraćeno i dalje u tekstu: ROI)**, definiran kao NPV projekta podijeljen s učinjenim ulaganjima, koji određuje koliki je povrat novca za svaki uloženi euro. Sa strogo financijske točke gledišta, projekt bi trebao započeti kad pruža višu stopu povrata, nego da se novac položi u banci.

U svrhu uključivanja sadašnjih i budućih troškova i koristi u ekonomsko vrednovanje potrebno je koristiti prikladne alate ukupnog troška vlasništva (engl. *Total Cost of Ownership*, skraćeno i dalje u tekstu: TCO) i troška životnog ciklusa (engl. *Life Cycle Costing*, skraćeno i dalje u tekstu: LCC) koji se primjenjuju na svim projektnim fazama ili pojedinačnim fazama koje doprinose cjelokupnom projektu: uporaba takvih metoda pokazuje da, iako se inovativna nabava čini kratkoročno skupljom od kupnje postojećih rješenja, nove tehnologije često mogu biti jeftinije ukoliko se promatraju dugoročno. Korištenje metodologija TCO i LCC omogućuje uključivanje unutarnjih operativnih troškova i koristi, ali i postojećih okolišnih i socijalnih troškova i koristi, u ukupni NPV projekta.

Alat za izračun koji koristi metodologiju TCO nalazi se u dodatku ovom dokumentu.

Rezultati analize troškova i koristi upućuju na korisne pokazatelje kako bi se započelo ozbiljno, realistično i djelotvorno planiranje inovativne nabave, a posebno:

- 1) Mjere za optimizaciju koristi. Primjerice: minimalna poboljšanja kvalitete/učinkovitosti koju gospodarski subjekti očekuju postignuti, a da budu ta poboljšanja budu uključena u funkcionalne zahtjeve javnog naručitelja, u opis očekivanih izvedbi ili cijene (npr. moguće je u dokumentaciji o nabavi tražiti od ponuditelja dostavu novih rješenja kojima se postiže najmanje 30% poboljšanja kvalitete/smanjenja troškova javnog naručitelja); mjere kojima se osigurava šira komercijalizacija rješenja i dugoročno smanjenje troškova (agregiranje potražnje i mogućnost da javni naručitelji drugih zemalja kupuju neposredno od odabranog ponuditelja, koristeći pritom okvirni sporazum kojeg je sklopio javni naručitelj - u konačnici ono može biti učinkovit alat za poboljšanje koristi za odabranog ponuditelja i dozvoljavati sniženje cijene javnom naručitelju s kojim je sklopio ugovor/okvirni sporazum);
- 2) Mjere za utjecaj na troškove. Primjerice: identifikacija ukupnog budžeta koji će se dodijeliti PPI nabavi i veličina grupe javnih naručitelja, ili definiranje odredbama dokumentacije o nabavi zahtjev ponuditeljima da izrade inovativna rješenja koja smanjuju operativne troškove, proizvodne troškove i troškove održavanja;
- 3) Mjere kojima se utječe na trajanje ubiranje koristi. Primjerice: identifikacija vremena koji se dodjeljuje odabranim ponuditeljima da provedu R&D ili razvoj i definiranje vremenskog roka nakon razvijanja, a tijekom kojeg se rješenja mogu koristiti;
- 4) Mjere kojima se reduciraju rizici neuspjeha (puno veći u primjerima PCP-a). Primjerice: u PPI-u, javni naručitelj trebao bi provjeriti i testirati je li inovativni proizvod zaista rješenje neispunjene potrebe; započevši postupak provedbom pilot testiranja i kupnjom ograničenog broja jedinica; distribucija novih rješenja različitim unutarorganizacijskim ustrojstvenim

jedinicama javnog naručitelja, radi osiguranja strogog nadzora i dobivanja važnih i statistički značajnih povratnih informacija.

#### OBRAZAC ZA IZVOĐENJE UČINKOVITE ANALIZE TROŠKOVA I KORISTI

##### Poslovne opcije

Skicirajte razmatrane opcije, koristi i nedostatke za svaku od njih

Razmotrite upravljanje diljem organizacijske strukture npr. bi li to trebao biti odvojeni tim, trebaju li voditelji ugovora biti dio tima za provedbu inovativne nabave

Razmotrite je li potrebna dubinska analiza odredbi postojećih ugovora prije početka postupka inovativne nabave

Je li potreban fpostupak po fazama? Primjerice, početno razmotriti najkvalitetnije ugovore i odnose s najkvalitetnijim ponuditeljima s kojim naručitelj ima sklopljen ugovor, a zatim proširivanje broja uključenih osoba za praćenje postojećih ugovora u drugom krugu/fazi razmatranja (npr. radi razmatranja korištenja okvirnih sporazuma koji pružaju mogućnost konzumiranja istog od strane javnih naručitelja iz drugih zemalja?)

##### Razmotrite povezane troškove i zahtjeve za resursima za svaku opciju

- Troškovi osoblja (razmotrite ako se učinkovitosti mogu postići sa jednim voditeljem ugovora koji vodi slične ugovore ili ugovore koji isporučuju robu i usluge istim krajnjim korisnicima)

- Resursi potrebni za dubinsku provjeru odredbi ugovora

- Multidisciplinarni uvid

- Potrebne vještine

- Troškovi obuke/osposobljavanja

- Mogu li resursi biti preusmjereni s trenutnih zadataka, npr. s trenutno reaktivnih/hitnih pitanja?

- Alati za poboljšanje učinkovitosti

- Troškovi mobilizacije

##### Vremenski okvir

Razmotrite plan mobilizacije i vremenski okvir za provedbu promjene npr. redefiniranje uloga osoblja, zapošljavanje, obuka itd.

##### Ključni dionici

Tko su oni? (s obzirom na poslovna područja pod utjecajem odabranih ponuditelja i pruženih usluga)

##### Procjena ulaganja

Usporedite koristi s troškovima (mogu biti dodana vrijednost). Možete li se obvezati na potencijalnu uštedu 'x'% potrošenog?

##### Izbjegavanje troškova ad-hoc rješenja problema

Odredite vrijednost projekta kao ulaganja

##### Glavni rizici

Sažmite rizike i utvrdite vjerojatne učinke i planove oporavka radi ublažavanja utjecaja

#### Najčešće pogreške

Javni naručitelji ponekad jednostavno ne provedu odgovarajuću analizu troškova i koristi; zapravo, nije rijetkost da se procijeni potreba i pokrene postupak bez obrazloženja određenih izbora. Složena nabava troši znatne količine vremena i truda. Bitno je da se svaka odluka o pokretanju određenog projekta inovativne nabave temelji na detaljnoj i sveobuhvatnoj procjeni odgovora na relevantna pitanja i razmatranju dostupnih opcija. Projekti nabave temeljeni na neprikladnom istraživanju i neprovjerenim pretpostavkama neće ispuniti ciljeve koji su postavljeni.



### Naučene lekcije

Javni naručitelji trebaju izvršiti učinkovitu analizu troškova koja pruža jasne razloge zašto bi se trebalo započeti s nabavom i koja istovremeno pokazuje da su ključni aspekti planiranja razmatrani.

Svrha poslovnog slučaja je dati jasno obrazloženje predloženih aktivnosti čime se dokazuje da će projekt/ugovor zadovoljiti organizacijske potrebe, odabrati najprikladniji postupak nabave, te će biti ostvariv i pristupačan, a u konačnici će predstavljati dobar i poslovni potez.

Analiza troškova i koristi trebala bi pokrivati koristi koje se trebaju ostvariti/probleme koje će projekt ukloniti; nacrt vremenskog okvira; obrazloženje opravdanosti projekta; procijenjene troškove i dostupnost financijskih sredstava proračuna; budžet za potrebne materijale i tražene količine; radnu snagu i implikacije za javnog naručitelja/krajnjeg korisnika te identificirane glavne rizike.

Ova analiza treba biti odobrena na odgovarajućoj hijerarhijskoj instanci kao dio faze planiranja nabave i svakako prije početka stvarnog postupka nabave.

### Zaključak

- Analiza troškova i koristi predstavlja alat podrške ulaganjima i upravljanja projektima prije, za vrijeme i nakon projekta
- U ovoj početnoj fazi utvrđuje postoji li dovoljno ekonomsko opravdanje za početak nabave i postavlja ključne parametre za organizaciju samog postupka inovativne nabave
- Kao takva, analiza predstavlja glavni kontrolni alat koji redovno koristi voditelj projekta kako bi osigurao izvedivost projekta
- U nekim slučajevima postoje iznimke gdje dugoročne društvene ili okolišne koristi mogu biti toliko poželjne da se inovativna nabava provede čak i u slučajevima ako je financijski ocijenjena kao neprofitabilna.

## 2.3. Prethodna provjera tržišta i prethodna informacijska obavijest (PIN)

### Što učiniti?

U slučaju utvrđene potrebe i pozitivne analize troškova i koristi usmjerenih prema nabavi inovacije, javni naručitelji trebaju se uključiti u tržište u ranoj fazi kako bi prikupili podatke relevantne za provedbu projekta.

Zanimljiva inovacija u nedavno usvojenim direktivama 2014/24 i 2014/25 glede mogućnosti provođenja prethodne provjere tržišta (čl. 40. Direktive br. 24/2014/EU i odredbe Poglavlja 2. Priprema, Odjeljak A. Istraživanje tržišta nacionalnog Zakona o javnoj nabavi) radi učinkovitog komuniciranja potrebe gospodarskim subjektima, s jedne strane, i odredba koja daje prednost udruživanju javne potražnje putem zajedničke i prekogranične nabave za



dobrobit oba naručitelja (koja može doseći kritičnu masu potražnje) i dobavljača (koji mogu iskoristiti veće tržište, bilo da se radi o regionalnom, nacionalnom ili europskom ili ulaskom u okvirni sporazum, vidjeti dolje, za svoje proizvode s vrijednim poticajem na inovacije). Prije pokretanja postupka nabave, naručitelji mogu izvršiti provjeru tržišta s ciljem pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o planovima i zahtjevima nabave. To se može postići pristupom odozgo prema dolje, tj. tražeći od gospodarskih subjekata da predstavljaju svoja rješenja, ili odozdo prema gore kroz savjetovanje s krajnjim korisnicima (npr. zdravstvenim osobljem i pacijentima bolnice) koje se može ispitati koje su njihove najznačajnije neispunjene potrebe (npr. visoke temperature u prostorijama) i kako se ti izazovi mogu riješiti (npr. osiguravajući energetske učinkovit rashladni uređaj).

#### **FOKUS: PRETHODNA PROVJERA TRŽIŠTA I PPI**

Prethodna provjera tržišta može biti osobito korisna u slučaju javne nabave inovativnih rješenja (PPI) koju karakterizira kupnja dobara i usluga posebne tehničke, financijske i/ili ugovorne složenosti.

Radi donošenja informirane odluke o tome što kupiti i koje se specifikacije traže, javni naručitelji mogu zatražiti ili prihvatiti savjete nezavisnih stručnjaka i/ili sudionika na tržištu, pod uvjetom da ne uzrokuju narušavanje tržišnog natjecanja i ne dovode do kršenja načela nediskriminacije i transparentnosti.

Kako bi se navedeno izbjeglo, iznimno je korisno uvesti jasnije pokazatelje onoga što je moguće učiniti, ali i što treba izbjegavati, tijekom prethodne provjere tržišta, uzimajući u obzir osobito ograničene vještine, vrijeme i dostupnost službenika za javnu nabavu i njihovo potencijalno nepoznavanje inovacija. Nadalje, treba uzeti u obzir da, osim određenog stupnja averzije prema inovacijama, naručitelji također smatraju da temeljito istraživanje tržišta iziskuje previše vremena i odgađa pokretanje stvarnog postupka.

U slučaju PPI-a, naručitelji trebaju započeti postupak objavljivanjem obavijesti koja opisuje ciljeve javnog naručitelja i tehnička, financijska i/ili ugovorna ograničenja u kvalificiranom i tematskom časopisu (ili, u slučaju važnijih ugovora, u Službenom listu Europske unije) i komunicirati sa svim zainteresiranim stranama (gospodarskim subjektima, dionicima, krajnjim korisnicima). U tom je smislu važno održavati odgovarajuću razinu povjerljivosti kako bi se ostvarila konstruktivna provjera koja neće dovesti do otkrivanja određenih znanja ili poslovnih tajni niti davanja nepravedne prednosti gospodarskom subjektu u smislu izrade tehničkih specifikacija.

Kako bi se očuvala transparentnost, naručitelj bi trebao objaviti rezultate o raspravljenom prije pokretanja konkretnog postupka inovativne nabave.

#### **Kako to učiniti?**

Ova faza, poznata kao faza dijaloga s tržištem, odnosi se na interakciju s dobavljačima, stručnjacima, savjetnicima za inovacije, krajnjim korisnicima (i njihovim mrežama) i svima koji imaju potrebna znanja o odgovarajućem sektoru radi dobivanja informacija o potrebama i mogućim rješenjima koja su dostupna na tržištu te razvojnim planovima i istraživanju i razvoju. Provjera tržišta također služi kao alat za informiranje gospodarskih subjekata o planiranoj inovativnoj nabavi, kao i uspostavljanje interakcije između javnih naručitelja i gospodarskih subjekata na način da gospodarski subjekti dobivaju pravovremeno informacije čime se osigurava da budu prikladno i pravilno pripremljeni.

Provjera tržišta započinje objavljivanjem Prethodne informacijske obavijesti (engl. *Prior Information Notice*, skraćeno i dalje u tekstu: PIN) kojim se tržištu daje na znanje predstojeći zahtjev i gospodarskim se subjektima omogućuje iskazivanje interesa za

sudjelovanje. Također se PIN se može objaviti i u časopisima, stručnim časopisima, na internet stranicama i specijaliziranim forumima.

#### FOKUS: PRETHODNA INFORMACIJSKA OBAVIJEST (PIN)

Objavljivanje PIN-a nije obvezno (članak 48. Direktive 24/2014/EU, odnosno transponirano u članak 246. Zakona o javnoj nabavi). Međutim, objavljivanjem PIN-a moguće je iskoristiti skraćene rokove za podnošenje ponuda u kasnijoj fazi postupka. PIN je uveden kao mogućnost kako bi javni naručitelji mogli informirati tržište o svim nadolazećim postupcima javne nabave. Međutim, u novije vrijeme, javni naručitelji se koriste PIN-om ovisno o pojedinom postupku javne nabave. PIN se također može iskoristiti za procjenu tržišnog interesa za javnu nabavu. Važno je biti svjestan svih drugih planiranih postupaka javne nabave usluga, radova ili robe oko i iznad pragova EU-a javnog naručitelja koja je zakazana u isto ili približno isto vrijeme. PIN za sljedeću godinu može se objaviti u studenom/prosinu tekuće godine, ali treba biti objavljen najmanje 52 dan, a najduže godinu dana prije objavljivanja određenog postupka javne nabave.

Objavljivanje prethodne informacijske obavijesti u Službenom listu Europske unije izvodi se s pomoću standardiziranih obrazaca dostupnih na službenom web-mjestu (<http://simap.eu.int>).

Druga je mogućnost organizirati radionice, konferencije i seminare u suradnji s i za gospodarske subjekte i javne naručitelje.

#### FOKUS NA TEHNIČKOM DIJALOGU

Sveobuhvatan i smislen **tehnički dijalog** temeljni je preduvjet učinkovitog i funkcionalnog postupka javne nabave, osobito u slučajevima vrlo složenih ugovora kao što je to nabava inovativnih rješenja.

Javni naručitelji trebaju informirati gospodarske subjekte i sve zainteresirane dionike o potrebi za provođenjem tehničkog dijaloga objavljivanjem Prethodne informacijske obavijesti ili u bilo kojim drugim dostupnim, a odabranim načinima objavljivanja predstojećih javnih nabava.

Naručitelj treba u PIN-u odrediti preduvjete koje gospodarski subjekti trebaju ispuniti kako bi sudjelovali u tehničkom dijalogu i jasno odredili vremenske rokove za njegovo provođenje (uključujući rok za iskazivanje interesa), djelokrug (unutar kojeg će se isporučiti roba, radovi ili usluge) i svrhu (informacije koje javni naručitelj želi dobiti pomoću najboljih, najsuvremenijih i tehnički, tehnološki, organizacijski i ekonomski najprikladnijih rješenja koja mogu poslužiti za provedbu projekta).

Posebno bi tehnički dijalog trebao biti usmjeren na dobivanje:

- detaljnog opisa predmeta predstojećeg postupka javne nabave
- referenci koje se odnose na dokumentaciju o nabavi
- sadržaj odredbi ugovora o javnoj nabavi
- procjene vrijednosti predmeta ugovora o nabavi
- komponenata cijena koje utječu na troškove provedbe projekta
- korisnih elementa za definiranje kriterija za vrednovanje ponuda.

Naručitelj tako može dobiti sve potrebne podatke kako bi pripremio dokumentaciju o nabavi i najbolje moguća rješenja koja postoje na tržištu. Rasprave će u najmanju ruku otkriti može li se



identificirana potreba ispuniti te postoji li dovoljno potencijalnih dobavljača za učinkovito natjecanje.

Tijekom tehničkog dijaloga, javni naručitelji trebaju se pažljivo pridržavati načela koja su sadržana u Direktivi 2014/24/EU (članak 40.) i Poglavlja 2. Priprema, Odjeljak A Istraživanje tržišta, članak 198. Prethodna analiza tržišta sadržanog u nacionalnom Zakonu o javnoj nabavi. Tehnički dijalog treba se provoditi na takav način da:

- osigura pošteno tržišno natjecanje i pravično postupanje prema gospodarskim subjektima koji sudjeluju u njemu i potencijalno sudjeluju u postupku javne nabave. Posebno korisna inicijativa mogla bi biti održavanje posebnih sastanaka sa svim gospodarskim subjektima koji su sudjelovali u projektu uz slanje odgovarajuće napomene da se adekvatno pripreme; i zajedničkih sastanaka;
- osigura da gospodarski subjekti koji sudjeluju u postupku daju svoj pristanak za korištenje navedenih podataka kako bi pripremili dokumentaciju o nabavi (posebice opis predmeta nabave), istodobno dajući jamstvo da poslovne tajne i povjerljive informacije neće biti otkrivene javnosti (posebice svim ostalim sudionicima);
- jasno navodi da objava nije poziv na dostavljanje ponude niti najava o tekućem postupku javne nabave i da sudjelovanje u tehničkom dijalogu nije preduvjet za podnošenje ponuda u predstojećem postupku nabave.

### **Najčešće pogreške**

Jedna od uobičajenih pogreški odnosi se na nedostatak pravovremenog komuniciranja i prenošenja potreba javnih naručitelja u smjeru tržišta. Nadalje, javni naručitelji mogu propustiti pružanje odgovarajuće informacije tržištu o svojim namjerama i potrebama objavljivanjem PIN-a ili drugih dokumenata, s obzirom da zakonodavni okvir ne propisuje isto kao obvezno. Javni naručitelji ponekad ne uspijevaju identificirati prave tržišne segmente kako bi učinkovito provjeravali tržište, nastupali i otvarali se prema tržišnoj niši koja može ispuniti njihove potrebe niti njeguju metodu dijaloga/komunikacijsku platformu koja najbolje odgovara ciljevima javnog naručitelja (tj. fizički plenarni sastanci, razgovori jedan-na-jedan, fokusne radionice, marketinške ankete, webinar i savjetodavne platforme).

### **Naučene lekcije**

Dobre prakse pokazuju da istraživanje tržišta u trajanju između 6 do 12 mjeseci prije objave Obavijesti o sklopljenom ugovoru može biti od iznimne koristi, jer gospodarski subjekti mogu dobiti vremenski okvir dostatan za temeljitu i kvalitetnu pripremu inovativnih proizvoda ili rješenja koja vode inovativnim proizvodima.

Također, bitno je aktivno sudjelovanje multidisciplinarnog tima stručnjaka koji mogu voditi rasprave i tumačiti rezultate proizišle provjerom tržišta.



### Zaključak

- Rana komunikacija budućih potreba nabave - ili objavom PIN-a ili organizacijom nekog oblika dijaloga - dopušta gospodarskim subjektima 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 fazi kraja razvojne faze predmeta nabave i intelektualna prava su obično već u rukama gospodarskih subjekata, a korištenje je javnim naručiteljima omogućeno jedino korištenjem licencijskih i drugih oblika prava koja reguliraju područje intelektualnog vlasništva
- Prema EU pravilima, prethodna provjera tržišta može se provesti pod uvjetom da ne narušava nadmetanje u kasnijoj fazi postupka tj. potrebno je izbjeći favoriziranje gospodarskih subjekata uključenih u dijalog, što se očituje u riziku uključivanja tehničkih specifikacija koje isključivo odgovaraju mogućnostima jednog gospodarskog subjekta
- Radi osiguranja transparentnosti, svaka informacija koju javni naručitelji objavi tijekom tehničkog dijaloga treba biti dostavljena i gospodarskim subjektima (npr. objavom pitanja i odgovora)



### POPIS ZA PROVJERU ZA FAZU PROVJERE TRŽIŠTA

| FAZA POSTUPKA KORAK PO KORAK        | POPIS ZA PROVJERU/POPIS POSLOVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | PITANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | INSTRUMENTI                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provedba prethodne provjere tržišta | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dopustite dobavljačima da reagiraju na vrijeme i na pravi način</li> <li>- Primjereno objavite namjeru kupnje određene količine roba/usluga</li> <li>- Jasno diferencirajte ovu fazu od postupka nabave</li> <li>- Stvorite povjerenje između privatnog i javnog sektora</li> <li>- Provjerite koji je najmanji prihvatljivi opseg kupnje kojim osiguravate da gospodarski subjekti dostave inovativna rješenja koja odgovaraju vašim zahtjevanim omjerom kvalitete i cijene</li> <li>- Razjasnite hoće li se ocjenjivati kapacitet dobavljača prema definiranim normama, oznakama ili ispitivanjima normi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Postoji li već rješenje koje će ispuniti potrebu?</li> <li>- Ako ne, je li moguće da dobavljači dostave rješenje za ispunjenje potrebe unutar mog vremenskog roka za provedbu?</li> <li>- Jesu li pretpostavke poslovnog slučaja realistične?</li> <li>- Je li PPI pravilan pristup nabavi (tj. je li R&amp;D potreban) ili je PCP prikladnije rješenje (rizik je prevelik da bi se pristupilo komercijalnoj provedbu)?</li> <li>- Jesam li osigurao transparentan i jednak postupak koji je ne-diskriminirajući za sve strane?</li> <li>- Jesam li jasno diferencirao provjeru tržišta od postupka nabave?</li> <li>- Jesam li uzeo u obzir zaštitu intelektualnog vlasništva i pitanja povjerljivosti?</li> <li>- Jesam li opisao predmet nabave dovoljno opsežno da uvjerim dobavljače da ponude inovativna rješenja tržištu koja odgovaraju našim zahtjevima kvalitete/cijene?</li> <li>- Jesam li objavio PIN kako bih oglosio namjeru kupnje inovativnog rješenja i opisao koji tip dokaza gospodarski subjekti trebaju osigurati kako bi dokazali sposobnost pružanja potrebnog u predmetnom postupku nabave?</li> <li>- Je li putem PIN-a jasno definiran potencijalni tržišni sektor?</li> <li>- Ukazuje li PIN jasno na vremenski okvir unutar kojeg je javna nabava planirana biti provedena?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objava prethodne informacijske obavijesti (PIN)</li> <li>- Info dani i radionice s potencijalnim dobavljačima</li> <li>- Pogledajte primjere najbolje prakse na nacionalnoj i međunarodnoj razini</li> </ul> |

### 2.4.1. Specifičnosti prethodne provjere tržišta i prethodne informacijske obavijesti u kontekstu Pametne ENERGETIKE

Vrlo značajno pitanje koje se treba riješiti u okviru javne nabave inovativnih rješenja je provjera tržišta radi ispunjavanja trenutačnih ili budućih potreba javnog naručitelja. Provjera tržišta predstavlja dodatni instrument za preciznije definiranje potreba iz perspektive naručitelja. To znači da se iz perspektive tržišta omogućuje priprema potencijalnih dobavljača na specifične postupke javne nabave u područjima njihovog interesa, u ovom slučaju energetike.

#### Učinkovito hlađenje temeljeno na suproizvodnji toplinske i električne energije (Njemačka)

Unutar sektora energetike, dobar primjer prethodne provjere tržišta jest PPI projekt za visokoučinkovito hlađenje temeljeno na suproizvodnji toplinske i električne energije (Njemačka) (vidjeti odjeljak 1.3.1., primjer 3.). Postupak pripreme nabave temeljio se na solidnim aktivnostima planiranja te je sadržavao odgovarajuću analizu tržišta s pružanjem početnih informacija o prvom konceptu postupka javne nabave, sredinom 2008. Kako bi se postigli potrebni rezultati, Općina Marburg prijavila se 2009. za demonstracijski projekt uz financijsku potporu federalne države i uspjela u jesen 2010. Uz podršku vanjskih organizacija, Općina Marburg izabrala je najprikladnije tehnološko rješenje temeljeno na prethodnoj analizi, što je dovelo do preciznije definicije potreba naručitelja, a to su bile:

- visoka dostupnost i unapređenje zalihosti kao glavnog projektnog cilja za nadogradnju poslužiteljske sobe Općine Marburg;

- nadalje, radni učinak novog rješenja za hlađenje trebalo je unaprijediti tako da se smanji potrošnja energije. U obzir je trebalo uzeti pravilno dimenzioniranje u skladu sa stvarnim potrebama i gospodarskom isplativosti. Bilo je važno realizirati poboljšanja bez utjecaja na sigurnost opskrbe uslugama. Promjena temeljnog sustava hlađenja, uključujući dijelove opreme sustava za grijanje, predstavljala je znatno ulaganje i rizik.

Naposljetku, izabrano je postrojenje za hlađenje temeljeno na suproizvodnji toplinske i električne energije s modulom za hlađenje, što je doprinijelo ciljevima uštede energije za poslužiteljsku sobu.

## 2.5. Strategija nabave za kupnju inovativnih rješenja: provedba postupka dodjele ugovora

### 2.5.1. Utvrđivanje modela organizacije (TKO ĆE KUPITI) i strategije nabave (KAKO KUPITI)

#### Što učiniti?

Naručitelji trebaju pažljivo evaluirati prednosti i nedostatke svakog postupka nabave, kako je određeno EU direktivom 2014/24.

Kao prvo, trebaju se odlučiti za organizacijski model (TKO ĆE KUPITI), odnosno ako će direktno kupovati za sebe ili odlučiti djelovati ovlaštenjem nekog drugog javnog naručitelja ili stvaranjem konzorcija, u jednom od dozvoljenih formalno-pravnih oblika zajedničke nabave (članci 37. - 39., Direktiva 2014/24/EU; Glava II. Tehnike i instrumenti za

elektroničku i zbirnu nabavu, Poglavlje 5. Aktivnosti središnje nabave i središnja tijela za nabavu, članci 186. do 188., Poglavlje 6. Povremena zajednička nabava, članci 189. do 190), Poglavlje 7. Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica, članci 191. do 196. Zakona o javnoj nabavi).

Radi osiguranja mjesta za inovacije i racionalizaciju organizacijskih modela provedbe javne nabave, Direktiva EU-a pruža načela i pravila u području okrupnjavanja javne nabave koja promiče suradnju između javnih naručitelja iz različitih država članica.

Nove prilike za prekograničnu suradnju su izričito navedene u članku 39. Direktive br. 24/2014, kao što su i transponirane u nacionalnom Zakonu o javnoj nabavi, Glava II. Tehnike i instrumenti za elektroničku i zbirnu nabavu, Poglavlje 7. Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica, članci 191. do 196.:

- kao prvo, naručitelji mogu upotrijebiti javne ugovore / okvirne sporazume koje dodjeljuju naručitelji različitih država članica ako u području Europe postoji ova mogućnost; (npr. okvirni sporazum HAPPI, vidjeti u nastavku);
- kao drugo, zajednički mogu dodijeliti javni ugovor, zaključiti okvirni sporazum ili provesti dinamički sustav nabave;
- kao 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) (više informacija o zajedničkoj i prekograničnoj nabavi vidjeti tekst u nastavku).

Zakon o javnoj nabavi, koji je u primjeni od 1. siječnja 2017., direktno je transponirao odredbe prethodno navedene Direktive na sljedeći način:

- člankom 191. - dana je ovlast javnim naručiteljima iz različitih država članica mogu zajednički sudjelovati u dodjeli ugovora o javnoj nabavi na način propisan zakonom;
- člankom 192. i 193. - dana je dozvola javnim naručiteljima kako smiju koristiti aktivnosti središnje nabave koje obavlja središnje tijelo za nabavu čije je sjedište u drugoj državi članici koje provodi aktivnosti središnje nabave u skladu s pravom države članice u kojoj ima sjedište
- člankom 194. - dana je mogućnost javnim naručiteljima kako mogu s jednim ili više javnih naručitelja iz drugih država članica zajednički dodijeliti ugovor o javnoj nabavi, sklopiti okvirni sporazum, upravljati dinamičkim sustavom nabave ili dodijeliti ugovore temeljem okvirnog sporazuma ili dinamičkog sustava nabave
- člankom 195. - dana je obveza, u slučaju sudjelovanja u zajedničkoj nabavi, sklapanja sporazuma kojim se utvrđuju: odgovornosti stranaka i mjerodavno nacionalno pravo, unutarnja organizacija postupka nabave, uključujući upravljanje postupkom, raspodjelu robe, radova ili usluga koje se nabavljaju te sklapanje



ugovora, pri čemu se određene odgovornosti mogu raspodijeliti između zajednice naručitelja i utvrditi primjenjive odredbe nacionalnog prava bilo koje od svojih država članica, s time da se raspodjela odgovornosti i primjenjivo nacionalno pravo obvezno imaju navoditi u dokumentaciji o nabavi za zajedničku dodjelu ugovora o javnoj nabavi

- i na kraju ne manje važno, posebno se vezuje članak 192. i 193. člankom 29. kojim je određeno kako se *ovaj Zakon ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi i projektne natječaje koje naručitelj treba dodijeliti ili provesti u skladu s postupcima nabave koji se razlikuju od postupaka propisanih navedenim zakonom, a koji su propisani pravnim instrumentom koji stvara međunarodne pravne obveze, poput međunarodnog sporazuma sklopljenog u skladu s osnivačkim Ugovorima, između Republike Hrvatske i jedne ili više trećih država ili njihovih dijelova, a koji obuhvaćaju radove, robu ili usluge namijenjene zajedničkoj provedbi ili korištenju projekta od strane država potpisnica*. O navedenom pravnom instrumentu, u slučaju da ga naručitelji koriste, imaju o tome obavijestiti središnje tijelo za sustav javne nabave, a koji u ime Republike Hrvatske obavještava Europsku komisiju o tome.

### **Izbor strategije nabave**

Naručitelji najprije trebaju definirati strategiju nabave, a unutar strategije i postupak nabave koji najbolje zadovoljava prethodno procijenjene potrebe.

Direktivom 2014/24 propisuju se dva slobodno birana postupka koji se primjenjuju u odsustvu posebnih zahtjeva i drugih postupaka koje naručitelji mogu koristiti u slučaju određenih zahtjeva.

#### *Slobodno birani postupci*

(i) otvoreni postupak (članak 27. Direktive 2014/24, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje I. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, 85., 88. i 89. Zakona o javnoj nabavi), osiguravaju da javni naručitelj ima pristup najširem izboru potencijalnih inovativnih rješenja - da svaki gospodarski subjekt može podnijeti ponudu i imati jednaku šansu nadmetanja jednom kada je udovoljio traženim uvjetima propisanim dokumentacijom o nabavi (tj. kriterija isključenja ili kriterija odabira) - u najkraćem mogućem roku (otvoreni postupak je jednoetafni postupak).

(ii) ograničeni postupak (članak 28. Direktive 2014/24, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje I. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 85., 90., 91., 92. i 93. Zakona o javnoj nabavi), 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.

Drugi postupci predviđeni Direktivom 2014/24 odnosno Glavom I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 86. Zakona o javnoj nabavi, ne smatraju se slobodno biranim jer su javni naručitelji dužni navesti razloge u vezi



s opravdanošću određenih uvjeta (predviđenih Direktivom EU-a i nacionalnim zakonodavstvom) u ugovoru ili izvedbi radi opravdanja korištenja:

(iii) natjecateljskog postupka uz pregovore (članak 29. Direktive 2014/24, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 94. Zakona o javnoj nabavi) koji se može provoditi u slučaju nabave radova, robe ili usluga, ako se potrebama javnog naručitelja ne može udovoljiti bez prilagodbe lako dostupnih rješenja ili uključuje projektiranje ili inovativna rješenja, ili se ugovor ne može dodijeliti bez prethodnih pregovora zbog specifičnih okolnosti koje se odnose na prirodu, složenost ili na pravne i financijske uvjete ili s njima povezanih rizika ili javni naručitelj ne može s dovoljnom preciznošću utvrditi tehničke specifikacije s obzirom na norme, Europsku tehničku ocjenu, zajedničku tehničku specifikaciju ili tehničku referenciju ili su u prethodno provedenom otvorenom ili ograničenom postupku sve ponude bile nepravilne ili neprihvatljive.

Takve situacije obuhvaćaju radove koji nisu standardni građevinski radovi ili su u pitanju radovi koji obuhvaćaju dizajnerska ili inovativna rješenja. U slučaju usluga ili robe koje zahtijevaju prilagođavanje ili posebnu izvedbu, od iznimne je koristi pregovaranje (članak 43. Direktive 2014/24/EU, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 94. i Poglavlje 8. Smanjenje broja sposobnih natjecatelja, ponuda i rješenja, Odjeljak A Smanjenje broja sposobnih natjecatelja, članak 143., 144. i 145. Zakona o javnoj nabavi). Takve aktivnosti prilagođavanja ili dizajniranja posebno su potrebne u slučaju složenih kupnji, poput kupnje sofisticiranih proizvoda, intelektualnih usluga, na primjer konzultantskih usluga, arhitektonskih ili inženjerskih usluga ili velikih projekata u vezi s IKT. (vidjeti članak 43. Direktive 2014/24/EU i Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 94. i Poglavlje 8. Smanjenje broja sposobnih natjecatelja, ponuda i rješenja, Odjeljak A Smanjenje broja sposobnih natjecatelja, članak 143., 144. i 145. Zakona o javnoj nabavi). U takvim slučajevima, pregovori su u biti neophodni kako bi se zajamčilo da konkretna ponuda ponuditelja ili usluga odgovara potrebama naručitelja. U tim slučajevima, u dokumentaciji o nabavi, javni naručitelji imaju mogućnost i trebaju pravovremeno identificirati predmet nabave dajući opis svojih potreba i karakteristika koje ponuda zahtjeva ispuniti, radova ili usluga koje treba nabaviti i odrediti kriterije za evaluaciju ponude kojom se dodjeljuje ugovora ponuditelju koji u cijelosti ispunjava sve uvjete. Također trebaju naznačiti koji elementi opisa definiraju minimalne zahtjeve koje trebaju ispunjavati sve ponude.

S obzirom na posebno složene situacije, od javnog naručitelja se zahtjeva određena sposobnost da navede i odredi minimalno potrebne karakteristike robe ili usluga koje se nabavljaju kad objavljuje PIN, unutar vremenskog okvira za postupak, razloge isključenja, kriterij odabira i dokaze sposobnosti. Natjecateljski postupak s pregovorima uglavnom je podijeljen u tri faze: odabir (procjena sposobnosti kojom ponuditelji raspolazu definiranim odredbama dokumentacije o nabavi), pregovori (s najmanje tri kandidata koji su pozvani da dostave inicijalne ponude, a mogu se održati u uzastopnim krugovima) i evaluacija ponuda (javni naručitelji dostavljaju obavijest preostalim sudionicima pregovora da se pregovori





okončavaju te se određuje primjereni rok za dostavu konačnih ponuda, a u konačnici - odabire se najpovoljniji ponuditelj prema prethodno određenim kriterijima kojem se i dodjeljuje izvršenje ugovora).

Natjecateljski postupak s pregovorima, dakle, posebno je osmišljen za korištenje na složenim projektima, bez obzira na njihovu veličinu i vrijednost, i provodiv je u relativno kratkom vremenskom razdoblju. Po svojoj prirodi, natjecateljski postupak s pregovorima zahtijeva da naručitelji i gospodarski subjekti budu usmjereni na ciljeve i zahtjeve projekta od samog početka: naručitelji, zapravo, trebaju razraditi dovoljno detaljan poziv na dostavu ponuda kako bi gospodarski subjekti mogli podnijeti dovoljno jasan prijedlog rješenja.

Javni naručitelj može okončati pregovore nakon zaprimljenih inicijalnih ponuda (ako je tako određeno pozivom na dostavu ponuda ili pozivom za potvrđivanje interesa u slučaju da je naručitelj bio u mogućnosti tako odabrati i odrediti). *No, naručitelj može inicijalno u prvom krugu i u idućim krugovima pregovora (čiji je broj krugova također određen) smanjivati broj gospodarskih subjekata s kojima se pregovara o rješenju, a da pritom ne pozove na dostavu ponuda samo gospodarske subjekte s kojima je pregovarao u zadnjem krugu već može zaključiti pregovore - i onda nakon toga pozvati sve gospodarske subjekte s kojima je pregovarao za vrijeme cjelokupnog vremena trajanja pregovora - od inicijalnog do zaključnog te poboljšati sadržaj poziva na dostavu ponuda s uključenim i razrađenim kriterijima odabira (u tom trenutku pregovori prestaju, a svi gospodarski subjekti koji imaju namjeru dostaviti ponudu ravnopravno sudjeluju i za svih vrijede ista pravila i kriteriji odabira, vidjeti članak 29. stavak 3. Direktive 2014/24/EU odnosno Dio drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 4. Natjecateljski postupak uz pregovore, članak 94. do 104. Zakona o javnoj nabavi).*

U natjecateljskom postupku s pregovorima, faza pregovora uključuje sve moguće aspekte sporazuma odnosno ugovora, od kakvoće rješenja do ugovornih klauzula, troškova, inovacijskih poticaja i posebnih uvjeta provedbe ugovora. Međutim, također je moguće da je poziv na nadmetanje tako jasan i da su zahtjevi toliko ograničavajući da su uvjeti određeni od strane naručitelja dovoljni da bi se utvrdilo koji gospodarski subjekt najbolje udovoljava tim uvjetima, u cijelosti bez potrebe za fazom pregovora (koji su, obratno, obavezni u postupku natjecateljskog dijaloga).

#### KORACI ZA UČINKOVITU PROVEDBU NATJECATELJSKOG POSTUPKA S PREGOVARANJEM

1. Potvrditi da radovi uključuju nacрте inovativnih rješenja i usluge ili ponude zahtijevaju prilagodbu
2. Razviti jasne ciljeve i ishode.
3. Objaviti obrazac Zahtjeva za sudjelovanjem u pozivu na nadmetanje.
4. U užu krug selekcije odabrati najmanje tri gospodarska subjekta kojim će biti poslan Poziv na dostavu ponude (engl. *Invitation to Tender*, skraćeno i dalje u tekstu: TTI), a koji



sadrži minimalne zahtjeve i kriterije odabira - to su područja specifikacije koja nisu obuhvaćena pregovorima tijekom projekta.

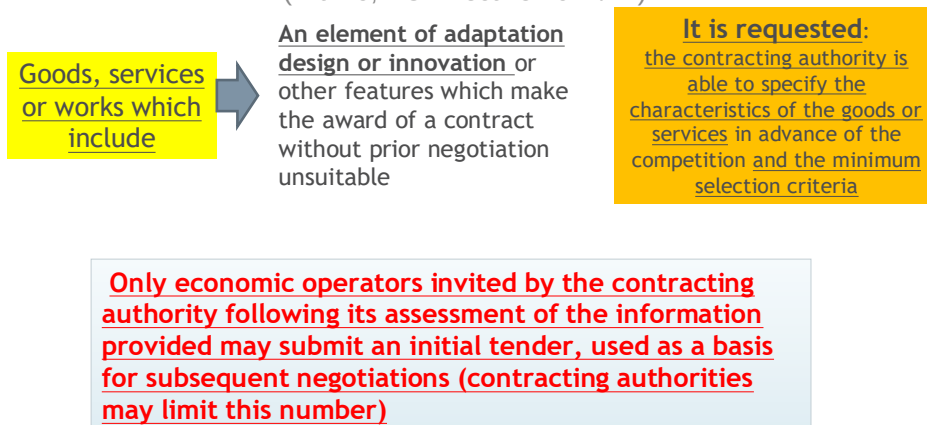
5. Na temelju zaprimljenih ponuda možete se odabrati jedan od gospodarskih subjekata koji je najpovoljnije evaluiran ili s kojima se ulazi u fazu pregovaranja.
6. Tijekom faze pregovora, preporučljivo je evidentirati tijek pregovora s detaljnim napomenama ove faze u slučaju da je konačan odabir još uvijek promjenjiv.
7. Prilagoditi specifikacije i ponovno poslati ITT svim gospodarskim subjektima, pružajući im sve dodatne informacije i smjernice razrađene tijekom procesa pregovora kako bi se svima dala i omogućila pravedna prilika za sudjelovanje u postupku.
8. Ocijenite pristigle zahtjeve i evaluirajte najpovoljniju ponudu, odaberite ponudu najpovoljnijeg ponuditelja.

Slika 16. Natjecateljski postupak uz pregovore

## INNOVATION PROCUREMENT

### Competitive Procedure with Negotiation

(Art. 29, EU Directive 2014/24)



| NABAVA INOVACIJA                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                              |                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Natjecateljski postupak s pregovorima<br>(članak 29. Direktive 2014/24/EU)                                                                                                                                                     |                                                                                                                                              |                                                                                                                                            |
| Robe, usluge ili radovi koji uključuju                                                                                                                                                                                         | element prilagodbe dizajnerskih ili inovativnih rješenja ili druge značajke zbog kojih se ugovor ne može dodijeliti bez prethodnih pregovora | Potrebno je: naručitelj treba moći specificirati obilježja robe ili usluga uz minimalne kriterije za odabir prije natjecateljskog postupka |
| Samo oni gospodarski subjekti koje javni naručitelj pozove da to učine slijedom svoje procjene dobivenih informacija mogu dostaviti ponudu koja je predmetom naknadnih pregovora (javni naručitelji mogu ograničiti ovaj broj) |                                                                                                                                              |                                                                                                                                            |

(iv) Natjecateljski dijalog (članak 30. Direktive 2014/24, odnosno Dio drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 85. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi) naručitelj također može uzeti u obzir. Posebno je prikladan kada otvorene provjere 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 za koje javna uprava nema dovoljno unutarnjih kapaciteta, te u slučajevima u kojim se tražene tehničke specifikacije ne mogu unaprijed razraditi projektnom dokumentacijom. Natjecateljski dijalog, zapravo, omogućuje javnom naručitelju individualne razgovore s gospodarskim subjektima koji sudjeluju u identificiranju i definiranju najprikladnijih sredstava u skladu s javnom potrebom.

U obzir se uzima i financijska potpora sudionika. U skladu s odredbama Direktive EU, javni naručitelji mogu predvidjeti nagrade ili isplate za sudionike u dijalogu (članak 30. stavak 8.

Direktive 2014/24, odnosno Dio drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 5. Natjecateljski dijalog, članak 116. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi).

**FOKUS NA NATJECATELJSKOM DIJALOGU (članak 30. Direktive 2014/24 odnosno Dio drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 5. Natjecateljski dijalog nacionalnog Zakona o javnoj nabavi)**

Temeljni cilj natjecateljskog dijaloga je dodjeljivanje ugovora za robu, usluge ili radove nakon jednog ili više krugova dijaloga s odabranim sudionicima natjecateljskog dijaloga odnosno natjecateljima. Ovaj postupak uređuje kako svaki natjecatelj predlaže naručitelju vlastito viđenje rješenja za zadovoljenje potrebe koju je artikulirao javni naručitelj, a ne „prepisivanje rješenja“ koje se već uvelike koristi na tržištu. U tom kontekstu, natjecateljski dijalog često se koristi za velike ili složene projekte gdje se tehničke specifikacije ne mogu adekvatno i precizno unaprijed definirati. Sukladno EU pravilima javne nabave, natjecateljski dijalog se također može koristiti u slučajevima kada se potrebe naručitelja ne mogu zadovoljiti bez prilagodbe lako dostupnih rješenja ili gdje potrebe uključuju dizajn ili inovativna rješenja. Direktiva 2014/24 određuje natjecateljski dijalog kao oblik odgovora na potrebu naručitelja da ima dodatnu fleksibilnost odabirom ovog postupka nabave koji omogućuje pregovore u slučajevima kada javni naručitelji ne mogu definirati sredstva za zadovoljavanje njihovih potreba ili procijene što tržište može ponuditi u smislu tehničkih, financijskih ili zakonitih rješenja. **Takva situacija posebno je važna za inovativne projekte.**

U postupku natjecateljskog dijaloga, naručitelj objavljuje poziv na nadmetanje u kojem utvrđuje svoje potrebe i zahtjeve, određuje kriterije za odabir ponude te indikativni vremenski okvir. Proces uključuje nekoliko faza:

- 1) faza selekcije u kojoj naručitelji procjenjuju informacije koje nude gospodarski subjekti odnosno natjecatelji prema unaprijed određenim kriterijima isključenja i odabira objavljenim u pozivu na nadmetanje i poziva se najmanje 6 natjecatelja u dijalog (javni naručitelj slobodno odabire broj natjecatelja koje će pozvati na daljnji dijalog, no to treba odrediti u pozivu na dostavu ponude kako bi sudionici već unaprijed znali pravila i proceduru);
- 2) faza dijaloga u kojoj naručitelj raspravlja o tehničkom dijelu ponude s odabranim natjecateljima koji nastavljaju sudjelovati u dijalogu temelji se na načelu transparentnosti i načelu jednakog tretmana. U ovoj fazi broj natjecatelja može se smanjiti (najmanje 3 operatera) principom koji je prethodno određen u pozivu na sudjelovanje u drugom/narednim krugovima dijaloga, ali te principe treba razraditi u skladu s načelima javne nabave, ponajviše načelo transparentnosti i jednakog tretmana (javni naručitelj slobodno odabire broj natjecatelja koje će pozvati na daljnji dijalog, no to treba odrediti u pozivu na dostavu ponude kako bi sudionici već unaprijed znali pravila i proceduru);
- 3) faza ocjene prijedloga rješenja u kojoj se preostali natjecatelji pozivaju dostaviti svoje konačne ponude na temelju informacija iz prethodnih krugova dijaloga, a uvjet je da se bitni aspekti više ne mijenjaju s obzirom da su dijalogom već artikulirani i trebali biti dovoljno jasno određeni da natjecatelji mogu nedvojbeno ponuditi usporedivo rješenje. Javni naručitelj tada koristi kriterij za odabir ponude koji u ovom postupku može biti isključivo kriterij ekonomski najpovoljnije ponude te Odlukom o odabiru, nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, potpisuje ugovor o nabavi s natjecateljem odnosno u ovom trenutku odabranim ponuditeljem koji je ponudio ekonomski najpovoljniju ponudu.

Iako javnim naručiteljima daje prostor procjenjivanja pristiglih ponuda temeljem objektivnih kriterija, natjecateljski dijalog ipak nosi povećani rizik u smislu mogućnosti pokretanja žalbenog postupka od strane neodabranih gospodarskih subjekata narednih faza.



Natjecateljski dijalog do sada se nije koristio u najvećoj mogućoj mjeri, posebice zbog određene averzije javnih naručitelja koji taj postupak vide kao složen i dugotrajan s visokim transakcijskim troškovima i rizicima.

Kako bi se prevladale takve poteškoće, postoji niz koraka koji mogu biti korisni kako bi se proveo uspješan natjecateljski dijalog: prije svega, usredotočeno i otvoreno savjetovanje s gospodarskim subjektima tijekom kojeg će razumijevanje tržišta daleko nadmašiti rizik od nastavljanja s postupkom temeljenog na skupu netočnih pretpostavki. Drugo - kada javni naručitelj stvori jasniju predodžbu o zahtjevima, pretpostavkama i položaju tržišta - važno je izraditi projektni plan za proces nabave, osiguravajući pritom njegovu dovoljnu razrađenost i detaljnost (npr. s vremenskim rasporedom s obzirom na vrijeme potrebno za izradu akata, dokumenata, uključujući prijedloge, zapisnike, komunikacije s natjecateljima, zaključke - sve u cilju vođenja konstruktivnog dijaloga). Nadalje, fleksibilnost takvog postupka omogućuje javnim naručiteljima da budu mudri i učinkoviti u vođenju usklađenog procesa s različitim pristupima prema vrsti i veličini projekata (obično podijeljeni na preliminarni dijalog ili provjeru tržišta; dijalog s odabranim operaterima i intenzivniji, a zatvoreniji dijalog s preostalim natjecateljima posljednjeg kruga dijaloga). U tom smislu, korisno je znati kako smanjivanjem broja natjecatelja početkom procesa, u prvim fazama dijaloga, nije naročito korisno za natjecatelje ili za javnog naručitelja (a ni za osiguranje slobodnog tržišnog nadmetanja u postupku) samo zato da bi se udovoljilo nekoj formi, a iz razloga što je navedeni natjecatelj primjerice nedovoljno dobro razradio prijedlog rješenja za u toj najranijoj fazi dijaloga samo da bi se formalno „smanjio broj natjecatelja“.

## Slika 17. 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

| 3. POSTUPCI KOJI POTIČU INOVACIJU                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Natjecateljski dijalog<br>(članak 30. Direktive 2014/24/EU)                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                             |
| Cilj: dodjela ugovora za robe, usluge ili radove nakon jednog ili više kruga dijaloga s odabranim sudionicima koji podnose ponudu vlastitog rješenja radi zadovoljavanja potreba koje određuje javni naručitelj | Natjecateljski dijalog se često koristi kod velikih i složenih projekata u kojima se tehničke specifikacije ne mogu dovoljno rano definirati (npr. u PPI-u) |
| naručitelj objavljuje obavijest o nabavi u kojoj utvrđuje svoje potrebe i najmanje zahtjeve; indikativni vremenski okvir za dijalog; kriterije isključivanja, odabira i dodjele.                                |                                                                                                                                                             |
| Postupak se provodi u nekoliko faza                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                             |

(v) Partnerstvo za inovacije (članak 31. Direktive 2014/24 odnosno Dio drugi Sklapanja ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 85. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi) ima za cilj istraživati, razvijati i nabavljati na komercijalnoj razini jedinstvene i specijalizirane proizvode i usluge dodjeljivanjem ugovora nakon provedbe više različitih faza: faze istraživanja i razvoja do stjecanja komercijalnih količina gotovih proizvoda ili usluga, sudjelovanje jednog ili više gospodarskih subjekata u svakoj fazi (s mogućnošću da se nakon svake faze raskine partnerstvo ili smanji broj partnera pod uvjetom da je javni naručitelj naznačio ove uvjete u dokumentaciji o nabavi). U tom smislu, ovaj postupak





povezuje aktivnosti istraživanja i razvoja - predmet PCP-a - i kupnju inovativnih rješenja - glavni cilj PPI-a. Pravila za uspostavu Partnerstva za inovacije navedena su u Direktivi 2014/24 i kao preduvjet primjene istoga određuju da javni naručitelji koji trebaju inovativno dobro ili uslugu ne mogu isto kupiti na slobodnom tržištu. Za razliku od PCP-a - koje u naravi ne predstavlja državnu potporu - Partnerstvo za inovacije ne smatra se državnim potporom samo u slučaju da se postupak okonča kupnjom jedinstvenih i specijaliziranih proizvoda ili usluga. Partnerstvo za inovacije (engl. *Innovation Partnership*, skraćeno i dalje u tekstu: IP) u stvari se bitno razlikuje od PCP-a u svom djelokrugu i učinku: ako se PCP ispadne iz javnonabavnog zakonodavnog okvira, IP itekako spada u javnonabavni zakonodavni okvir i ugovor se treba sklopiti u skladu s odredbama određenima dokumentacijom o nabavi; osim toga, IP omogućuje kupnju proizvoda, usluga ili radova koji proizlaze iz provedenih aktivnosti istraživanja i razvoja, s ciljem masovnog uvođenja rješenja u istom postupku. Međutim, IP je kritiziran zbog niza razloga: u početku se činio nedovoljno jasno sročeno i definiran jer su odredbe njegove provedbe ograničene na spominjanje da procijenjena vrijednost ponude, usluga ili radova neće biti nerazmjerna u odnosu na ulaganja potrebna za istraživanje i razvoj bez pružanja ikakvih informacija o tome što se točno smatra nerazmjernim (vjerojatno će ta točka biti razjašnjena od strane Europskog suda pravde na razini pojedinog slučaja). Nadalje, iduća faza kupnje nije vremenski ograničena niti ograničena na prve proizvode ili usluge, ali čini se da potiče njihovo masovno i dugoročno uvođenje, što potencijalno, može narušiti tržišno natjecanje budući da se javni naručitelji više neće poticati na djelovanje kao prvokupci koji potiču stvaranje i sudjeluju u kreiranju inovativnih proizvoda ili usluga na tržištu. Naposljetku, Direktivom EU ne određuje se - u slučaju partnerstva sklopljenih s nekoliko odabranih ponuditelja - koja bi rješenja trebala biti primijenjena u slučaju da se razviju operativno održiviji proizvodi i treba li provesti mini-nadmetanje među odabranim ponuditeljima koje su uspješno razvila takve proizvode i koji bi ponuditelji među njima trebali iste i pustiti u proizvodnju.

Važno je naglasiti da se PCP ne može koristiti za izravnu kupnju inovacija jer uključuje i istraživanje i razvoj.

#### **Primjer Partnerstva za inovacije iz Manchester**

Akadska mreža zdravstvenih znanosti širega gradskoga područja Manchester pokrenula je postupak Partnerstva za inovacije (novouvedena vrsta postupka nabave) kako bi se identificirao gospodarski subjekt koji će raditi sa GM zdravstvenim sustavom na razvoju i izgradnji sustava Datawell Exchange. Cilj sustava Datawell je izgradnja inovativne informatičke platforme koja omogućuje dijeljenje zdravstvenih podataka i pruža područjima Greater Manchester, East Cheshire i East Lancashire razvojni resurs koji ubrzava isporuku poboljšanja u rezultatima zdravstvenih usluga i troškovnoj učinkovitosti.

Ova nabava korištenjem Partnerstva za inovacije usmjerit će se na isporuku sustava Datawell Exchange i djelovati kao temelj i platforma za buduće akcelerske projekte. Plan je uvesti sustav Datawell Exchange među sve dionike javnog zdravstvenog sektora kroz sljedeće tri godine. Ključni fokus projekta je osigurati da razmjena podataka odražava želje i potrebe pacijenata.

Ova razmjena će stvoriti osnovu za budući program Datawell Accelerator, zbirku projektnih partnerstva koja će kombinirati resurse članova NHS-a, sveučilišta i industrije kako bi stvorili pristupačnu, poboljšanu sposobnost provođenja procjena i pilota novih ideja za stvaranje boljeg iskustva pacijenata i boljih ishoda. GMAHSN se savjetuje o postupku od strane Hempsons-a, odvjetničkog ureda specijaliziranog za pitanja o zdravstvenoj skrbi, a procesom upravlja SBS.

Pojedinosti o objavi u Službenom listu EU mogu se pronaći  
na: <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:196688-2015:TEXT:EN:HTML>

(vi) Pregovarački postupak bez prethodne objave (članak 32. Direktive 2014/24, odnosno Dio drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 1. Vrste, odabir i početak postupaka javne nabave, članak 85. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi) dopušten je samo u izuzetnim slučajevima predviđenima Direktivom EU i nacionalnim zakonodavnim okvirom (Dio drugi Sklapanje ugovora o javnoj nabavi za javne naručitelje, Glava I. Postupci javne nabave, Poglavlje 7. Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje, članak 131. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi i kojim je definirano kako se isti može provesti u slučaju kad je onemogućeno provođenje uobičajenog postupka i kada postoje razlozi i okolnosti koje nisu uzrokovane postupanjem javnog naručitelja (npr. ekstremna žurnost uzrokovana događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, primjerice u slučaju prirodnih katastrofa koje zahtijevaju hitnu (re)akciju).

#### **Pregovarački postupak bez prethodne objave**

##### **RADOVI, ROBA, USLUGE**

Pregovarački postupak bez prethodne objave može se koristiti za dodjelu ugovora o javnoj nabavi za radove, robu ili usluge u bilo kojem od sljedećih slučajeva:

(a) ako nije podnesena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda u otvorenom ili ograničenom postupku, ili nijedan zahtjev za sudjelovanje, ili nijedan prikladan zahtjev za sudjelovanje u ograničenom postupku, pod uvjetom da početni ugovorni uvjeti iz otvorenog ili ograničenog postupka nisu bitno izmijenjeni, u kojem slučaju je javni naručitelj Europskoj komisiji poslati izvješće o postupku javne nabave ako ga zatraži

(b) ako samo određeni gospodarski subjekt može izvoditi radove, isporučiti robu ili pružiti usluge iz bilo kojeg od sljedećih razloga:

a) cilj nabave je stvaranje ili stjecanje jedinstvenog umjetničkog djela ili umjetničke izvedbe

b) nepostojanje tržišnog natjecanja iz tehničkih razloga, ili

c) zbog zaštite isključivih prava, uključujući prava intelektualnog vlasništva

Izuzeci b) i c) mogu se primijeniti samo ako ne postoji razumna alternativa ili zamjena, a nepostojanje tržišnog natjecanja nije rezultat namjere da se određenom gospodarskom subjektu neopravdano da prednost ili ga se stavi u nepovoljan položaj.

(c) u onoj mjeri u kojoj je to prijeko potrebno ako, iz razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti, nije moguće pridržavati se rokova propisanih za otvorene ili ograničene postupke ili natjecateljske postupke uz pregovore, s time da okolnosti na koje se poziva javni naručitelj za opravdanje iznimne žurnosti ne smiju ni u kojem slučaju biti uzrokovane njegovim postupanjem.

##### **SAMO ROBA**

Pregovarački postupak bez prethodne objave može se koristiti za ugovore o javnoj nabavi:

(a) ako se proizvodi proizvode isključivo u svrhu istraživanja, eksperimentiranja, proučavanja ili razvoja, pod uvjetom da se proizvedenom količinom proizvoda ne ostvaruje tržišna isplativost ili pokriće troškova istraživanja i razvoja;



(b) a dodatne isporuke od strane isporučitelja iz osnovnog ugovora koje su namijenjene ili kao djelomična zamjena robe ili instalacija, ili kao proširenje postojeće robe ili instalacija, ako bi promjena isporučitelja obvezala javnog naručitelja da nabavi robu koja ima drukčije tehničke značajke, što bi rezultiralo neusklađenošću ili nerazmjernim tehničkim poteškoćama u radu i održavanju, s time da trajanje takvih ugovora, kao i ugovora koji se ponavljaju ne smije biti duže od tri godine;

(c) za robu koja kotira i koja se nabavlja na burzi roba;

(d) za kupnju robe ili usluga po posebno povoljnim uvjetima, bilo od isporučitelja koji trajno obustavlja ili je obustavio poslovne djelatnosti bilo od stečajnog upravitelja ili likvidatora u okviru odgovarajućeg postupka, nagodbe s vjerovnicima ili drugog sličnog postupka prema propisima države poslovnog nastana gospodarskog subjekta.

#### **SAMO USLUGE**

Pregovarački postupak bez prethodne objave može se koristiti za ugovore o javnim uslugama ako predmetni ugovor slijedi projektni natječaj proveden u skladu s odredbama nacionalnog zakonodavnog okvira i dodjeljuje se, u skladu s pravilima predviđenima u projektnom natječaju, pobjedniku ili jednom od pobjednika toga natječaja; u potonjem slučaju svi se pobjednici pozivaju na pregovaranje.

#### **SAMO RAD ILI USLUGE**

Pregovarački postupak bez prethodne objave može se koristiti za nove radove ili usluge, a koje se sastoje od ponavljanja sličnih radova odnosno usluga koje se dodjeljuju gospodarskom subjektu s kojim je javni naručitelj već sklopio izvorni ugovor, ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

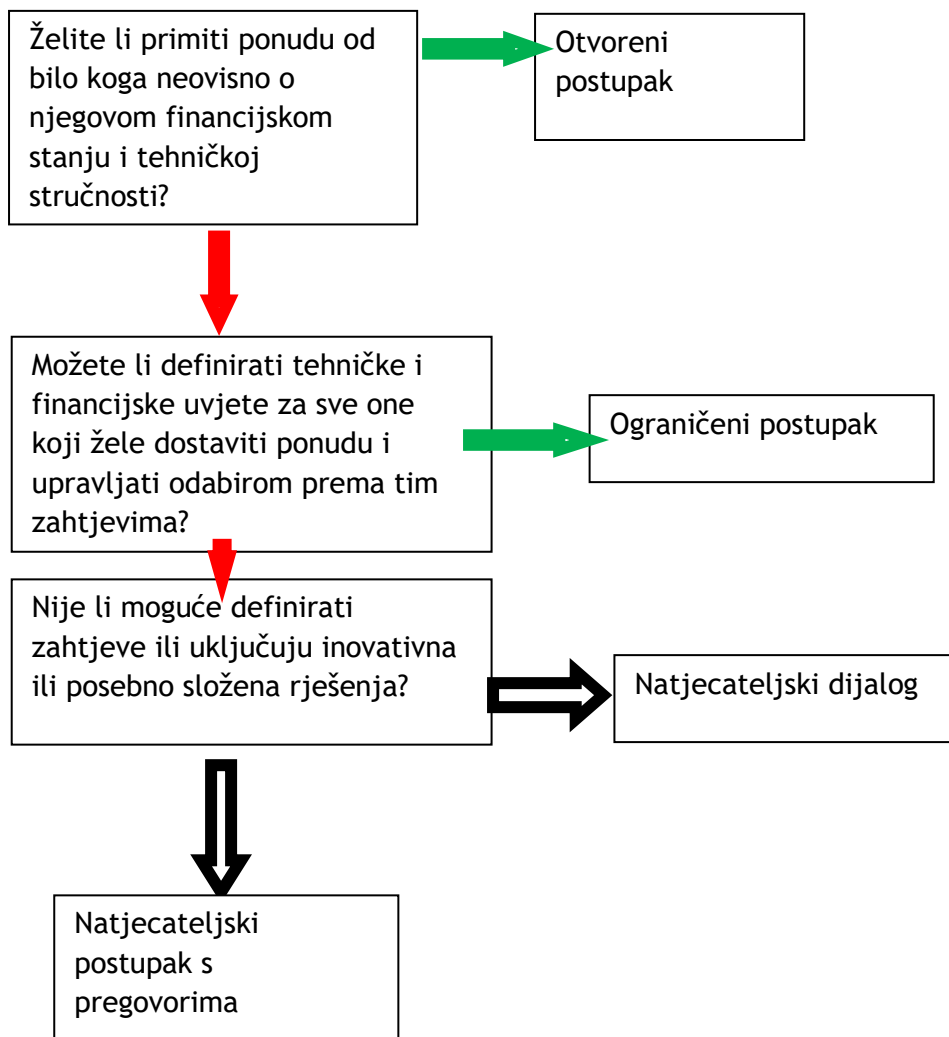
- a) takve su usluge u skladu s osnovnim projektom za koji je bio sklopljen izvorni ugovor
- b) izvorni ugovor je sklopljen na temelju postupka javne nabave sukladno nacionalnom zakon
- c) u dokumentaciji o nabavi za izvorni ugovor bio je naveden opseg mogućih radova odnosno usluga koje će se ponavljati te uvjeti pod kojima se one dodjeljuju
- d) u pozivu na nadmetanje za izvorni ugovor bila je predviđena mogućnost primjene ovoga postupka
- e) pri određivanju procijenjene vrijednosti nabave za izvorni ugovor uračunata je ukupna procijenjena vrijednosti novih radova odnosno usluga koje će se ponavljati, te
- f) da se postupak odvija u roku od tri godine od sklapanja izvornog ugovora.

#### **Kako to učiniti?**

Otvoreni i ograničeni postupak mogu se primijeniti za kupnju inovacije definiranjem inovativnih tehničkih specifikacija. Ostale procedure posebno su važne u svrhu inovativnosti jer omogućuju veću interakciju i dijalog s tržištem. Kako bismo izabrali pravi postupak, treba uzeti u obzir niz čimbenika:

- Stupanj znanja o tržištu
- Stupanj znanja o učinkovitim sposobnostima gospodarskih subjekata
- Količina potrebnih aktivnosti istraživanja i razvoja
- Mogućnost i sposobnost određivanja tehničkih specifikacija
- Broj potencijalnih gospodarskih subjekata i struktura tržišta
- Izbor pristupa odozgo prema dolje ili odozdo prema gore
- Vrijeme i sredstva odnosno resursi dostupni za provedbu postupka nabave

*Slika 18. Izbor najprikladnijeg postupka*



Nedostatak dovoljnog poznavanja tržišta i/ili učinkovitih sposobnosti gospodarskih subjekata; nedostatak znanja o količini i obuhvatu potrebnih istraživačkih i razvojnih aktivnosti; nedovoljni tehnički kapaciteti u izradi tehničkih specifikacija

#### **Naučene lekcije**

*Prednosti i nedostaci otvorenog i ograničenog postupka, natjecateljskog postupka s pregovorima i natjecateljskog dijaloga*



| POSTUPAK                                     | ZA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | PROTIV                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OTVORENI</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• vrlo konkurentno zbog neograničenog iznosa ponuda</li> <li>• sva dokumentacija ponuditelja pristigla u isto vrijeme</li> <li>• oba kriterija odabira i dokaza sposobnosti unaprijed navedeni u pozivu na nadmetanje;</li> <li>• brzina samog postupka</li> <li>• primjena pravnih lijekova manje vjerojatna jer su radnje i odluke naručitelja povezane samo s procedurom jednog postupka</li> </ul>                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• može se činiti da proces dugo traje zbog mogućnosti ogromne količine odgovora, a naručitelj ih sve treba evaluirati. To bi rezultiralo usporavanjem postupka, mogućnošću pogrešaka prilikom vrednovanja, pregleda i ocjene pristiglih ponuda, kao i mogućim rizicima prijave;</li> <li>• intenzivno trošenje resursa naručitelja</li> <li>• mogućnost pogrešaka u određivanju cijena - ovi postupci završavaju ugovaranjem velikih količina što je samo po sebi predstavlja financijsko opterećenje proračuna javnog naručitelja, a time može dovesti do pogreške u odlučivanju</li> </ul> |
| <b>OGRANIČENI</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ograničen broj ponuda za vrednovanje, a time i manje intenzivno za stručno povjerenstvo naručitelja</li> <li>• mogućnost ograničavanja sudjelovanja samo usko specijaliziranim gospodarskim subjektima (u slučaju složenih predmeta nabave za koje pripremanje ponude uključuje znatne troškove, ograničavanje broja ponuditelja kroz prvi stupanj postupka može ga učiniti privlačnijim, a priliku za odabir ponuda je veća za gospodarske subjekte pozvane dostaviti ponudu u drugom stupnju)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• manje konkurencije zbog ograničenog broja gospodarskih subjekata; (rizik sporazuma među gospodarskim subjektima pozvanih u drugi krug)</li> <li>• više mogućnosti za primjenu pravnih lijekova budući da su radnje i odluke naručitelja vezane uz dvostupanjsku proceduru.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>NATJECATELJSKI POSTUPAK S PREGOVORIMA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cilj postupka ne treba biti u potpunosti definiran od trenutka početka pregovora, ali se može razviti tijekom narednih faza</li> <li>• Nema unaprijed određenih faza, može biti fleksibilan i višestupanjski prema kontekstu</li> <li>• Javnim naručiteljima se nudi mogućnost da odmah uđu u pregovore s gospodarskim subjektima</li> </ul>                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Budući da omogućuje pregovore sa svim gospodarskim subjektima koji su dali prvu, kao i sve koji su dali ponude u kasnijim fazama, javni naručitelj se izlaže i većem riziku od kršenja načela transparentnosti i jednakog tretmana</li> <li>• Iako javni naručitelji mogu prihvatiti inicijalnu ponudu bez nepotrebnog odugovlačenja, vrlo je rijetko da je početna ponuda ujedno ekonomski i strateški opravdana i povoljna</li> </ul>                                                                                                                                                    |
| <b>NATJECATELJSKI DIJALOG</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omogućuje razvoj rješenja s gospodarskim subjektima tijekom dijaloga.</li> <li>• Pozitivna povratna informacija s tržišta u odnosu na „pojednostavljeni“ proces (odabir, dijalog, dodjela)</li> <li>• Najbolji postupak za strateške, inovativne i složene zahtjeve, kada naručitelj zna željeni ishod, ali ne može odrediti na koji način to točno postići</li> </ul>                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Smatra se složenim i dugotrajnim te može dovesti do „isključivanja“ tržišta.</li> <li>• Iako javnim naručiteljima daje veliku diskrecijsku ovlast, natjecateljski dijalog podrazumijeva veći rizik od parničenja</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Izvor: „Europska komisija - Smjernice za praktičare o izbjegavanju uobičajenih pogrešaka u projektima financiranim od strane ESI-a“

## Izrada strategije nabave kroz okvirne sporazume

### Što učiniti?

Direktiva 2014/24 sadrži tri alata koji omogućuju naručiteljima da postupak dodjele učine fleksibilnijim, a to su okvirni sporazumi, razdvajanje ugovora na dijelove i suradničke nabave (zajedničke ili prekogranične).

## A. Okvirni sporazumi

Prema članku 33. Direktive EU 2014/24 odnosno članak 3. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi, javni naručitelji mogu sklopiti okvirne sporazume - definirane kao „sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se dodjeljuju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, prema potrebi, predviđenih količina“.

### FOKUS NA OKVIRNIM SPORAZUMIMA

Kao što je predviđeno u članku 33. stavcima 3. i 4. Direktive 2014/24 odnosno Glavom II. Tehnike i instrumenti za elektroničku i zbirnu nabavu, Poglavlje 1. Okvirni sporazum, članci 146. do 153., okvirni sporazumi mogu se sklopiti s jednim ili više gospodarskih subjekata definiranjem svih odredaba ugovora koji treba potpisati (tzv. „zatvoreni okvirni sporazum“) ili obrnuto, odgađajući definiciju nekih uvjeta na ponovno otvaranje tržišnog nadmetanja (tzv. mini-nadmetanja), tako da javni naručitelji mogu prilagoditi zahtjeve njihovim potrebama u fazi nabave. U tom smislu, okvirni sporazumi posebno su korisni za središnja tijela nabave, jer omogućuju istovremeno koordinaciju mnogih postupaka dodjele. Za svaku od ovih situacija treba slijediti određeni postupak, i to:

a) u slučaju okvirnog sporazuma zaključenog s jednim gospodarskim subjektom (članak 33. stavak 3. Direktive odnosno članak 153. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi), svi ugovori temeljeni na tom sporazumu dodjeljuju se u granicama uvjeta utvrđenih okvirnim sporazumom, pod uvjetom da se naručitelji savjetuju s gospodarskim subjektima u okviru sporazuma, u pisanom obliku, u skladu s uvjetima koji su već definirani u okvirnom sporazumu ili zahtijevajući da se ponuda dopuni prema potrebi;

b) za okvirne sporazume sa više gospodarskih subjekata (članak 33. stavak 4. Direktive odnosno članak 152. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi) postoje tri moguća načina odabira ponuditelja i načina postavke određenih ugovora: izravna dodjela bez ponovnog nadmetanja (b1), mini-nadmetanje (b2) ili kombinaciju oba prethodno navedena slučaja (b3):

b1) zatvoreni, neobnovljivi ugovori. Ako se okvirnim sporazumom utvrđuju svi uvjeti za izvođenje dotičnih radova, usluga i/ili ponuda i svi objektivni uvjeti koji su potrebni za donošenje odluke za dodjelu određenog ugovora, tada je naručiteljima moguće dodijeliti ugovor temeljen na objektivnim kriterijima utvrđenim u dokumentaciji nabave i bez ponovnog otvaranja nadmetanja među gospodarskim subjektima koji sudjeluju u okvirnom sporazumu;

b2) zatvoreni, ali obnovljivi ugovori. Kada okvirni sporazum ne uključuje sve uvjete koji određuju propise za radove, usluge ili dotične isporuke, naručitelj treba organizirati „mini-nadmetanje“ između gospodarskih subjekata koji su strana prema okvirnom sporazumu, savjetujući se s njima pisanim 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 prethodna dva slučaja. Kada je izričito određeno dokumentacijom o nabavi - 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 primijenjen nakon ponovnog otvaranja nadmetanja ili direktno - moguće je koristiti kombinaciju dvaju prethodno opisanih pristupa. U dokumentaciji o nabavi također treba biti navedeno koji uvjeti mogu biti predmet ponovnog otvaranja nadmetanja.

Okvirni sporazum koji se sklapa u otvorenom postupku može biti uspješna strategija odabira jednog ili više inovativnih dobavljača. Može se sklopiti s jednim ili više gospodarskih subjekata za svaki dio (uz daljnju mogućnost ograničavanja broja dijelova sporazuma koji se dodjeljuju istom gospodarskom subjektu). Također je moguće iskoristiti ovu mogućnost bez



obveze kupnje (ili s najmanjom i najvećom), no taj bi izbor trebao biti jasno predviđen dokumentacijom o nabavi, jer takva odredba može odvratiti od sudjelovanja potencijalno zainteresirane gospodarske subjekte. Međutim, ova se odredba može nadoknaditi i klauzulom koja omogućuje jasno određeni broj javnih naručitelja koji bi mogli izravno konzumirati isti Okvirni sporazum uz jednostavno podnošenje narudžbe.

### **Podjela ugovora na grupe**

Općenito, naručitelji se potiču da „podijele velike ugovore u grupe“ kako bi osigurali tržišno nadmetanje i transparentnost te osigurali tržišne prilike i pristup tržišta - čak i na prekograničnoj i transnacionalnoj razini - za male i srednje tvrtke, a posebno za one najinovativnije.

S posebnim osvrtom na PPI, uspješna strategija može značiti definiciju broja i veličine grupa kako bi potaknula sudjelovanje nakon prikupljanja jasnog znanja o relevantnom tržištu.

Takve se strategije mogu razviti na kvantitativnoj osnovi, organiziranjem veličine pojedinačnih ugovora kako bi ih prilagodili kapacitetu malih i srednjih poduzeća, ili kvalitativnoj osnovi, uzimajući u obzir specijalizirane sektore malih i srednjih poduzeća, a time i prilagodbu sadržaja pojedinih ugovora.

Podjela ugovora na grupe najbolje funkcionira u kombinaciji s okvirnim sporazumima. U takvim slučajevima, broj grupa okvirnih sporazuma može se definirati prema rezultatima dobivenih prethodnom provjerom tržišta. Različite se grupe mogu odnositi na istu robu ili uslugu i uz izbor kupnje različitih inovacija putem istog postupka nabave i može biti grupirano teritorijalno ili kvantitativno temeljeno na MSP-ovima danog tržišta. U istom okvirnom sporazumu mogu se osigurati brojne grupe koji favoriziraju inovativne MSP-ove ograničavanjem broja grupa koji se mogu dodijeliti istom gospodarskom subjektu. Načela EU i otvorenost postupka bit će ispoštovani jer je okvirni sporazum sklopljen za vrijednost iznad praga EU. Ugovori sklopljeni na temelju okvirnog sporazuma mogu biti i ispod pragova EU.

### **Kako to učiniti?**

Javni naručitelji mogu donijeti odluku o provedbi postupka s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma u obliku razdvojenih grupa i mogu odrediti veličinu i predmet takvih grupa. Nadalje, oni također trebaju odlučiti kakav okvirni sporazum žele zaključiti (tj. otvoreni ili zatvoreni i, u posljednjem slučaju, sa ili bez mini-nadmetanja). Javni naručitelji navode, u pozivu na nadmetanje, mogu li se ponude podnijeti za jednu, nekoliko ili za sve grupe i mogu ograničiti broj grupa koje se mogu dodijeliti jednom ponuditelju, pod uvjetom da je maksimalan broj grupa po ponuditelju naveden u obavijesti o nadmetanju ili u pozivu na potvrdu interesa (članak 46. Direktive 2014/24 odnosno Glava III. Provedba postupka, Poglavlje 2. Priprema, Odjeljak C Određivanje predmeta nabave i podjela predmeta na grupe članak 204. stavak 3.).

*Vidjeti okvir iznad za informacije o okvirnim sporazumima.*

### **Najčešće pogreške**

Što se tiče podjele na grupe, pogreška koja se stalno javlja uključuje umjetno dijeljenje ugovora na nekoliko podugovora (tzv. „rezanje salame“) s namjerom da se osigura vrijednost svake ugovorne ponude izvan EU pragova, tj. namjerno izbjegavajući objavljivanje u Službenom listu Europske unije za cijeli skup radova, usluga ili dobara.

S obzirom na okvirne sporazume, nije rijetkosti da naručitelji kupuju izravnim narudžbama čak i kada bi trebalo provesti mini-nadmetanje.

Nadalje, također se događa da se pri započinjanju mini-nadmetanja dodaju uvjeti i odredbe izvan izvornog područja predviđenog u okvirnim sporazumima (kad je okvirni sporazum sklopljen s više gospodarskih subjekata). Isto se događa i s kriterijima vrednovanja i odabira ili za objavljivanje pondera za evaluaciju ponuda. Ponekad se događa i da javni naručitelji kreiraju „okvir unutar okvira“ kako bi suzili veće područje gospodarskih subjekata za naknadne pozive.

### **Naučene lekcije**

Podjela javnih nabava na teritorijalne ili sektorske grupe jasno olakšava pristup malim i srednjim poduzećima jer veličina grupa bolje odgovara njihovim produktivnim kapacitetima i sektorskim kompetencijama. Nadalje, podjela postupaka i ugovora u grupe olakšava i širi konkurenciju. Moguće je osigurati minimalnu veličinu dijelova za prvu godinu, s mogućnošću povećanja veličine u narednim godinama (s obzirom da okvirni sporazum može trajati najdulje četiri godine).

Također se čini se da sklapanje različitih okvirnih sporazuma s više gospodarskih subjekata ima pozitivan učinak na mogućnost sudjelovanja malih i srednjih poduzeća u postupcima javne nabave i doprinijeti ukupnoj konkurentnosti postupka nabave, iako je obično složeniji, posebno za kupnju inovacija.

### **Zaključak**

- Podjela na grupe je obostrano korisna za javne naručitelje i gospodarske subjekte, poštujući pritom uvjete pravednog i transparentnog natječaja
- Okvirni sporazumi daju malim i srednjim poduzećima šansu da se nadmeću za ugovore koje mogu izvesti, dok uobičajeni postupci - u kojima naručitelj objavljuje da će sklopiti ugovor samo s jednim gospodarskim subjektom bez podjele na grupe - mogu pogodovati većim gospodarskim subjektima
- Podjela na grupe bi trebala biti povezana s analizom tržišta u relevantnom sektoru.

### c. Suradnička (zajednička ili prekogranična) nabava

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 (članak 39. stavak 2. Direktive br. 24/2014 odnosno Glava II. Tehnike i instrumenti za elektroničku i zbirnu nabavu, Poglavlje 7. Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica, članci 191. do 196. Zakona o javnoj nabavi).

#### FOKUS: ZAJEDNIČKA NABAVA I PREKOGRANIČNA NABAVA

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

- Središnja tijela nabave, provode svoje aktivnosti na neodređeno vrijeme nabavljajući proizvode i/ili usluge za potrebe javnih naručitelja, dodjelom javnih ugovora ili zaključivanjem okvirnih sporazuma za radove, robu ili usluge namijenjene javnim naručiteljima;
- Povremena zajednička nabava koja - čak i ako ne predstavlja sustavne i institucionalizirane nabave kao središnje tijelo za javnu nabavu - dopušta naručiteljima „zajedničku provedbu određenih specifičnih nabava” na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili EU razini s ciljem postizanja specifičnih zajedničkih interesa, te u razvijanju inovativnih projekata.

Nadalje, člankom 39. Direktive 2014/24 odnosno člancima 191. do 196. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi promiče se suradnja između naručitelja iz različitih država članica. Prekogranična nabava temeljni je alat u stjecanju inovativnih roba i usluga, s obzirom na često neadekvatnu potražnju od strane pojedinačnih lokalnih javnih naručitelja. Može se odvijati ili putem središnjeg tijela za javnu nabavu druge države članice, ili uspostavljanjem zajedničkih subjekata pod nacionalnim ili EU okvirom, poticanjem integracije i agregacije unutarnjeg tržišta usklađivanjem dokumentacije o nabavi, postupaka, odredaba ugovora i uvjeta izvršenja.

EU Direktivom propisuje se da se „osim ako međunarodni sporazumi između uključenih država članica ih nisu regulirali“, nužni elementi pravnog odnosa između naručitelja određuju ovim subjektima putem *ad hoc* sporazuma uz utvrđivanje:

- 1) odgovornosti uključenih strana
- 2) mjerodavne 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 projekt PPI2Innovate, svi nacionalni pravni okviri dopuštaju javnim naručiteljima da agregiraju potražnju u suradnju sa drugim javnim naručiteljima, kako unutar iste države, tako i iz drugih država članica (postoje primjeri iz Hrvatske i Italije), a neki nacionalni okviri također omogućuju naručiteljima da zaključe *ad hoc* ugovore putem primjenjivog zakona, podjele zadataka i odgovornosti, te pitanja organizacije (npr. Češka, Poljska). Svi nacionalni pravni sistemi također dopuštaju naručiteljima da koriste središnje tijelo 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 određenog tijela za središnju javnu nabavu).

Projekt HAPPI (vidjeti st. 1.2.2. iznad) odličan je primjer zajedničke prekogranične nabave u u području inovacija.

Slika 19. Pravni okvir prekogranične zajedničke nabave

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>DIRECTIVE 2014/24/EU of 26 February 2014</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>DIFFERENT MODELS</b> |
| <b>Art. 39, Procurement involving contracting authorities from different Member States, par. 4</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <b>2° model</b>         |
| <p>4. Several <b>CONTRACTING AUTHORITIES</b> from <b>DIFFERENT MEMBER STATES</b> may jointly award a public contract, conclude a framework agreement or operate a dynamic purchasing system. They may also, to the extent set out in the <u>second subparagraph of Article 33(2)</u>, award contracts based on the framework agreement or on the dynamic purchasing system. [...]</p> <p><i>Those procedures may be applied only between those contracting authorities clearly identified for this purpose in the call for competition or the invitation to confirm interest and those economic operators party to the framework agreement as concluded.</i></p> |                         |
| © Copyright 2015 G. M. Racca                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                         |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DIREKTIVA 2014/24/EU od 26. veljače 2014.                                                                                                                                                                                                                                                                                              | RAZLIČITI MODELI                                                                                                                                                                                                                                       |
| Čl. 39., Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica (st. 4.)                                                                                                                                                                                                                                                 | 2. model                                                                                                                                                                                                                                               |
| 4. Nekoliko javnih naručitelja iz različitih država članica može zajedno dodijeliti javni ugovor, okvirni sporazum ili upravljati dinamičkim sustavom nabave. Isto tako mogu, u onolikoj mjeri koja je utvrđena u drugom podstavku članku 33. stavku 2., dodijeliti ugovore na osnovi okvirnog sporazuma ili dinamičkog sustava nabave |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Navedeni se postupci mogu primijeniti samo između onih javnih naručitelja koji su u pozivu na nadmetanje ili u pozivu na potvrdu interesa jasno imenovani u ovu svrhu i onih gospodarskih subjekata koji su potpisnici sklopljenog okvirnog sporazuma. |
| ©Autorska prava, 2015. G.M.Racca                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                        |






**DIRECTIVE 2014/24/EU of 26 February 2014**

**DIFFERENT MODELS**

**Art. 39, Procurement involving contracting authorities from different Member States (par. 4, 2<sup>nd</sup> subpar.)**

**2° model**



- When determining responsibilities and the applicable national law as referred to in point (a), the participating **contracting authorities may allocate specific responsibilities among them and determine the applicable provisions of the national laws of any of their respective Member States.** The allocation of responsibilities and the applicable national law shall be referred to **in the procurement documents for jointly awarded public contracts.**

© Copyright 2015 G. M. Racca
© Copyright 2013 G. M. Racca, University of Turin

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| DIREKTIVA 2014/24/EU od 26. veljače 2014.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | RAZLIČITI MODELI |
| Čl. 39., Nabave koje uključuju javne naručitelje iz različitih država članica (st. 4. podst. 2.)                                                                                                                                                                                                                                                                            | 2. model         |
| Pri utvrđivanju odgovornosti i mjerodavnog nacionalnog prava kako je navedeno u točki (a), javni naručitelji mogu određene ovlasti raspodijeliti među sobom te utvrditi mjerodavne odredbe nacionalnog prava bilo koje od svojih država članica. Raspodjela ovlasti i primjenjivo nacionalno pravo navode se u dokumentaciji o nabavi za zajedničku dodjelu javnog ugovora. |                  |
| ©Autorska prava, 2015. G.M.Racca                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                  |
| ©Autorska prava, 2013. G.M.Racca, Sveučilište u Torinu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                  |

Slika 20. Pravila EU o zajedničkoj nabavi i prekograničnoj zajedničkoj 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.

| NABAVA INOVACIJA                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zajednička nabava<br>NACIONALNA razina                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Središnja tijela za nabavu                                                                                                                                                                                               | Povremena zajednička nabava                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| provodeći svoje aktivnosti na neodređeno vrijeme nabavom roba i/ili usluga namijenjenih naručiteljima, dodjela javnih ugovora ili zaključivanje okvirnih sporazuma za radove, robu ili usluge namijenjene naručiteljima; | koja provođenjem - čak i ako ne čini sistematične i institucionalizirane sustave nabave kao uprava za javnu nabavu - dopušta dvoma ili više naručitelja „zajedničku izvedbu određenih specifičnih nabava” s ciljem postizanja specifičnih zajedničkih interesa, te u razvijanju inovativnih projekata. |



## 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.

| NABAVA INOVACIJA                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zajednička nabava<br>NACIONALNA razina                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Središnja tijela za nabavu                                                                                                                                                                                               | Povremena zajednička nabava                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| provodeći svoje aktivnosti na neodređeno vrijeme nabavom roba i/ili usluga namijenjenih naručiteljima, dodjela javnih ugovora ili zaključivanje okvirnih sporazuma za radove, robu ili usluge namijenjene naručiteljima; | koja provođenjem - čak i ako ne čini sistematične i institucionalizirane sustave nabave kao uprava za javnu nabavu - dopušta dvoma ili više naručitelja „zajedničku izvedbu određenih specifičnih nabava” s ciljem postizanja specifičnih zajedničkih interesa, te u razvijanju inovativnih projekata. |

### 2.5.2. Izrada dokumentacije o nabavi

#### Što učiniti?

Nakon što se identificiraju potrebe, strategija nabave i postupak nabave, javni naručitelji trebaju pozvati gospodarske subjekte da dostave ponude kako bi nadmetanje privuklo sudjelovanje gospodarskih subjekata koji će svojim ponudama u što većoj mjeri udovoljavati kriterijima određenim dokumentacijom o nabavi (vidjeti ispod). U slučaju nabave inovacija, dokumentacija o nabavi treba biti osmišljena na posebno pažljiv način, posebice kada se koristi natjecateljski dijalog ili natjecateljski postupak s pregovorima. U slučaju natjecateljskog dijaloga, nije moguće utvrditi koji su točni zahtjevi i, stoga, uz objavu poziva na nadmetanje, javni naručitelj u opisnoj dokumentaciji treba navesti svoje

potrebe i zahtjeve, te odrediti jasan pregled potreba i rezultate koje rješenja trebaju pružiti te indikativni vremenski okvir. Što se tiče natjecateljskog postupka uz pregovore, poziv na dostavu ponuda je obavezan korak i alat jer jasno ukazuje na zahtjeve gospodarskim subjektima posebno u dijelu elemenata iz opisa koji čine minimalne zahtjeve koje sve ponude trebaju zadovoljiti.

U EU je temelj propisa o javnoj nabavi taj da svi ugovori iznad određenog praga vrijednosti trebaju biti objavljeni u standardnom obliku na razini EU u Službenom listu Europske unije, tako da svi gospodarski subjekti u svakoj državi članici imaju mogućnost nadmetanja za ugovore za koje smatraju da mogu ispunjavati uvjete.

*Slika 21. EU i HR pragovi za javnu nabavu*

|                                            |                                                                                                        |                                                     |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| <b>Central Government authorities</b>      | Works contracts, subsidised works contracts                                                            | €5 225 000                                          |
|                                            | All services concerning social and other specific services listed in Annex XIV                         | €750 000                                            |
|                                            | All subsidised services                                                                                | €209 000                                            |
|                                            | All other service contracts and all design contests                                                    | €135 000                                            |
|                                            | All supplies contracts awarded by contracting authorities not operating in the field of defence        | €135 000                                            |
|                                            | Supplies contracts awarded by contracting authorities operating in the field of defence                | Concerning products listed in Annex III<br>€135 000 |
|                                            |                                                                                                        | Concerning other products<br>€209 000               |
| <b>Sub-central contracting authorities</b> | Works contracts, subsidised works contracts                                                            | €5 225 000                                          |
|                                            | All services concerning social and other specific services listed in Annex XIV                         | €750 000                                            |
|                                            | All other service contracts, all design contests, subsidised service contracts, all supplies contracts | €209 000                                            |

|                                 |                                                                                                                         |                                              |               |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------|
| Središnja državna tijela        | Ugovori o radu, ugovori o subvencioniranom radu                                                                         |                                              | 5.225.000 EUR |
|                                 | Sve usluge u vezi s društvenim i ostalim specifičnim uslugama navedenim u Dodatku XIV                                   |                                              | 750.000 EUR   |
|                                 | Sve subvencionirane usluge                                                                                              |                                              | 209.000 EUR   |
|                                 | Sve drugi ugovori o pružanju usluga i svi natječaji dizajna                                                             |                                              | 135.000 EUR   |
|                                 | Svi ugovori o nabavi robe koje dodjeljuju naručitelji koji ne djeluju u području obrane                                 |                                              | 135.000 EUR   |
|                                 | Ugovori o nabavi robe koje dodjeljuju naručitelji koji djeluju u području obrane                                        | U vezi s proizvodima navedenim u Dodatku III | 135.000 EUR   |
|                                 |                                                                                                                         | U vezi s ostalim proizvodima                 | 209.000 EUR   |
| Pod-središnji javni naručitelji | Ugovori o radu, ugovori o subvencioniranom radu                                                                         |                                              | 5.225.000 EUR |
|                                 | Sve usluge u vezi s društvenim i ostalim specifičnim uslugama navedenima u Prilogu XIV.                                 |                                              | 750.000 EUR   |
|                                 | Sve drugi ugovori o pružanju usluga, svi natječaji dizajna, ugovori o subvencioniranim uslugama i ugovori o nabavi robe |                                              | 209.000 EUR   |

Izvor: internet stranice EU Opće uprave za rast

### Kako to učiniti?

Ako prethodna informacijska obavijest (vidjeti 2.4.) ima osnovnu ulogu upozoriti tržište na buduće ugovore, poziv na dostavu opnude pokreće specifičnu nabavu, a obavijest o dodjeli ugovora obavještava tržište o ishodu određenog natječaja, objava poziva na nadmetanje obvezna je ako je vrijednost nabave iznad EU pragova.

U Europskoj uniji standardni je postupak objavljivanje poziva na nadmetanje u Službenom listu Europske unije: ovaj dokument treba slijediti standardni rječnik javne nabave (engl. *Common Procurement Vocabulary*, skraćeno i dalje u tekstu: CPV, koji u naravi predstavlja osmeroznamenasti klasifikacijski sustav) koji opisuje sve kupnje radova, usluga i robe. Oznakama CPV može se pristupiti na internet stranicama SIMAP-a (<http://www.simap.eu.int>) ili internet stranicama nacionalnog službenog lista Narodnih novina (<https://eojn.nn.hr/Oglasnik/>).

#### Elementi poziva na nadmetanje

- 1) Definicija predmeta nabave, tj. roba, usluge 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 ponuditelji mogu odlučiti interesira li ih sam postupak. Nadalje, tehničke specifikacije omogućuju mjerljive i provjerljive uvjete prema kojima se ponude mogu usporediti i ocjenjivati (tj. pozivanje na sustav certificiranja, označavanja ili standardizacije na nacionalnoj ili EU razini).
- 3) Definicija kriterija za isključenje, tj. oni uvjeti koji dopuštaju javnim naručiteljima da isključe gospodarske subjekte iz sudjelovanja u postupku nabave, kako je navedeno u EU direktivama o javnoj nabavi, te radi njihovih eventualnih prošlih postupanja (korupcije, pranja novca, sudjelovanja u kriminalnim aktivnostima itd.);
- 4) Definicija kriterija za odabir, tj. uvjeti povezani sa prikladnošću gospodarskog subjekta za izvršenje ugovora, 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 odabir. Direktive EU-a o javnoj nabavi iz 2014., a u nacionalnom zakonodavstvu je to određeno Glava III. Provedba postupka, Poglavlje 5., Odjeljkom C Kriterij za odabir ponude, Pododjeljak 1. Kriterij za odabir ponude nacionalnog Zakona o javnoj nabavi, omogućile su i potiču kriterij ekonomski najpovoljnije ponude (ENP), prema kojem se kriterij odabira ne bi trebao temeljiti isključivo na kriteriju najniže cijene, nego se u obzir uzimaju drugi faktori (kao što je kvaliteta ponude). Istovremeno, gospodarski subjekti bi se trebali usredotočiti na postizanje najvećeg omjera kvalitete i cijene. Dužnost je javnog naručitelja da pronađe najbolju kombinaciju kriterija odabira 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 evaluacijskog inženjeringa, na način da se potakne gospodarski subjekt da nastavi poboljšavati svoja rješenja i generirati uštedu čak i nakon dodjele ugovora;



8) Nacrt ugovora trebao bi biti poslan uz dokumentaciju o nabavi tako da se svi gospodarski subjekti nadmeću 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 javni naručitelj možda nije razmotrio (kao zaštitu intelektualnog vlasništva), ili 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 (vidjeti sudsku praksu Europskog suda, *Presstext*, predmet C-454/06).

### **Najčešće pogreške**

Ponekad javni naručitelji ne objavljuju poziv na nadmetanje sa vrijednošću iznad EU praga i to se gotovo uvijek smatra kršenjem EU pravila o nabavi. Time su zemlje članice sjedišta javnih naručitelja izložene 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 sposobnih gospodarskih subjekata jest ta da javni naručitelji postavljaju uvjete osiguranja, prodaje i financija na nesrazmjerno visoku razinu.

Također, loše izrađene tehničke specifikacije često su uzrok naknadnim izmjenama ugovora, što povećava i količinu i troškove nabave te krši načela javne nabave.

### **Naučene lekcije**

Kod objavljivanja obavijesti, sam sadržaj koji obuhvaća promjene poput tehničkih zahtjeva proizvoda, količine, vremenskog rasporeda, kriterija sposobnosti i kriterija odabira te uvjeta izvršenja ugovora - ne možemo se mijenjati, osim u slučaju očite pogreške. Dopusnene su samo izmjene manjih obima zbog formalnih zahtjeva. U svim slučajevima poželjno je proporcionalno produženje roka za dostavu ponude.

Što se tiče ugovora, najbolja praksa pokazuje da dobro sastavljeni ugovor uključuje odredbe o godišnjem indeksiranju cijena (ili ne-indeksiranju), propisima, nepoštovanju obveza, odgovornosti i obvezama povjerljivosti. Ugovor TREBA biti pravičan i uravnotežen u smislu raspodjele rizika između ugovornih strana. Posebno se trebaju treba izbjegavati leoninske odredbe ili uvjeti ugovora kojim se u cijelosti prebacuje odgovornost na izvođača radova, a koji su potpuno izvan njegove kontrole, budući da mogu ograničiti broj ponuda i imati značajan utjecaj na cijenu i u konačnici dovesti do sporova.

### **Zaključak**

- Svi kriteriji odabira trebaju biti proporcionalni i mjerodavni za procjenu sposobnosti ponuditelja da dostavi ponudu i izvrši ugovor.
- Sve glavne promjene poziva na nadmetanje trebaju biti opravdane i objavljene kao ispravak (erratum).
- U slučaju manjih ispravka u fazi prije isteka roka za dostavu ponude preporuča se produžiti rok za dostavu ponude.

- Ako naručitelj učini bitne promjene u specifikacijama i/ili uvjetima ugovora nužno je poništiti postupak.
- Mnogi naručitelji ne razlikuju fazu odabira (i kriterija) sa fazom vrednovanja (kriterij za odabir), što predstavlja dva različita dijela cjelokupnog procesa nabave. Odabir i vrednovanje 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 vrednovanja ocjenjuje najbolju ponudu koju su ponuditelji dostavili u roku. Neophodno je postaviti prikladan kriterij odabira u fazi planiranja nabave.

#### **2.5.2.1. Specifičnosti izrade dokumentacije o nabavi s obzirom na Pametnu ENERGETIKU**

Ovaj odjeljak bavi se specifičnim pitanjima važnima za provedbu postupka javne nabave. Unatoč činjenici da je uređen primarno odgovarajućim pravnim okvirom (kako je prethodno navedeno u općenitom dijelu Alata), uključujući Direktivu o javnoj nabavi iz 2014., kao i nekim specifičnim sektorskim direktivama za širok raspon pitanja vezanih uz energetiku (popis tih Direktiva nalazi se u odjeljku 1.3.1.).

Dobar primjer faze pripreme dokumentacije o nabavi u području energetske učinkovitosti može se prikazati u okviru projekta PAPIRUS<sup>21</sup>, koji uključuje provedbu postupka zajedničke javne nabave.

##### **Provedba postupka nabave u okviru projekta PAPIRUS**

Cilj projekta je smanjiti gubitak energije kroz stvaranje nepropusnosti zgrade, onemogućavanje ili smanjenja gubitaka energije zimi i iskorištavanje solarne energije koja dolazi kroz prozor ljeti, uz pomoć laganih montažnih ploča s niskim specifičnim emisijama CO<sub>2</sub>.

Kao prvi korak, u okviru projekta PAPIRUS opisane su tehničke specifikacije predmeta nabave na temelju funkcionalnih opisa. To je bio rezultat tržišnog dijaloga koji je omogućio:

- opisivanje što se od predloženih tehnologija treba prilagoditi ili isključiti iz postupka nabave;
- prikupljanje informacija o tome koje tehnologije još nisu spremne na tržištu i koje se još ne mogu primijeniti (zbog nedostatka ili lošeg odgovora na tržištu);
- promjenu opsega potreba zbog drugih pitanja u vezi s energetsom učinkovitošću i tehnologijom, a koje su artikulirane tijekom dijaloga s tržištem.

Informacije prikupljene dijalogom s tržištem primijenjene su u definiciji specifikacija dokumentacije o nabavi i utvrđivanju odgovarajućih kriterija.

U dijelu dokumentacije o nabavi kojim se dokazuje sposobnost, potrebno je obuhvatiti informacije kojima se traži iskustvo, reference itd., a dovedeno je u vezu s inovacijama konkretnog predmeta nabave kako bi se dobila odgovarajuća energetska učinkovita rješenja. Različite ponude omogućile su ponuditeljima da pokriju širok raspon potreba.

<sup>21</sup>[http://www.papirus-project.eu/images/PAPIRUS\\_Guide\\_ENGLISH\\_FINAL\\_with\\_ISBN\\_ONLINE.pdf](http://www.papirus-project.eu/images/PAPIRUS_Guide_ENGLISH_FINAL_with_ISBN_ONLINE.pdf)

### 2.5.3. Ocjena ponuda i dodjela ugovora

#### Što učiniti?

Svrha ove faze jest odrediti - putem *ad hoc* ocjenjivačkog odbora (žirija) unutar tima za upravljanje nabavom - najbolju ponudu na temelju kriterija za odabir koji je prethodno razrađen dokumentacijom o nabavi i koji je strateški odabran od strane naručitelja u fazi planiranja:

1) Kriterij najniže cijene - iako je najtransparentnije i najteže biti izazvan od strane neodabranih ponuditelja, ovaj kriterij ne treba uzeti u obzir kakvoću, osim u slučaju da su tehničke specifikacije 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 kupnju inovacija, u pravilu zato što je nacionalnim zakonodavstvom i nedozvoljena za primjenu u PPI postupcima, osim u iznimnim slučajevima;

2) ENP: sve se više koristi kao metoda ocjene ponude koja može osigurati najpovoljniji omjer kakvoće i cijene, no javni naručitelj treba osigurati kvalificirane administrativne kapacitete za određivanje, procjenu i ocjenu pristiglih ponuda, a isto tako i gospodarski subjekti trebaju biti kapacitirani radi razumijevanja zakonodavnog okvira i dostave zakonite ponude. U postupcima javne nabave gdje se primjenjuje ENP, 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 DIREKTIVI 2014/24/EU**

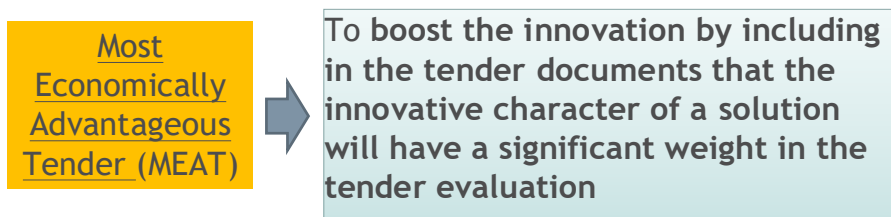
Direktiva EU o javnoj nabavi smanjuje mogućnost uvjeta korištenja kriterija najniže cijene kao kriterija za odabir ponude, te favorizira kriterij ENP koja se temelji podjednako na kriterijima kvalitete i cijene. Za PPI se uobičajeno odabire ENP kriterij dodjele. EU pravila pružaju znatno izmijenjenu definiciju ENP koncepta: dok je Direktiva o nabavi prije 2014. dopuštala izbor između korištenja ENP -a ili kriterija najniže cijene, u članku 67. Direktive 2014/24 ne opisuje se ENP samo kao najbolji omjer kakvoće 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 uvodna izjava 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.

Nacionalno zakonodavstvo, Glava III. Provedba postupka, Poglavlje 5., Odjeljkom C Kriterij za odabir ponude, Pododjeljak 1. Kriterij za odabir ponude nacionalnog Zakona o javnoj nabavi predvidjelo je korištenje gotovo isključivo ekonomski najpovoljnije ponude kao kriterija za odabir, osim u posebnim slučajevima to može biti najniža cijena.

*Slika 22. Kriteriji za odabir*

## Contract Award Criteria (Art. 67, EU Directive 24/2014)



| Kriteriji za odabir ponude<br>(članak 67. Direktive br. 24/2014/EU) |                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ekonomski najpovoljnija ponuda (ENP)                                | Poticanje inovacije uključivanjem u dokumentaciju o nabavi da će inovativno obilježje rješenja imati značajnu težinu prilikom vrednovanja pristiglih ponuda |



Slika 23. Primjer odabira na temelju ENP

| MEAT analysis mechanism and calculation reference for tender evaluation purposes                                                                                                                                                                     | Fictional bid A                                                                                                                |                                    | Fictional bid B                                                                                                                                                                      |                                    | Fictional bid C                                                                                                                                                                      |                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Offered price:                                                                                                                 | Cost saving impact or added value: | Offered price:                                                                                                                                                                       | Cost saving impact or added value: | Offered price:                                                                                                                                                                       | Cost saving impact or added value: |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | 100 million                                                                                                                    | 0 million                          | 110 million                                                                                                                                                                          | 15 million                         | 120 million                                                                                                                                                                          | 20 million                         |
| <b>Point system</b><br>The lowest price bid gets 100 basic points.<br>The cost saving impact is considered as an added value to be added on top of the basic points.<br>The bid with the most points wins.                                           | Basic points = 100 points<br>[the lowest price gets 100 points]<br><br>Added value = 0 points<br><br>Total points = 100 points |                                    | Basic points = 90 points<br>[the offered price is 10 million more expensive than the lowest price in Bid A]<br><br>Added value = 15 points<br>Total points = 90 + 15<br>= 105 points |                                    | Basic points = 80 points<br>[the offered price is 20 million more expensive than the lowest price in Bid A]<br><br>Added value = 20 points<br>Total points = 80 + 20<br>= 100 points |                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Bid B earns the most points, and thus it becomes the winner                                                                    |                                    |                                                                                                                                                                                      |                                    |                                                                                                                                                                                      |                                    |
| <b>Ratio system</b><br>The basic value of the minimum tender requirements is 100 million.<br>The cost saving impact of each bid is considered as an added value.<br>The bid with the highest ratio of total value divided by the offered price wins. | Total value = 100 + 0<br>= 100 million<br><br>Value/price ratio<br>= 100/100<br>= 1.00                                         |                                    | Total value = 100 + 15<br>= 115 million<br><br>Value/price ratio<br>= 115/110<br>= 1.05                                                                                              |                                    | Total value = 100 + 20<br>= 120 million<br><br>Value/price ratio<br>= 120/120<br>= 1.00                                                                                              |                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Bid B has the highest price/value ratio, and thus it becomes the winner                                                        |                                    |                                                                                                                                                                                      |                                    |                                                                                                                                                                                      |                                    |
| <b>Price correction system</b><br>The real cost saving impact of each bid is deducted from the offered price. The bid implies the lowest cost for the client wins.                                                                                   | Real total cost for the client<br>= 100 + 0<br>= 100 million                                                                   |                                    | Real total cost for the client<br>= 110 - 15<br>= 95 million                                                                                                                         |                                    | Real total cost for the client<br>= 120 - 20<br>= 100 million                                                                                                                        |                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                      | Bid B implies the lowest cost for the client, and thus it becomes the winner                                                   |                                    |                                                                                                                                                                                      |                                    |                                                                                                                                                                                      |                                    |

Izvor: [www.pantura-project.eu](http://www.pantura-project.eu)

| Mehanizam analize ENP i izračun za potrebe vrednovanja nabave                                                                                                                                                                                           | Izmišljena ponuda A                                                                                                                  |                                        | Izmišljena ponuda B                                                                                                                                                                   |                                        | Izmišljena ponuda C                                                                                                                                                                    |                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                         | Ponuđena cijena:                                                                                                                     | Ušteda troškova ili dodana vrijednost: | Ponuđena cijena:                                                                                                                                                                      | Ušteda troškova ili dodana vrijednost: | Ponuđena cijena:                                                                                                                                                                       | Ušteda troškova ili dodana vrijednost: |
|                                                                                                                                                                                                                                                         | 100 milijuna                                                                                                                         | 0 milijuna                             | 110 milijuna                                                                                                                                                                          | 15 milijuna                            | 120 milijuna                                                                                                                                                                           | 20 milijuna                            |
| <b>Sustav bodovanja</b><br>Najniža ponuda dobiva 100 osnovnih bodova.<br>Ušteda troškova smatra se dodanom vrijednošću koja se dodaje osnovnim bodovima.<br>Ponuda s najvećim brojem bodova je pobjednička ponuda.                                      | Osnovni bodovi = 100 bodova (najniža cijena dobiva 100 bodova)<br><br>Dodana vrijednost = 0 bodova<br><br>Ukupno bodova = 100 bodova |                                        | Osnovni bodovi = 90 bodova (ponuđena cijena je za 10 milijuna skuplja od najniže cijene iz Ponude A)<br><br>Dodana vrijednost = 15 bodova<br><br>Ukupno bodova = 90 + 15 = 105 bodova |                                        | Osnovni bodovi = 100 bodova (ponuđena cijena je za 20 milijuna skuplja od najniže cijene iz Ponude A)<br><br>Dodana vrijednost = 20 bodova<br><br>Ukupno bodova = 80 + 20 = 100 bodova |                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                         | Ponuda B ima najviše bodova i time je proglašena pobjedničkom ponudom                                                                |                                        |                                                                                                                                                                                       |                                        |                                                                                                                                                                                        |                                        |
| <b>Sustav omjera</b><br>Najniža osnovna vrijednost natječaja iznosi 100 milijuna.<br>Ušteda troškova svake ponude smatra se dodanom vrijednošću.<br>Ponuda s najvećim omjerom ukupne vrijednosti podijeljene s ponuđenom cijenom je pobjednička ponuda. | Ukupna vrijednost = 100 + 0<br>= 100 milijuna<br><br>Omjer vrijednost/cijena = 100/100<br>= 1,0                                      |                                        | Ukupna vrijednost = 100 + 15<br>= 115 milijuna<br><br>Omjer vrijednost/cijena = 115/110<br>= 1,05                                                                                     |                                        | Ukupna vrijednost = 100 + 20<br>= 120 milijuna<br><br>Omjer vrijednost/cijena = 120/120<br>= 1,0                                                                                       |                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                         | Ponuda B ima najveći omjer cijene/vrijednosti i time je proglašena pobjedničkom ponudom                                              |                                        |                                                                                                                                                                                       |                                        |                                                                                                                                                                                        |                                        |
| <b>Sustav korekcije cijena</b><br>Stvarna ušteda troškova pojedine ponude oduzima se od ponuđene cijene. Ponuda implicira da će ugovor biti dodijeljen ponudi s                                                                                         | Stvaran ukupan trošak za klijenta = 100 + 0<br>= 100 milijuna                                                                        |                                        | Stvaran ukupan trošak za klijenta = 110 - 15<br>= 95 milijuna                                                                                                                         |                                        | Stvaran ukupan trošak za klijenta = 120 - 20<br>= 100 milijuna                                                                                                                         |                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                         | Ponuda B ima najniži trošak za klijenta i time je proglašena pobjedničkom ponudom                                                    |                                        |                                                                                                                                                                                       |                                        |                                                                                                                                                                                        |                                        |

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| najmanjim troškom za naručitelja. |  |
|-----------------------------------|--|

### **Kako to učiniti?**

Vrednovanje pristiglih ponuda kritični je dio u postupku javne nabave pa se zbog tog razloga treba posvetiti osobita pažnja radi osiguranja željenog ishoda na pošten i transparentan način. Zato bi vrednovanje ponude trebalo:

- imati kriterije odabira koji su odražavaju važnost/prioritet pojedinog mjerila
- ograničiti elemente kvalitete koji nisu mjerljivi za vrednovanje kako bi se osigurala objektivnost u ocjenjivanju ponuda
- fokus na uvjete tehničkih specifikacija
- biti relevantno s obzirom na predmet nabave
- uzeti u obzir omjer između cijene i kvalitete
- biti izrađena od strane stručnog povjerenstva koji se sastoji od odgovarajućih i relevantnih predstavnika naručitelja koji posjeduju nužno iskustvo, tehničke vještine i kompetencije;

U slučaju ponuda s neuobičajeno niskom cijenom, javni naručitelji trebaju prije svega razjasniti s ponuditeljem zašto je njegova ponuda toliko niska i postoje li posebne okolnosti koje bi razumno objasnile nisku ponudu (npr. inovativna tehnička rješenja ili strateška odluka za ulazak na tržište ili održavanje i/ili povećanje tržišnog udjela). Na temelju analize opravdanosti primljene od ponuditelja, javni naručitelj bi trebao odlučiti treba li ponudu odbiti ili prihvatiti.

Što se tiče natjecateljskog postupka uz pregovore, naručitelj obavlja prvi pregled gospodarskih subjekata na temelju kriterija sposobnosti koji su objavljeni u pozivu na podnošenje ponuda na način da odabere gospodarske subjekte koji će dostaviti početnu ponudu rješenja koji će biti predmet pregovora: kada se utvrdi rješenje i pregovori se mogu nastaviti, naručitelj će obavijestiti gospodarske subjekte koji u ovoj fazi postaju natjecatelji i odrediti primjeren rok za dostavu konačne ponude koja će se vrednovati prema kriterijima za odabir.

U natjecateljskom dijalogu, kriteriji sposobnosti i odabira trebaju biti navedeni na početku budući da će se kontinuirano koristiti za procjenu prijedloga gospodarskih subjekata tijekom faze dijaloga (koji se može održati u nekoliko iteracija). Dijalog je završen tek kada se pronađe prikladno rješenje i tada se od preostalih natjecatelja traži da dostave cjelokupnu ponudu rješenja koja će biti ocijenjena prema kriteriju za odabir definiranog početnim pozivom na dostavu ponude.

### **Najčešće pogreške**

Izmjena kriterija dodjele nakon isteka roka za dostavu ponude, što dovodi do pogrešnog prihvaćanja ponuda; nedostatak transparentnosti/jednakog postupanja tijekom vrednovanja (npr. bodovanje nije jasno ili je neopravdano kod pojedinih ponuda); širok raspon subjektivnih ocjena nemjerljivih ili teško mjerljivih kvalitativnih elemenata; neotkriven sukob interesa između članova stručnog povjerenstva i odabranih ponuditelja; pregovori vođeni s ponuditeljem tijekom otvorenog ili ograničenog postupka nabave (npr. značajna

promjena u opsegu ugovora); odbijanje neuobičajeno niskih ponuda bez traženja pisane opravdanosti od ponuditelja.

### **Naučene lekcije**

U fazi odabira, javni naručitelji ne bi smjeli birati isključivo najnižu cijenu kao kriterij dodjele. Umjesto toga, inovacija treba osigurati višu kvalitetu: pri nabavi inovacije, ekonomski najpovoljniji kriterij kao kriterij odabira ponude (ENP) idealno premošćuje troškove i aspekte kvalitete budući da može uzimati u obzir troškove životnog ciklusa (kao što su troškovi pouzdanosti i održavanja) te kakvoće i tehničkih značajki. Da bi se to postiglo, potrebno je imenovati stručno povjerenstvo jakih kompetencija vrednovanja jer inovativna rješenja često može biti teško ocijeniti i usporediti.

### **Zaključak**

- U provedbi postupaka ne radi se samo o formalnim postupcima jer je to glavni alat za osiguranje nadmetanja i, nakon toga, dobivanja najboljeg što tržište može ponuditi.
- Ako je objava dokumentacije o nabavi nužna za javne naručitelje kako bi osigurali da su odgovarajući gospodarski subjekti svjesni namjera naručitelja o provedbi postupka, te ako postoje prikladni gospodarski subjekti na tržištu koji će imati dovoljno vremena da se odazovu - vrednovanje pristiglih ponuda predstavlja osiguranje koherentnosti između neispunjene potrebe koju je definirao javni naručitelj, i ponuda koje predstavljaju gospodarskih subjekti.
- U slučajevima učinkovitih rješenja, bilo bi dobro podijeliti znanje i iskustvo s drugim javnim naručiteljima kako bi se pokazala predanost inovaciji i kako bi se još više smanjili troškovi.
- Ako se koristi ENP metoda, poziv na nadmetanja ili dokumentacija o nabavi trebaju detaljizirati sve elemente koji će biti evaluirani. Matrica bodovanja i ponderi trebaju biti objavljeni u samom početku radi osiguranja transparentnosti metodologije vrednovanja.
- Dodjela ugovora, sukladno kriteriju za odabir, vrši se na osnovi objektivne procjene koju je provelo stručno povjerenstvo, a koje se sastoji od unutarnjih i vanjskih stručnjaka i pokrivaju područja stručnosti potrebne da bi se ocijenile ponude. Jednom ili više ponuditelja mogu biti dodijeljeni ugovori, ovisno o tome je li postupak podijeljen na grupe. Prva faza ocjenjivanja uključuje kriterije isključenja i dokaze sposobnosti; jednom kada je ocjenjivanje dovršeno, počinje kvalitativno vrednovanje, temeljeno na kriteriju za odabir (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 ENP kriterija za složeni predmet nabave zahtijeva značajne tehničke vještine te će javni naručitelji možda trebati potražiti savjet iskusnog vanjsko neovisnog konzultanta/stručnjaka. Tehnički savjetnici mogu biti i ne

glasački članovi stručnog povjerenstva, no važno je da oni nisu u sukobu interesa s obzirom na potencijalne ponuditelje.

#### POPIS ZA PROVJERU PONUDE I FAZE DODJELE UGOVORA

| FAZA POSTUPKA KORAK PO KORAK                    | KONTROLNI POPIS /POPIS POSLOVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | PITANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | INSTRUMENTI                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provedba postupka provjere i vrednovanje ponuda | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Odlučite se za najprikladniji postupak u okviru zakonom dozvoljenog izbora, a koji ćete postupovno provesti</li> <li>- Odlučite hoće li se dijeliti na grupe i/ili koristiti okvirni sporazumi</li> <li>- Odlučite hoće li se dijeliti na grupe i/ili okvirni sporazumi nakon isporuke proizvoda</li> <li>- Pripremite prijedlog poziva na dostavu ponude</li> <li>- Pripremite tehničke specifikacije koristeći željene konačne rezultate ispunjenja potreba (pazite da ne pretjerate sa specificiranjem)</li> <li>- Skicirajte dokaze sposobnostii kriterije odabira</li> <li>- Objavite poziv na dostavu ponude (pripazite na pragove EU-a)</li> <li>- Potičite nadmetanje, transparentnost, jednako postupanje i pravila o nediskriminaciji</li> <li>- Izaberite iskusne i sposobne članove stručnog povjerenstva, uz pomoć vanjskih stručnjaka</li> <li>- Odaberite ponuditelje na temelju navedenih kriterija</li> <li>- Posebnu pozornost obratite na kriterij ENP</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jesam li odabrao pravi postupak nabave?</li> <li>- Jesam li osigurao nadmetanje, transparentnost, jednak tretman i nediskriminaciju u svakoj fazi ciklusa nabave?</li> <li>- Omogućuju li uvjeti nabave inovaciju na prikladan način?</li> <li>- Jesam li objavio poziv na dostavu ponude na razini EU-a na prikladan način?</li> <li>- Jesam li vješto odredio stručno povjerenstvo?</li> <li>- Jesam li upotrijebio ENP kriterij kako je propisano Direktivom i Zakonom o javnoj nabavi?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obrazac poziva na nadmetanje ()</li> <li>- Dobre prakse na nacionalnoj i europskoj razini</li> <li>- Primarno i sekundarno zakonodavstvo EU-a (TFEU i Direktiva 2014/24)</li> </ul> |

### *2.5.3.1. Specifičnosti ocjene ponuda i dodjele ugovora s obzirom na Pametnu ENERGETIKU*

Tržište nabave vrlo je hermetično, a broj mogućih rješenja ograničen. Događa se da odredbe dokumentacije o nabavi upućuju na određena rješenja ili specifičan način realizacije, što proizlazi iz navika ili određenih rješenja naručitelja. Dokumentacija o nabavi svakako bi u pravilu trebala biti takva da potencijalni ponuditelj odnosno gospodarski subjekt bude zainteresiran za dostavu ponude ili predstavljanje svog pregovaračkog stajališta odnosno rješenja u pregovaračkoj fazi. Uobičajena je situacija, međutim, da je naručitelj inspiriran određenim rješenjem koje utječe na način ocjene ponuda i odabira ponuditelja.

S jedne strane, postoji potreba za očuvanjem objektivnog sustava ocjene ponuda koji se odnosi na čvrste mjerljive kriterije što, barem u teoriji, osigurava objektivnost. S druge strane, kriteriji ocjene ponuda ne bi se trebali odnositi samo na cijenu i troškove, već i na promicanje najboljeg omjera kvalitete i cijene. Potonje se procjenjuje na temelju kriterija koji obuhvaćaju kvalitetu i okolišne ili socijalne aspekte, a svi se odnose na predmet nabave.

Temeljni problem koji treba upamtiti jest da ocjena ponuda znači primjereno i prikladno formuliranje pravilnih kriterija odabira. Nabave inovativnih rješenja, između ostalog onih u području energetike, dostupne su ili u ograničenom udjelu ili uopće nisu dostupne. Posljedica toga je da se prvo ograničenje odnosi na pravilnu formulaciju. Problem je posebno vidljiv u svakodnevnoj praksi naručitelja jer je kriterij cijene još uvijek dominantan, dok drugi kriteriji, sve i da iskrсну, imaju ograničen značaj i posljedično ne dovode do ključne promjene kvalitete u traženom rasponu. Čak i ako ne postoji problem u vezi s formuliranjem kriterija za nabavu tipičnih proizvoda, primjerice za kupnju električne energije, korištenje kriterija nevezanih u cijenu čini se neosnovanim. U međuvremenu, kako Europska komisija ili europsko pravosuđe naglašavaju, korištenje primjerice okolišnih kriterija u postupku dodjele ugovora moguć je u ocjeni pristigle ponude pod uvjetom da između njih postoji izravna veza<sup>22</sup>. U nekim slučajevima, obveza korištenja negospodarskih kriterija proizlazi izravno iz propisa pa bi u takvim slučajevima odluka o korištenju kriterija nevezanih uz cijenu za ocjenu ponuda svakako bila jednostavnija.

Što se tiče potrošnje energije, ona se može mjeriti kroz iskaz izmjerene potrošene energije prema postupku predodređenom za testove homologacije, a u slučaju motornih vozila koja nisu obuhvaćena ovim postupkom, potrošnja energije može se mjeriti drugom metodom mjerenja potrošnje energije koja osigurava usporedivost ponuda. Također je dozvoljen kriterij vezan uz cijenu, koji se može iskazati u novcu i koji je vezan uz troškove potrošnje energije te troškove emisija ugljikovog dioksida i zagađivača za vrijeme korištenja motornog vozila.

<sup>22</sup>Usporediti presudu europskog suda od 17. rujna 2002. u predmetu C-513/99 (Concordia Bus Finland); presudu Europskog suda od 4. prosinca 2003. u slučaju C-448/01 (EVN i Wienstrom)



Čini se kako je korištenje kriterija vezanog uz cijenu opravdano kad predmet ugovora nije složen, kada je standardne naravi i kada korištenje drugih kriterija nema previše smisla; drugim riječima, financijski kriterij prevladava nad koristima drugih vrsta.

Druge mogućnosti otvaraju se u slučajevima nabave složene naravi ili kada je gotov proizvod zapravo naveden u završnoj fazi nabave konkretnog proizvoda ili usluge. Neovisno o činjenici hoće li se nabava realizirati na „tradicionalni“ način, pod pretpostavkom svih vrsta uobičajenih postupaka javne nabave, ili primjenjuje li se pregovaranje kao sastavni dio postupka nabave, vrijedi obratiti pozornost na složenost formulacije kriterija koji su uže povezani s predmetom ugovora, ako se takvi mogu razviti.

U postupku formulacije kriterija, u postupcima povezanim sa sektorom energetike, vrijedi primijetiti da je, zbog napora Europske komisije i drugih dionika na tržištu u vezi s javnom nabavom, pokrenuta inicijativa za rad na zajedničkim kriterijima za različite sektore. Ta je inicijativa dovela do izvješća o skupu smjernica, takozvanih dobrih praksi, koje bi se mogle iskoristiti u zadanom sektoru<sup>23</sup>. Kao primjer kriterija predloženi su oni povezani sa stjecanjem energije i široko shvaćenim pojmom energetske učinkovitosti. Vrijedi spomenuti da izjave uključene u ponudbenu dokumentaciju, u vezi s podrijetlom ili načinima stjecanja energije ili opreme, podložne su (pre)ispitivanju u fazi evaluacije pristiglih ponuda, ili u fazi izvršenja ugovora s odabranim ponuditeljem, naručitelj je u obvezi izvršenja istoga, primjerice zahtjevom da se tijekom trajanja ugovora redovito podnose potvrde o podrijetlu energenata.

Često se nailazi na situacije u kojima su kriteriji uključeni i u dio o tehničkim specifikacijama kao zahtjevi kojima trebaju udovoljiti dobavljač proizvoda ili čak sami proizvodi. Takvi su zahtjevi osnovne naravi i uključeni su u dio o opisu predmeta ugovora, primjerice kroz izravan način smanjenja utjecaja električne energije, ili pak se odnose na elemente učinkovitosti. Drugi pak kriteriji na složen način pokazuju razinu kompatibilnosti s okolišnim kriterijima poput mogućnosti reciklaže ili energetske učinkovitosti, gdje su promicani strukturni elementi, broj bodova i dodatno vrednovanje točno u ravnoteži, primjerice u kriterijima vezanim uz projektiranje i izgradnju uredskih zgrada u kojima je predloženo promicanje elemenata koji se odnose ne samo na aspekte povezane sa smanjenjem troškova korištenja zgrade, već i na postupak izrade i isporuke građevinskih materijala, kao i izdržljivost gotove zgrade<sup>24</sup>. S ciljem provjere jesu li naručeni proizvodi ili usluge u skladu s utvrđenim normama, moguće je koristiti kriterije određenih oznaka koje, kao što je slučaj s oznakom Energy Star, upućuju na jedan aspekt (energetska učinkovitost), ili oznake koje se tiču brojnih drugih aspekata, primjerice povezanih sa samim postupkom proizvodnje i značajki korištenja itd.

<sup>23</sup> Za prijedloge kriterija za sektor električne energije vidjeti:  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/electricity\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/electricity_pl.pdf)

<sup>24</sup> Za više informacija molimo da posjetite: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Guidance\\_Buildings%20final.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Guidance_Buildings%20final.pdf)



Potrebno je napomenuti da se člankom 6. Direktive o energetskej učinkovitosti<sup>25</sup> zemlje članice obvezuju osigurati da će javni naručitelji nabavljati robu, usluge zgrade visoke energetske učinkovitosti. Temeljni zahtjevi postupaka javnih nabava očituju se u uzimanju u obzir potražnje kakvu se može pronaći u Direktivi o oznakama energetske učinkovitosti, delegiranim pravilnicima i također u Direktivi o proizvodima koji koriste energiju.<sup>26</sup> Ne postoje prepreke za smjernice, uključujući u navedenim pravnim aktima, koje trebaju biti vidljive u tehničkim specifikacijama predmeta ugovora ili drugim dijelovima od kojih se sastoji dokumentacija o nabavi.

U slučaju formulacije pristupnih uvjeta u vezi s fazom kvalifikacije u kasnijoj fazi postupka nabave, moguće je dodati kriterije za isključenje gospodarskih subjekata, primjerice zbog moguće štete za prirodni okoliš.

Dobar primjer faze ocjenjivanja prikazan je u slučaju projekta PAPIRUS, a koji se odnosi na energetske učinkovitost zgrada.

## 2.6. Provedba ugovora i pitanja izvršenja ugovornih odredbi

### Što učiniti?

Kada naručitelj donese Odluku o odabiru, svi ponuditelji trebaju biti obaviješteni o tome, a Odluka treba ujedno sadržavati odredbe o roku mirovanja: javni naručitelji povećavaju transparentnost postupaka dostavljanjem tih javnopravnih akata, koji pored ostalog, sadrže naziv najbolje ocijenjenog ponuditelja, cijene koju je ponudio, dodijeljenog bodovanja po svakom kriteriju, kao i sve te podatke i o ostalim ponudama ponuditelja koji su sudjelovali u postupku. Određivanjem i jasnom naznakom roka mirovanja, daje se mogućnost aktiviranja pravnog lijeka u slučaju da neodabrani ponuditelj koji ima pravni interes pokrene žalbeni postupak pred nadležnim tijelom. Istekom roka mirovanja, koji u pravilu traje 15 kalendarskih dana od dana dostave Odluke o odabiru, ona postaje pravomoćna i ugovor o nabavi se može slobodno i neometano potpisati<sup>27</sup>. U roku od 48 dana od potpisivanja ugovora, naručitelj treba objaviti obavijest o dodjeli ugovora u Službeni list Europske unije odnosno u roku od 30 dana od dana završetka svakog tromjesečja u Elektronički oglasnik javne nabave Narodnih novina kao nacionalni oglasnik.

U ovoj završnoj fazi, projektu treba odrediti vremenski raspored i raspodjelu resursa kako bi se izvršio i ostvario rezultate. Rezultati se trebaju pratiti i vrednovati, čak i putem redovitih sastanaka između javnih naručitelja i odabranih ponuditelja, preciznim i značajnim pokazateljima uspješnosti, kako bi se naučile lekcije za buduće inovativne postupke nabave i sveukupnu inovacijsku politiku. Stoga se čini korisnim naglasiti ključnu ulogu robusnog režima upravljanja ugovorima, na način da obje ugovorne strane s razumijevanjem

<sup>25</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0027>

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0125&from=EN>

<sup>27</sup> Za detaljnije: vidjeti Direktivu 2007/66 i Glava III . Provedba postupka, Poglavlje 6. Dodjela ugovora o javnoj nabavi, Odjeljak D Rok mirovanja i pravni učinci odluka, članak 306. nacionalnog Zakona o javnoj nabavi





pristupaju izvršenju svojih obveza, čime se osigurava izvršavanje zadataka što je jednostavnije moguće, a nedoumice, nesuglasja i eventualni sporovi se rješavaju pravodobno i učinkovito.

### **Kako to učiniti?**

Javni naručitelji trebaju pratiti aktivnosti odabranog ponuditelja tijekom izvršenja ugovora o PPI-u, ocijeniti isporučene rezultate i njihove utjecaje na neispunjenu nezadovoljenu potrebu kako bi se osiguralo postizanje ciljeva ugovora/projekta i da odabrani ponuditelj ispunjava u cijelosti ugovorne obveze. Učinkovit sustav praćenja ugovora koji se odvija na svim razinama upravljanja i koji uključuje i formalno izvješćivanje i neformalne komunikacije može pomoći javnom naručitelju da učinkovito riješi potencijalne rizike neuspjeha ugovora i pravovremeno ispravlja i korigira izvedbu odabranog ponuditelja. Kao takav treba uključivati:

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

### **OBRAZAC O PROVEDBI UGOVORA**

Čim je ugovor dodijeljen, a neodabrani ponuditelji pravilno obaviješteni, naručitelj može planirati sastanak s odabranim ponuditeljem za daljnje pojedinosti o provedbi ugovora i usuglasiti se o ključnim aspektima: učestalost sastanaka, dolaznost na sastanke, zapisnici, izvješćivanje o napretku i operativni planovi izvedbe. Potrebno je osmisлити detaljan plan provedbe kako bi se uključila odgovornosti za obavljanje svake djelatnosti i vremenski okvir u kojem se svaka aktivnost mora dovršiti, u skladu sa sljedećim:

- 1) utvrđivanje funkcije upravljanja ugovorom, određivanje poslova, sredstva koja će mu biti dodijeljena i odgovornost za njegovo upravljanje;
- 2) definiranje okvira za upravljanje ugovorima, uključujući uloge i odgovornosti klijenata i pružatelja usluga;
- 3) utvrđivanje djelokruga uključivanja korisnika/klijenata, drugih dionika, uključujući odgovornost za njihovo upravljanje;
- 4) uspostavljanje neophodnih linija komunikacije i njihovog povezivanja u cjelokupni komunikacijski plan;
- 5) utvrđivanje ključnih kontakata različitih strana uključenih u fazu tranzicije i provedbe;
- 6) uključivanje voditelja projekta u praćenje i pregled plana i izvješćivanje o svim promjenama i pitanjima odboru za praćenje

Tijekom provedbe izvršenja ugovora o nabavi, javni naručitelj i odabrani ponuditelj trebaju razmotriti faznu provedbu, ojačati svjesnost dionika; fino podešavanje upravljanja ugovorom.

Po završetku ugovora, javni naručitelji i odabrani ponuditelj trebali bi održati revizijski sastanak kako bi procijenili je li ugovor izvršen prema prvobitnim očekivanjima. Važno pitanje koje treba uzeti u obzir kod zatvaranja projekta je komunikacija uspjeha i priznanje onih koji su uključeni u postizanje uspjeha, te analiza znanja stečenih kroz prevladavanje problema i ostvarivanja rizika.

Neka od pitanja koja će se postaviti kao dio pregleda po završetku projekta:

- 1) Jesmo li dobili ono što smo zatražili?
- 2) Jesmo li dobili ono što zapravo trebamo?
- 3) Možemo li vidjeti razliku između ove dvije opcije?
- 4) Možemo li objasniti razliku između ove dvije opcije?
- 5) Shvaćamo li kako će to utjecati na upravljanje nabavama i ugovorima u budućnosti?
- 6) Jesu li naučene ikakve lekcije koje bi mogle utjecati na buduće ugovore/projekte?

### **Najčešće pogreške**

Tijekom ove faze javni naručitelji možda neće objaviti obavijest o sklopljenim ugovorima, ali ta se pogreška može lako izbjeći korištenjem popisa za provjeru i ključnih kontrola po fazama. Još jedna česta pogreška odnosi se na smanjenje opsega ugovora s naknadnim smanjenjem cijene ugovora, čime se potkopava prilika za male tvrtke: kada je poznata smanjena veličina ugovora, naručitelji trebaju poništiti prvotni postupak nabave i ponovno pokrenuti postupak nabave manjeg obuhvata. Javni naručitelji također mogu dodijeliti dodatne ugovore bez konkurencije: ova radnja nije legitimna ako ne postoje opravdani razlozi hitnosti zbog nepredviđenih događaja. Isto tako, trebao bi se ponuditi novi ugovor. Prihvatanje izvedbe niže kvalitete od ugovorene predstavlja rizik tijekom izvršenja ugovora koji narušava tržišno natjecanje i daje odabranom ponuditelju nepravednu prednost.

### **Naučene lekcije**

Tijekom faze provedbe ugovora, javni naručitelj treba organizirati redovite sastanke sa odabranim ponuditeljem kako bi osigurao ispunjenje ugovora, te bi u proces trebao uključiti redovito praćenje i povratne informacije kako bi izbjegala iznenađenja i neočekivani sukobi zbog nesklada očekivanja ugovornih strana. Vrlo je bitno da uloge ugovornih strana te odgovornosti preuzete ugovorom budu sporazumno dogovorene i shvaćene, ali i prihvaćene.

U svakoj fazi javni naručitelj treba pratiti poštuju li odabrani ponuditelji obveze vezane uz pružanje podrške/informacija o PPI rješenju i doprinosu standardizaciji. Osim toga, javni naručitelji trebaju pratiti jesu li sve ugovorne odredbe o povjerljivosti i tehnološkom prijenosu uredno obrađene tijekom izvršenja ugovora.

### **Zaključak**

- Procjena izvedbe odabranog ponuditelja događa se tijekom cijele faze izvršenja i to na osnovi usporedbe 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, javni naručitelj bi u dokumentaciji o nabavi 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)

## KONTROLNI POPIS IZVRŠENJA UGOVORA I PITANJA NAKON UGOVORA

| FAZA POSTUPKA<br>KORAK PO KORAK        | KONTROLNI POPIS / POPIS<br>POSLOVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | PITANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | INSTRUMENTI                                                                                                                          |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provedba ugovora i<br>naknadna pitanja | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uspostaviti adekvatne resurse i ključne pokazatelje uspješnosti naspram kojih se procjenjuje izvedba odabranog ponuditelja</li> <li>- Provesti obuku osoblja tijekom praćenja ugovora i provedbe</li> <li>- Identificirati najprikladnije djelovanje u slučaju nepodudarnosti/neispunjenja</li> <li>- Uspostaviti sustav poticaja sukladnosti s ugovornim odredbama</li> <li>- Riješiti mogući sukob interesa</li> <li>- Promicati i širiti rezultate PPI-a</li> <li>- Praćenje pitanja zaštite intelektualnog vlasništva i dijeljenja rizika i koristi sa odabranim ponuditeljem</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jesam li uključio mehanizam za praćenje u dokumentaciju o nabavi?</li> <li>- Je li tim za nabavu uključio stručnjake u području provedbe ugovora?</li> <li>- Jesu li poduzete radnje za sprječavanje sukoba interesa?</li> <li>- Koji pristup se koristi za pitanja intelektualnog vlasništva? Je li primijenjen na ispravan način?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Neprekidan kontakt s odabranim ponuditeljem</li> <li>- Alati za mikro-menadžment</li> </ul> |

### 2.6.1. Provedba ugovora i pitanja u pogledu izvršenja s obzirom na Pametnu ENERGETIKU

#### Aktivnost prije ugovaranja

Načelo transparentnosti i jednakog tretman glavna su načela utvrđena Direktivom EU i nacionalnim Zakonom o javnoj nabavi. Ipak, ključni pokazatelji učinka i prava intelektualnog vlasništva predstavljaju značajne moguće prepreke javnom naručitelju i trebali bi biti uzeti u obzir u ranoj fazi životnog ciklusa javne nabave nabave iz područja energetike kroz PPI.

Konačno, kada je dosegnuta ključna točka u pripremnoj fazi PPI postupka za energetiku i kad počne faza provedbe PPI, trebalo bi svakako uzeti u obzir prethodno navedene značajne moguće prepreke i uključiti ih kao značajan i sastavni dio dokumentacije o nabavi. Javni naručitelj time osigurava dostupnost i transparentnost tih informacija svakom zainteresiranom gospodarskom subjektu (koji možda nije bio zainteresiran za pripremnu fazu PPI za energente niti uključen u nju).

*Slika 24. Ključne točke informacija o ugovoru*

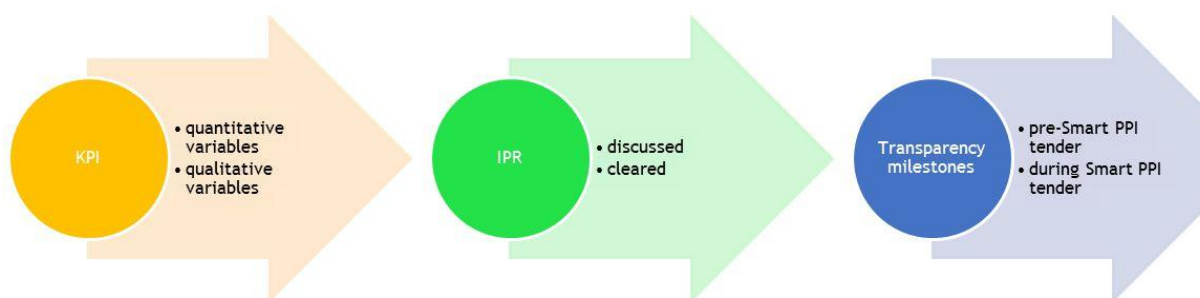
Ključni pokazatelji poslovanja:

- kvantitativne varijable
- kvalitativne varijable

Prava intelektualnog vlasništva

- raspravljena
- riješena

Ključne točke transparentnosti - postupak prije Pametnog PPI-a  
- tijekom postupka Pametnog PPI-a



## Izvršenje ugovora

Inovacija i prilagodba također su prisutni u izvršenju i praćenju ugovora. U toj fazi, vrijeme i resursi trebali bi biti koncentrirani na čimbenike uspjeha u upravljanju ugovorom, te uvjete koje treba ispuniti s obzirom na sljedeće:

- potrebno je osigurati jasan i nedvosmislen lanac odgovornosti za postupak javne nabave te provedbu i izvršenje ugovora. sve se dužnosti i odgovornosti mogu podijeliti između dva tima: jedan koji je odgovoran za provedbu postupka javne nabave do potpisivanja ugovora o energiji, a drugi koji ga slijedi i odgovoran je za njegovu provedbu. Zahvaljujući tom pristupu uspostavlja se veza i kontinuitet između te dvije faze.  
Potpuno drukčiji pristup podrazumijeva angažiranje specijalista u području energetike koji će sudjelovati u pripremi specifičnih odredbi koja se koristi tijekom postupka javne nabave i koji će stoga također biti odgovoran za provedbu ugovora. Ovaj pristup traži da javni naručitelji imaju na raspolaganju specijalista za energetiku širokog raspona stručnog znanja;
- ispitivanje sposobnosti suradnje i reagibilnosti gospodarskih subjekta, temeljem kojih im je dodijeljen ugovor radi prilagodbe promjenama zbog nepredviđenih poteškoća, a čiji nastanak nije bio vidljiv u fazama provedbe postupka nabave i prije dodjele ugovora;
- potreba za angažmanom pravih članova multidisciplinarnog tima ovisno o specifičnostima nabave: inženjeri i tehničari specijalizirani za pitanja iz područja energetike, ispitivači energije, stručnjaci za energetske instalacije, mreže i projektiranje uređaja, građevinski stručnjaci, analitičari iz područja optimizacije potrošnje energije, informatički stručnjaci za izradu pametnih sustava za upravljanje energijom itd., kao i oni koji imaju međuljudskih, rukovoditeljskih, ugovornih, financijskih i pravnih vještina i znanja za upravljanje životnog vijeka ugovora na ravnopravnoj razini i istovremeno na više razina (više u odjeljku 2.2.2.1. uz



- usporedbu);
- uspostava upravljanja ugovorom koje će pružiti zadovoljavajuću razinu kontrole nad izvršenjem ugovora, primjerice:
    - za energetske učinkovite zgrade - naglasak treba biti na kontroli u svakom koraku izgradnje, od samog trenutka kada se građevinski materijal isporuči na gradilište, tijekom samoga građenja do konačne kontrole prije primopredaje javnom tijelu;
    - za proizvodnju obnovljive energije - naglasak treba biti na kontroli toga kako se proizvodnja energije mjeri, prema potrebi - ima li gubitaka i u kojoj količini prema prethodno odobrenoj metodologiji izračuna, i na kraju kontrola proizvedene količine (uz nalaženje središnjeg mjeriteljskog tijela koje će se imenovati za provođenje stalnih/periodičnih kontrola);
    - za energetske učinkovite prijevoze - naglasak treba biti na odabranim pravcima i tome da su ti pravci i primarna utvrđena uporaba usklađeni s prethodnom dokumentacijom o nabavi tako da se mogu jednostavno dobiti i usporediti, uzimajući također u obzir vrste vozila, goriva i terena na kojem će se vozila koristiti, sposobnosti vozača i dane upute, povremene kontrole emisija plinova po vrsti vozila itd.;
    - ili bilo koji drugi predmet nabave iz područja energetike ovisno o njegovim specifičnostima;
    - sve se treba moći dokazati (primjerice, ispitivanje izolacije zidova testom s termografskom kamerom).

**Pomoćno upravljanje praćenjem usklađenosti s ugovorom (engl. *Contract Compliance Monitoring Submanagement*, skraćeno i dalje u tekstu: CCMS)**

Postoje tri različite mogućnosti praćenja usklađenosti između kojih javni naručitelj može izabrati (ili njihova kombinacija ili čak sve tri zajedno).

Kao prvo, javni naručitelj može prema potrebi zatražiti dokaz o usklađenosti izvršenja predmeta nabave odnosno ugovaranja.

Kao drugo, javni naručitelj može kontaktirati treću stranu radi ispitivanja i praćenja izvršenja ugovora od strane gospodarskog subjekta kojem je ugovor dodijeljen.

Kao treće, javni naručitelj može provoditi provjere na licu mjesta.

Neovisno o broju izabranih mogućnosti praćenja usklađenosti, one trebaju biti uključene u nacrt ugovora tako da je gospodarski subjekt kojem ugovor dodijeljen upoznat s njima.

Ako se otkrije neusklađenost, javni naručitelj trebao aktivirati kazne predviđene ugovorom.

Međutim, kako izabrati odgovarajuću metodologiju ispitivanja usklađenosti s ugovorom, kao i područje ispitivanja usklađenosti s ugovorom? Radi li se o postupku, obvezama, rezultatima, kakvoći materijala, kakvoći izvedbe ili poštovanju rokova? Pitanje je složeno i zahtijeva upravljanje ugovorom koje će obuhvatiti mnoge istaknute i različite aspekte tijekom životnih ciklusa različitih ugovora.

U najboljim praksama koriste se dva oblika upravljanja ugovorom: 1) osiguravanje kontrole nad neusklađenošću, i

2) omogućavanje da se definicije usklađenosti prate i, prema potrebi, prilagode trenutačnom stanju.

Kod obje vrste, potrebno je osigurati integritet praćenja usklađenosti s obzirom na ugovorne odredbe i obveze, utvrđivanje varijacija usklađenosti i njihove učestalosti, paziti pritom je li bilo nedostatka informacija, naloga ili odluka krivnjom tima za upravljanje ugovorom javnog naručitelja. Utvrđena rješenja upravljanja ugovorom bit će značajan diferencijator konkurencije i prednost za buduće provedbe projekata PPI - predstavlja potencijalnu prekretnicu za javna tijela i potencijalni kraj zastarjelih pristupa nabavi u kojima je neupitna prilagodba bitna i dobrodošla, čak i ako se tim gospodarskog subjekta kojem je ugovor dodijeljen promijeni nakon dodjele ugovora, što može dovesti do nedostatka kontinuiteta u izvršenju ugovora.

Upravljanje ugovorom uključuje usvajanje principa svijesti i dobre komunikacije, prikladnosti i sposobnosti ključnih struktura dionika, razumijevanje njihovih odgovornosti te definiranje učinkovitih i efikasnih načina i rezultata izvješćivanja o napretku koji se očekuju.

### **Upravljanje ugovorom**

Životni ciklus ugovora i upravljanje provedbom ugovora podjednako su važni kao planiranje cijele realizacije PPI projekta iz područja energetike. Planiranje pristup za zaključenje životnog ciklusa projekta omogućava javnim naručiteljima unaprijediti postupke ugovaranja i implementaciju saznanja o upravljanju ugovornim odredbama u daljnje redovite postupke i izvršenja PPI.

Opsežna komunikacija dionika ugovora i upravljanje životnim vijekom ugovora, treba omogućiti kontrolu izvršenja ugovornih odredbi unutar zadanih rokova i izbjegavanje prekoračenja istih i/ili obnovljene datume konačne isporuke predmeta ugovora PPI-a u području energetike.

Stoga bi se izgradnja kapaciteta odgovarajućeg tima za provedbu ugovora i gospodarskog subjekta kojem je ugovor dodijeljen trebala provesti tako da se može definirati standardni jezik pored ostalih važnih pitanja, poput: ponavljanja očekivanih značajki i rezultata ključnih pokazatelja učinka obzirom na potrebu, pojašnjenje procjene ključnih pokazatelja učinka, pojašnjenje politike prava intelektualnog vlasništva, smjernice za trajno prihvaćanje ključnih točki nastavnih radnji i sveukupnog rezultata izvršenja ugovora kao cjeline.

Cilj postupka zaključenja izvršenja ugovora jest omogućiti mehanizam za upravljanje zaključenjem: osiguravanje dovršetka svih administrativnih radnji, evidencija i pisana izjava da su sva tehnička pitanja riješena i provedena u skladu s ugovorima unutar rasporeda radnog toka, određivanje je li potrebno odbiti neki iznos od ugovorne cijene zbog podmirene štete, provedba završne inspekcije i datum povrata bankovnih jamstava, ugovor o nastavku ugovornih obveza (ako postoje) zbog ugovornog jamstva ili razdoblja održavanja, prijenos podataka i intelektualnog vlasništva ili operativnih sustava, evidencija završnih plaćanja i arhiviranje sve odgovarajuće projektne dokumentacije.

### **Za upamtiti**

- Rezultati postupka upravljanja ugovorom trebali bi se priopćiti za buduće postupke PPI-a u području energetike – kao i razvoj projekata i lokalnih/nacionalnih/europskih politika – te bi se njima u idealnom slučaju trebale rješavati posljedice za daljnji razvoj tržišta i utjecaj na daljnji razvoj energetike, što bi u konačnici koristilo javnosti neovisno o tome radi li se o energetske učinkovitoj zgradi ili obnovi, proizvodnji energije iz obnovljivih izvora, energetske učinkovitom prometu ili bilo kojem drugom predmetu nabave iz područja energetike.
- Potrebno je konačno izvještavanje uz uzimanje u obzir vremenskog okvira potrebnog za sastajanje s timom javnog naručitelja i odabranim ponuditeljem - to se treba shvatiti kao pouzdana i vrijedna prilika za razgovor o zaključcima o tome kako unaprijediti i osnažiti daljnje postupke i politike kada se PPI u području energetike započinje iznova.
- Revizija ostvarenih PPI rezultata u području energetike nakon ugovora, s ukupnim koracima, ključnim točkama, koristima, naučenim lekcijama i porukama za upamtiti koje bi mogle dodatno povećati uspjeh i smanjiti moguće rizike u fazama prije PPI-





a, tijekom postupka PPI-a i na kraju provedbe i izvršenja ugovora PPI-a sa svim ključnim dionicima, timom za upravljanje uz mišljenje i iskustvo javnosti i ukupnu financijsku vrijednost provedenih aktivnosti.

### 3. Upravljanje rizicima

Upravljanje rizicima doprinosi stvaranju dobre ravnoteže između rizika i koristi povezanih sa nabavom inovacija, te se ima razumjeti 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.

Upravljanje rizicima predstavlja gledanje u budućnost i razmišljanje o budućim potencijalnim događajima te s kojim učincima i posljedicama bi se mogao javni naručitelj suočiti, a istovremeno znači pravovremeno poduzimanje mjera radi minimaliziranja rizika i time izbjegavanje odnosno smanjenje nepovoljnih učinaka.

Ministarstvo financija jer u svibnju 2017. donijelo nove Smjernice<sup>28</sup> kojim se proširuje opseg primjene javnih naručitelja, a one uvode podjelu na strateške i operativne rizike, dok je upravljanje strateškim rizicima i koordinacija prikupljanja podataka za strateške rizike u nadležnosti najviše upravljačke razine u organizacijama javnih naručitelja.

Javni naručitelji, a osobito voditelji projekata, traže se redovito i proaktivno preispitivati postupak inovativne nabave u svakoj fazi, ovisno o veličini i složenosti.

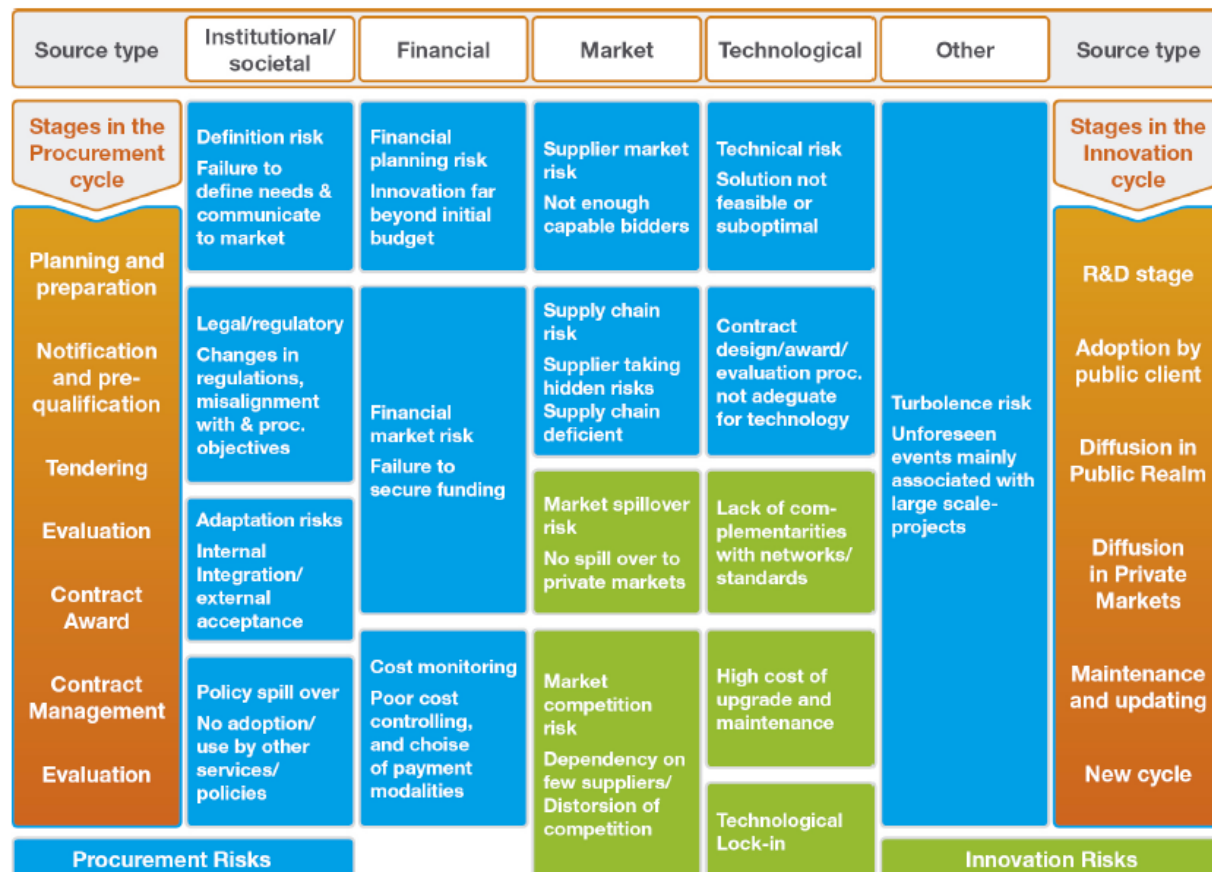
Navedenim Smjernicama, određeno je kako rizici povezani s provedbom postupaka javne nabave spadaju u operativne rizike. Kako bi se osigurala učinkovita provedba upravljanja rizicima, određeno je kako odgovorne osobe javnih naručitelja imaju obvezu imenovati koordinatora za operativne rizike.

Uloga koordinatora operativnih rizika jest:

- prikupiti podatke o operativnim rizicima koji se odnose na poslovne procese vezane uz proračunski ciklus, postupke javne nabave, informatičke podrške, upravljanja imovinom i slično,
- organizirati sastanke s relevantnim dionicima iz pojedinog područja (financija, nabava, ugovaranje, ljudski resursi, upravljanje imovinom) te raspraviti prikupljene podatke i rezultate procjene rizika radi zajedničkog usuglašavanja oko liste prioriteta operativnih rizika,
- osigurati da se operativni rizici za koje se procijeni da su povezani sa strateškim rizicima ili se procijeni da ih je potrebno pratiti upisuju u Registar rizika javnog naručitelja
- osigurati da se podaci u Registru rizika ažuriraju temeljem prikupljenih podataka o stanju rizika

U kontekstu javne nabave inovativnih rješenja, uloga koordinatora operativnih rizika je od iznimne važnosti, pogotovo imajući na umu da smanjenje operativnih rizika omogućuje ublažavanje rizika te smanjenje izloženosti riziku, prijevarama i nepravilnostima.

Slika 25. Mapa rizika u inovativnoj nabavi



| Vrsta izvora                       | Institucijski/društveni                                 | Financijski                          | Tržišni                            | Tehnološki                                                              | Drugi                                                        | Vrsta izvora                        |
|------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Faze ciklusa nabave                | Rizik definicije                                        | Rizik financijskog planiranja        | Rizik tržišta dobavljača           | Tehnološki rizik                                                        |                                                              | Faze ciklusa inovacije              |
| Planiranje i priprema              | Neuspjelo definiranje potreba i komunikacija s tržištem | Inovacija premašuje početni proračun | Nedovoljno sposobnih ponuditelja   | Rješenje nije prihvatljivo ili je nezadovoljavajuće                     |                                                              | Istraživanje i razvoj               |
| Obavješćavanje i pretkvalifikacija |                                                         |                                      |                                    |                                                                         |                                                              | Usvajanje od strane javnog klijenta |
| Postupak nabave                    | Pravno/regulatorno                                      |                                      | Rizik dobavljačkog lanca           | Dizajn/dodjela/vrednovanje ponude nije prikladno za traženu tehnologiju |                                                              | Širenje u javnoj domeni             |
| Vrednovanje                        | Izmjene u propisima, neusklađenost s ciljevima nabave   | Rizik financijskog tržišta           | Dobavljač preuzima skrivene rizike |                                                                         |                                                              |                                     |
| Dodjela ugovora                    |                                                         | Neuspjelo financiranje               | Nedostatan dobavljački lanac       |                                                                         |                                                              | Širenje u privatnim tržištima       |
| Upravljanje ugovorom               | Rizici prilagođavanja                                   |                                      |                                    |                                                                         | Rizik od miješanja                                           |                                     |
|                                    | Unutarnja integracija / vanjsko prihvaćanje             | Praćenje troškova                    | Rizik prelijevanja tržišta         |                                                                         | Nepredvidivi događaji uglavnom povezani s velikim projektima | Održavanje i ažuriranje             |

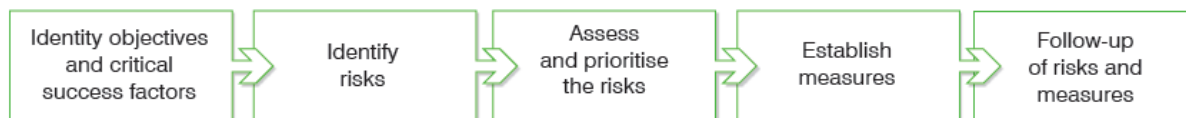
| Vrsta izvora  | Institucijski/društveni                                                                            | Financijski                                              | Tržišni                                                                                                                                         | Tehnološki                                                                                                                               | Drugi            | Vrsta izvora |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------|
| Vrednovanje   | <p>Preljevanje politike</p> <p>Nema usvajanja / korištenja od strane ostalih usluga / politika</p> | Slaba kontrola troškova, i loš izbor modaliteta plaćanja | <p>Nema preljevanja na privatna tržišta</p> <p>Rizik tržišne konkurencije</p> <p>Ovisnost o malom broju dobavljača / narušavanje natjecanja</p> | <p>Manjak komplementarnih sudionika s mrežama/standardima</p> <p>Visoka cijena nadogradnje i održavanja</p> <p>Zatvorena tehnologija</p> |                  | Novi ciklus  |
| Rizici nabave |                                                                                                    |                                                          |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                          | Rizici inovacija |              |

Izvor: Europska komisija - Upravljanje rizicima u inovativnoj nabavi  
([http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/risk\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf))

### 3.1. Utvrđivanje rizika

Početna procjena rizika treba biti izvršena u ranoj fazi planiranja. Zapravo, kako bi se procijenili rizici povezani s nabavom, prvi je korak utvrditi cilj nabave i potrebe koje treba ispuniti na način da se uvede kao mjerilo prema kojem bi se rizici trebali procijenjivati. Stoga je od izuzetne važnosti pravovremeno uključiti dionike i stručnjake kako bi na jasan i specifičan način definirali potrebe i ciljeve. Točnije, projektiranje kritičnih čimbenika uspjeha (eng. *Critical Success Factors*, skraćeno i dalje u tekstu: *CSF*), tj. čimbenika koji su ključni za postizanje ciljeva, temeljni je korak u utvrđivanju rizika jer predstavljaju „negativnu “ stranu CSF-ova, odnosno nepovoljne događaje koji bi mogli ugroziti postizanje ciljeva inovativne nabave. Primjeri rizika koji su relevantni u ovoj fazi su promjene u političkim prioritetima ili u organizaciji javnog naručitelja, nedostatak stručnosti u javnoj nabavi inovacije, nedovoljna količina sredstava, nedostatak tehnologija sposobnih za rješavanje potreba naručitelja, nedostatak adekvatne tržišne konkurencije i visoke cijene inovativnih rješenja. Budući da je sasvim izvjesno kako tijekom projekta nabave inovacije može doći do promjena, korisno je povremeno mapirati rizike kako bi se provjerilo jesu li se okolnosti promijenile i da li su uzrokovale nove elemente rizika. To se može izvesti razgovorima s osobama koje imaju uvid u relevantnu ekspertizu i područje djelovanja, kao i iskustvo u provedbi ugovora istog ili sličnog predmeta nabave; radne sastanke/radionice gdje će dionici procjene rizika zajednički utvrditi, artikulirati i formulirati rizike; ili pisane prijedloge. Način mapiranja obično ovisi o raspoloživom vremenu, opsegu i složenosti nabave.

Slika 26. Plan upravljanja rizikom



|                                                   |                    |                                          |                   |                                |
|---------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------------|-------------------|--------------------------------|
| Utvrđivanje ciljeva i kritičnih čimbenika uspjeha | Utvrđivanje rizika | Procjena i određivanje prioriteta rizika | Određivanje mjera | Naknadna obrada rizika i mjera |
|---------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------------|-------------------|--------------------------------|

Izvor: Projekt Innobuild - upravljanje rizikom u PPI-ovima

### Zaključak

Rizici trebaju biti formulirani na sažet i specifičan način, s naglaskom na opis rizika, a ne posljedica. Nadalje, broj rizika treba biti smanjen na način da se njima može upravljati i time kontrolirati, a formulacija rizika treba se napraviti na način da se ne preklapaju i da su međusobno isključivi. Javni naručitelj treba voditi Registar rizika, na način kako je to određeno Smjernicama Ministarstva financija.

## 3.2. Procjena rizika

Nakon mapiranja svih mogućih rizika, nastavlja se s procjenom onih najkritičnijih bazirajući se na dvije glavne dimenzije: vjerojatnost pojave rizika i posljedica pojave rizika. Nakon rangiranja rizika, važno je da projektni tim raspravi o tome zašto neko stanje predstavlja rizik i koje bi mogle biti posljedice svakog pojedinačnog rizika te koje bi bile prikladne i prihvatljive mjere zaštite. Ovisno o ozbiljnosti rizika, naručitelj odlučuje koje vrste mjera treba uspostaviti (od neaktivnosti u slučaju niskog rizika do usvajanja mjera u slučaju velike vjerojatnosti s ozbiljnim posljedicama). Najčešće korištene mjere odnose se na smanjenje rizika korištenjem mjera koje utječu na vjerojatnost ili posljedice; prijenos ili dijeljenje rizika između ugovornih strana; izbjegavanje rizika odustajanjem od određenih radnji; ili prihvaćanjem rizika preuzimanjem planiranog rizika.

### Zaključak

Mogući način procjenjivanja vjerojatnosti i posljedica rizika jest izrada modela rangiranja rizika na ljestvici od 1 (vjerojatno neće doći do pojave stanja nesigurnosti, a kada bi i došlo, posljedice bi bile male i lako ispravljive) do 4 (velike šanse da se pojavi stanje nesigurnosti, što rezultira nepopravljivosti predloženog rješenja) za vjerojatnost nastanka rizika, ali isto tako i evaluacija vjerojatnosti posljedica, kada bi se one kojim slučajem doista i dogodile. U tom je smislu moguće odrediti razinu rizika množenjem vjerojatnosti pojave događaja s posljedicama i time stvoriti matricu rizika - od niske preko srednje do visoke - preko vizualnog prikaza čimbenika rizika.

**Slika 27. Vjerojatnost pojave i posljedice rizika**

| Likelihood of risk |             |                                                                                              |
|--------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Level              | Description | Likelihood criteria – either or                                                              |
| 1                  | Very low    | The incident will only occur under very special circumstances<br>(0-5 % chance of occurring) |
| 2                  | Low         | The incident may occur under rare circumstances<br>(5-10 % chance of occurring)              |
| 3                  | Moderate    | The incident may occur under some circumstances<br>(10-30 % chance of occurring)             |
| 4                  | Large       | The incident may occur under several circumstances<br>(30-70 % chance of occurring)          |
| 5                  | Very large  | The incident will occur under most circumstances<br>(70-80 % chance of occurring)            |

| Consequences of risk |               |                                                               |
|----------------------|---------------|---------------------------------------------------------------|
| Level                | Description   | Consequence criteria<br>– ranked by most serious consequences |
| 1                    | Insignificant | Insignificant effect on attaining objective (X)               |
| 2                    | Low           | Little effect on attaining objective (X)                      |
| 3                    | Moderate      | Moderate effect on attaining objective (X)                    |
| 4                    | Serious       | Serious effect on attaining objective (X)                     |
| 5                    | Very serious  | Very serious effect on attaining objective (X)                |

| Vjerojatnost rizika |             |                                                                                                         |
|---------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Razina              | Opis        | Kriteriji za određivanje vjerojatnosti - jedan ili više                                                 |
| 1                   | Vrlo niska  | Događaj se javlja samo u vrlo specifičnim slučajevima<br><br>( 0 - 5 % vjerojatnost od pojave događaja) |
| 2                   | Niska       | Događaj se javlja u rijetkim slučajevima<br><br>( 5 - 10 % vjerojatnost od pojave događaja)             |
| 3                   | Umjerena    | Događaj se javlja u nekim slučajevima<br><br>( 10 - 30 % vjerojatnost od pojave događaja)               |
| 4                   | Visoka      | Događaj se javlja u određenim slučajevima<br><br>( 30 - 70 % vjerojatnost od pojave događaja)           |
| 5                   | Vrlo visoka | Događaj se javlja u većini slučajeva<br><br>( 70 - 80 % vjerojatnost od pojave događaja)                |

**Posljedice rizika**

| Razina | Opis       | Kriteriji za određivanje posljedica<br><br>- rangirano prema ozbiljnosti |
|--------|------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1      | Zanemarive | Zanemariv utjecaj na postizanje cilja (X)                                |
| 2      | Niske      | Slab utjecaj na postizanje cilja (X)                                     |



|   |               |                                               |
|---|---------------|-----------------------------------------------|
| 3 | Umjerene      | Umjeren utjecaj na postizanje cilja (X)       |
| 4 | Ozbiljne      | Ozbiljan utjecaj na postizanje cilja (X)      |
| 5 | Vrlo ozbiljne | Vrlo ozbiljan utjecaj na postizanje cilja (X) |

Izvor: Projekt Innobuild - upravljanje rizikom u PPI-ovima

Slika 28. Matrica rizika



Figure 1 Risk matrix

|              |            |  |         |
|--------------|------------|--|---------|
| VJEROJATNOST |            |  | VISOKA  |
|              |            |  | SREDNJA |
|              |            |  | NISKA   |
|              |            |  |         |
|              | POSLJEDICE |  |         |

Izvor: Projekt Innobuild - upravljanje rizikom u PPI-ovima

### 3.3. Upravljanje rizicima

Nakon procjene rizika potrebno je poduzeti mjere u skladu s korištenjem resursa i povezanim troškovima: u tom smislu mjera koja se ima poduzeti treba se opisati na specifičan način, uz utvrđivanje pojedinačne odgovornosti za provedbu svake mjere koja se odredila, roka za provedbu i sredstava koja će se koristiti. Nakon utvrđivanja, važno je povremeno pratiti situaciju na način da se procijeni provode li se mjere pravodobno i učinkovito. U slučaju da mjere koje su se predviđele, ne funkcioniraju na očekivani način, sasvim je jasno kako je potrebno razmotriti poduzimanje dodatnih mjera radi sprječavanja daljnje štete koja može nastati. U svakom slučaju, važno je prepustiti upravljanje rizikom onoj strani (javnom naručitelju ili odabranom ponuditelju) koja je najprikladnija za njegovo rizika ili ga podijeliti ravnomjerno među ugovornim stranama. Upravljanje rizicima postaje neizbježan dio ugovora.

#### Zaključak

**Ugovor o nabavi roba ili usluga treba sadržavati rezultate i obveze odabranog ponuditelja, kriterije prema kojima će javni naručitelj procjenjivati rezultate, odredbe o upravljanju ugovorima, sustav nagrada (i mogućih penala) ovisno o stupnju postignutih rezultata kao i propisima o pravima intelektualnog vlasništva.**

### 3.4. Priroda rizika svakog koraka nabave inovativnih rješenja

#### 3.4.1. Procjena potreba

Tipični rizici u ovoj fazi podrazumijevaju nepovezanost između identificiranih potreba i dugoročne strategije organizacije, želja za tehnologijom vođena umjetno stvorenom potrebom, nedostatak kreativnosti koji vodi do rezultata nepovezanih s inovacijama ili pak nejasna definicija potreba javnog naručitelja i krajnjih korisnika. Mjere za smanjenje rizika obuhvaćaju uspostavljanje provjere odnosa između identificirane potrebe i dugoročnih strateških planova organizacije na način da se organiziraju radionice na kojima bi se odredile stvarne potrebe.

#### 3.4.2. Planiranje i organizacija

Tipični rizici u ovoj fazi odnose se na nedostatak timskog duha i vještina pojedinih članova tima, nedostatak resursa ili vremena, stalne promjene u organizaciji ili pak utvrđivanje manje razine stručnosti pojedinih članova tima od prethodno procijenjenih. Mjere za smanjenje rizika uključuju pojašnjenja o očekivanjima i razvijen unutarnji sustav

nagrađivanja, pridavanje značaja jačanju odnosa unutar tima, realistični rasporedi koji omogućuju inovaciju tako da objedini dobar tim za inovativnu javnu nabavu, te skiciranje slijeda aktivnosti, rasporeda i plana (korištenja) resursa.

### 3.4.3. Dijalog s tržištem

Mogući rizici u ovoj fazi odnose se na mali broj sudionika u provjeri tržišta ili nemogućnost/nesposobnost kontaktiranja gospodarskih subjekata iz ciljanog sektora; drugi rizici odnose se na profesionalno rukovanje osjetljivim informacijama dobivenih od gospodarskih subjekata te nedostatak interesa za tržište, s premalo gospodarskih subjekata koji sudjeluju. Upravljanje mjerama uključuje široko oglašavanje aktivnosti dijaloga, komunikacije i savjetovanja, odredba informativnog materijala (npr. s dijelom pitanja i odgovora u dokumentaciji o nabavi ili informativni sastanci s gospodarskim subjektima).

### 3.4.4. Provedba strategije nabave i postupka dodjele ugovora

Tipični rizici u ovoj fazi mogu biti povezani sa strategijom javne nabave koja bi mogla ograničiti učešće ili utjecaj cijene koju je postavio gospodarski subjekt i aktualnom kapacitetu isporuke, do opće razine kompetitivnosti ponudbenog procesa, izoštavanja tehničkih specifikacija i drugih uvjeta predmeta nabave, jasne formulacije kriterija odabira. Moguće mjere za upravljanje ovim rizicima uključuju sudjelovanje širokog raspona kompetentnih stručnjaka u definiranju strategije javne nabave, ugovornih odredbi i kriterija odabira, definicije elemenata kojim se treba ocijeniti sposobnost gospodarskih subjekata. Predanost stručnog povjerenstva za provedbu postupka nabave je ključna u uspješnosti provedbe svih koraka javne nabave: oni će pregledati i ocijeniti ponudu, izabrati adekvatni postupak nabave, održavati neprekidan dijalog sa gospodarskim subjektima objašnjavajući specifičnosti postupka i predmeta nabave, te time osigurati da su sve strane koje imaju pravni interes i sudjeluju u postupku nabave pravilno shvatile odredbe određene u dokumentaciji o nabavi.

### 3.4.5. Naknadna provjera i vrednovanje

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

### 3.5. Specifični rizik s obzirom na Pametnu ENERGETIKU

Rizici predstavljeni i opisani u općem dijelu Alata prilično su univerzalni za specifične teme i mogu se pojaviti i u slučaju nabave inovativnih rješenja povezanih s energetikom. Unatoč tome, kako bi se osiguralo bolje razumijevanje specifičnih pojedinosti, u nastavku je opisan opseg utjecaja koje neke od njih mogu imati u ovom specifičnom području:

- precjenjivanje/podcjenjivanje potreba - razmjeri nabave trebaju biti usklađeni sa specifičnim potrebama; imajući na umu potrebe javnih naručitelja da provede inovativna rješenja za obnovljive izvore energije - poput fotonaponskih ploča - razmjeri odgovarajuće nabave inovativnih rješenja trebaju biti odgovarajući kako bi se izbjegao nedostatak financijskih sredstava zbog prevelikih razmjera provedbe te radi osiguranja pilot-primjene inovativne tehnologije na lokalnoj razini;
- nepraktični vremenski okvir - nabavu inovativnog rješenja npr. u području proizvodnje električne i toplinske energije, nekad može biti nemoguće izvesti u kratkom roku s obzirom da neki aranžmani i ishođenje potrebnih dozvola za gradnju prikladnog inovativnog rješenja mogu potrajati više vremena nego u slučaju manje zahtjevnih predmeta nabave;
- pitanje vjerodostojnosti (koncesija u sektoru energetike) - ako lokalna samouprava želi instalirati uređaj koji proizvodi energiju iz obnovljivih izvora (suproizvodnja ili kogeneracija na bioplin, fotonaponske ćelije) i uključiti ga u postojeću energetska mrežu, mogu se pojaviti specifične situacije, npr. potreba za ishođenjem dodatnih koncesija za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora može biti potreban dio postupka;
- mogući nedostatak zakonodavnog okvira - nacionalnog i/ili europskog - npr., građevinski radovi povezani s infrastrukturom za punjenje vozila mogu biti nemogući ili barem teško izvedivi ako nema utvrđenih normi za uvjete i parametre koje električne stanice za punjenje trebaju ispunjavati ili ako nema stručnog znanja kompatibilnosti odgovarajućih rješenja;
- pristrana specifikacija - potencijalni rizik se može pojaviti kod specificiranja takvih parametara koji ograničavaju udovoljavanje zahtjevima samo na jednoga gospodarskoga subjekta; npr., u slučaju nabave inovacije solarnih ploča, kada naručitelj odredi predeterminirane specifikacije koje ne dozvoljavaju dovoljno širok raspon rješenja; kako bi se to izbjeglo, dobra praksa opisana u Alatu jest odrediti specifikacije temeljene na radnom učinku ili funkciji kako bi se omogućio širi angažman tržišta;
- neadekvatno iskazani zahtjevi (raznolikost ponuda, nedostatni odgovori) - nedostatak jasnih potreba ili neadekvatni opisi potreba mogu dovesti do situacije u kojoj sve podnesene ponude udovoljavaju opisanim zahtjevima iako se razlikuju u parametrima koji mogu biti neprecizni u fazi objave postupka javne nabave; npr., nabava inovativnih rješenja za optimizaciju potrošnje električne struje u zgradama s navođenjem razine do koje treba smanjiti njenu potrošnju, ali bez navedenog roka do kada to treba postići;



- odredbe neprihvatljive ponuditeljima - može se pojaviti rizik kada na tržištu ima gospodarskih subjekata koja mogu isporučiti rješenja prihvatljiva za zadovoljavanje potreba naručitelja, no njihovo inovativno rješenje je u ranoj fazi primjene na tržištu (npr, niski kapacitet proizvodnje, potreba za provođenjem dugotrajnih testova usklađenosti, npr. za adsorpcijske agregatne hladnjake koji proizvode energiju za hlađenje, ventilacijske pumpe s inovativnim sustavom reciklaže energije) i to ih priječi da isporuče proizvod ili uslugu u roku koji je odredio naručitelj;
- neadekvatno upravljanje postupkom javne nabave - može se pojaviti kada članovi tima nabave nemaju dovoljno stručnog znanja, vještina i kompetencija u specifičnom području energetike; taj se rizik može riješiti angažiranjem dovoljnog broja stručnjaka za energetiku odgovarajuće vrste ili eksternalizacijom nekih zadataka tima vanjskim stručnjacima (više o upravljanju timom u odjeljku 2.2.2.1.).

## 4. RJEČNIK

### I

**Istraživanje i razvoj** - engl. *Research and Development*, skraćeno **R&D**; odnosi se na istraživačke aktivnosti koje gospodarski subjekt provodi radi unapređenja postojećih proizvoda, usluga i procesa ili kao put prema razvoju novih proizvoda i usluga

### J

**Javna nabava** - engl. *Public Procurement*, skraćeno **PP**; skup pravila i procedura koji imaju primijeniti javni naručitelji - obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi

**Javna nabava inovativnih rješenja** - engl. *Public Procurement of Innovative Solutions*, skraćeno **PPI**; definira se kao nabava inovativnih rješenja. Međutim, ono što je običan proizvod ili usluga dostupna na tržištu u jednoj zemlji, dok se istovremeno u drugoj zemlji može smatrati inovacijom. Uz volju PPI na strani potražnje, postoji mogućnost PPI-a na strani ponude, koja započinje pristupanjem gospodarskih subjekata javnom naručitelju s prijedlogom inovativnih rješenja. PPI se javlja kada javni naručitelji djeluju kao kupac za pokretanje proizvodnje inovativnih roba ili pružanje inovativnih usluga koji obično još nisu široko dostupni na tržištu i mogu uključivati ispitivanje sukladnosti

**Javni naručitelj** Javni naručitelj znači država, jedinica regionalne ili lokalne samouprave, javnopravna tijela, udruženja koja osniva jedno ili nekoliko takvih tijela ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela u skladu s definicijama Direktiva o javnoj nabavi 2014/24, 2004/25, 2009/81

### M

**Međudjelovanje** predstavlja sposobnost različitih sustava informacijskih tehnologija i softverskih aplikacija da komuniciraju, razmjenjuju podatke i koriste razmijenjene informacije

### N

**Natjecateljski dijalog** Postupak u kojem gospodarski subjekt može sudjelovati i u slučaju da dalje sudjeluje u postupku naziva se natjecatelj; u okviru ovog postupka javni naručitelj vodi dijalog s natjecateljima koji sudjeluju u postupku, s ciljem razvoja jedne ili više

prikladnih rješenja koje udovoljavaju zahtjevima zadovoljenja potreba javnog naručitelja, a na temelju kojih se odabrani natjecatelji pozivaju dostaviti ponudu

**Neispunjena potreba** predstavlja izazov u PCP-u ili PPI-u, a u naravi predstavlja zahtjev ili skup zahtjeva koje javni naručitelji imaju sada ili koje će imati u budućnosti, a koje postojeći proizvodi, usluge ili aranžmani ne mogu zadovoljiti ili to mogu samo uz prekomjeren trošak ili neprihvatljiv rizik. Neispunjena potreba ili izazov često postaje očit kad god naručitelj treba riješiti problem koji ima negativan učinak na učinkovitost svog internog poslovanja ili kakvoću usluga od javnog interesa koje nudi građanima ili kad god naručitelj treba provesti ciljeve politika ili zakonodavstva

## O

**Okvirni sporazum** Okvirni sporazum jest ugovor s gospodarskim subjektima za utvrđivanje odredaba ugovora koji se može konzumirati za vrijeme trajanja sporazuma. Drugim riječima, to je opći pojam za ugovor kojima se utvrđuju uvjeti za određene kupnje

**Otvorena provjera tržišta - engl. *Open Market Consultation*, skraćeno OMC;** predstavlja provjeru tržišta kroz otvoreni dijalog između javnog naručitelja i tržišta u kojem javni naručitelji ispituju tržišta kako bi utvrdili imaju li mogućnost zadovoljiti prepoznate potrebe. Svi potencijalno zainteresirani gospodarski subjekti na tržištu pozvani su sudjelovati u otvorenoj provjeri tržišta (kroz najavu otvorene provjere tržišta u Europskoj bazi podataka za javnu nabavu). Otvorena provjera tržišta otkriva može li se potreba zadovoljiti dostupnim komercijalnim rješenjem ili je li potrebna R&D (PCP) ili inovacija bliska tržištu (PPI) za zadovoljenje potrebe. Ako rješenje nije dostupno, otvorena provjera tržišta pružiti će podršku javnom naručitelju da odabere pravilan oblik nabave inovativnog rješenja. Ako je R&D još uvijek potreban za zadovoljenje potrebe, PCP je prikladan izbor (kojeg može pratiti PPI). Ako već postoje prikladna inovativna rješenja bliska tržištu, a koja su već prošla fazu R&D i spremna su za komercijalnu uporabu od strane kupca koji ih plasira, PPI je prikladan izbor.

## P

**Partnerstvo za inovacije** uvedeno u ožujku 2014. Direktivom 2014/24 o javnoj nabavi koji olakšava odnose između javnih naručitelja i pružatelja rješenja. Omogućuje javnom naručitelju da stupi u strukturirano partnerstvo s gospodarskim subjektom s ciljem razvoja inovativnog proizvoda, usluge ili radova, s naknadnom kupnjom konačnog ishoda. Povezuje PCP i PPI u jedinstveni postupak dodjele ugovora.

**Poziv na podnošenje ponuda - engl. *Call for Tenders*, skraćeno: CTT,** Poziv na dostavu ponuda kojeg objavljuju javni naručitelji u potrazi za ponuditeljima koji mogu isporučiti





određene usluge, robe ili radove u zamjenu za naknadu. Pozivi na dostavu ponuda jedna su faza u ukupnom postupku nabave koja dovodi do sklapanja ugovora.

**Prava intelektualnog vlasništva - engl. *Intellectual Property Rights*, skraćeno IPR;** Prava intelektualnog vlasništva jesu prava dana entitetima nad djelima stvorenima njihovim umom i obično daju njihovom stvaratelju ekskluzivna prava nad korištenjem svojih djela kroz određeno razdoblje.

**Prethodna informacijska obavijest - engl. *Prior Information Notice*, skraćeno PIN;** predstavlja pravovremenu obavijest o postupku nabave koji će se pokrenuti u neko doba skoroj budućnosti. Objava PIN-a ne jamči da će se postupak provesti.

**Pretkomercijalna nabava - engl. *Pre-Commercial Procurement*, skraćeno PCP;** postupak nabave koji se koristi kada se nekoliko naručitelja udruži i želi podijeliti rizik projektiranja, izrade prototipa i ispitivanja s gospodarskim subjektima. PCP predstavlja nabavu istraživanja i razvoja novih inovativnih rješenja prije nego što ona postanu komercijalno dostupna.

S

**Središnja tijela javne nabave - engl. *Central Purchasing body*, skraćeno CPB;** javni naručitelj koji u ime zajednice naručitelja provodi postupke javne nabave, redovite ili povremene.

## 5. Korisne poveznice

Internet stranice Glavne uprave MARKT o javnoj nabavi primarni je izvor informacija o pitanjima javne nabave u EU-u

[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)

Standardni obrasci korišteni u europskoj javnoj nabavi mogu se pronaći na internetu putem eNotices

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

Internet stranice SIMAP sadrže mnoge korisne resurse za nabavu, uključujući obrasce za publikacije i ključne dokumente

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

Objašnjenja Zajedničkog vokabulara nabave (CPV) i oznake mogu se pronaći na

[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 za nabavu

<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 akti

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

Internet 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>

Baza podataka o javnoj nabavi:

<http://www.integrityobservers.eu/>

Portal objedinjene javne nabave za provedbu povremene zajedničke nabave:

<http://www.objedinjenanabava.hr/>

Portal samoprocjene rada javnopravnih tijela:

<http://psd.hr/samoprocjena-integriteta/>

Najava alata za inovativnu provedbu postupaka nabave: <http://psd.hr/2017/10/06/u-organizaciji-partnerstva-za-drustveni-razvoj-prvi-put-u-europi-predstavljeni-it-alati-u-sustavu-jednostavne-zelene-nabave-koncesija-i-urbanistickog-planiranja/>