

JAVNA NAROČILA

V tem kratkem vodniku so pojasnjena pravila EU o javnem naročanju, tj. proces, v okviru katerega javni organi, kot so vladne službe ali lokalni organi, kupujejo delo, blago ali storitve od podjetij. V njem so opisani pravni okvir, glavni postopki in nedavne reforme politike, vključno z ukrepi za digitalizacijo, trajnostnost in mednarodno javno naročanje. V njem je poudarjena vloga Evropskega parlamenta pri oblikovanju in pregledu okvira EU za javna naročila.

PРАВNA PODLAGA

Pogodba o delovanju Evropske unije: člena 26 in 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije zagotavljata pravno podlago za enotni trg in določata skupna pravila EU, potrebna za njegovo delovanje, tudi na področju javnega naročanja, členi 34, 56, 57 in 62 zagotavljajo, da so javna naročila odprta za čezmejno konkurenco na področju blaga in storitev, člen 53(1) pa zagotavlja pravno podlago za usklajevanje nacionalnih pravil, ki vplivajo na dostop do gospodarskih dejavnosti.

CILJI PRAVIL EU O JAVNEM NAROČANJU

Cilj pravil EU o javnem naročanju je zagotoviti, da se javna naročila (tj. naročila, ki jih javni organi oddajo podjetjem za zagotavljanje gradenj, proizvodov ali storitev) oddajo pravično in učinkovito na celotnem odprtem enotnem trgu EU.

Njihovi glavni cilji so:

- zagotoviti enako obravnavo in preglednost pri oddaji javnih naročil,
- odpreti nacionalne trge javnih naročil konkurenci po vsej EU,
- pomagati javnim organom pri zagotavljanju najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno za javni denar,
- zmanjšati tveganja goljufij in korupcije,
- podpirati širše cilje politike, kot so inovacije, digitalizacija in trajnostnost.

Javna naročila sestavljajo približno 14 % BDP EU in so zlasti pomembna v sektorjih, kot so gradbeništvo, energetika in telekomunikacije. Zato so pomembno gonilo gospodarske rasti, ustvarjanja delovnih mest in inovacij na enotnem trgu EU. Odpiranje javnih naročil konkurenci na enotnem trgu javnim organom pomaga zagotoviti boljše stroškovno učinkovitost, hkrati pa podpira konkurenčnost podjetij EU ter spodbuja pregledne in učinkovite postopke oddaje javnih naročil.

ZGODNJE ZAKONODAJE O JAVNEM NAROČANJU

Evropska skupnost je sprejela zakonodajo za uskladitev nacionalnih pravil, v skladu s katero je treba razpise za zbiranje ponudb objaviti, za pregled ponudb pa uporabiti objektivna merila. Od šestdesetih let prejšnjega stoletja je bilo sprejetih več pravnih aktov, ki so se nanašali na javno naročanje, vendar se je Skupnost pozneje

odločila poenostaviti in uskladiti zakonodajo na tem področju ter sprejela direktivo o postopkih oddaje naročil za javna gradbena dela, javne dobave in javne storitve (Direktiva 2004/18/ES) ter direktivo o postopkih javnega naročanja v sektorjih vodnih, energetskih, prometnih in poštnih storitev (Direktiva 2004/17/ES). Nekaj let kasneje pa so bila z Direktivo 2009/81/ES uvedena posebna pravila o javnih naročilih na področju obrambe, ki naj bi olajšala dostop do obrambnih trgov drugih držav članic.

REFORMA POLITIKE JAVNEGA NAROČANJA

Leta 2014 sta Parlament in Svet sprejela **nov sveženj o javnih naročilih**, ki vključuje tri direktive:

- [direktivo o javnem naročanju](#);
- [direktivo o gospodarskih javnih službah](#) o javnem naročanju v sektorjih vodnega gospodarstva, energetike, prometa in poštnih storitev;
- [direktivo o koncesijah](#), ki vzpostavlja pravni okvir za podeljevanje koncesij, zagotavlja, da imajo vsi gospodarski subjekti v EU učinkovit in nediskriminatoren dostop do trga EU, ter prinaša večjo pravno varnost glede veljavnih pravnih določb. Koncesije so naročila, ki jih javni organ odda enemu ali več podjetjem za gradnje ali storitve (npr. vzdrževanje in upravljanje avtocest). Podjetje, ki mu je podeljena koncesija, je plačano predvsem tako, da mu je dovoljeno upravljati in izkoriščati gradnje ali storitve.

Leta 2012 je Komisija predlagala uredbo o **mednarodni politiki na področju javnega naročanja**. Njen namen je bil pojasniti pravila, ki urejajo dostop do enotnega trga EU na področju javnih naročil ter postopkov za podjetja, blago in storitve iz držav zunaj EU. Prav tako naj bi tudi utrdila položaj EU pri pogajanjih o dostopu podjetij, blaga in storitev EU do trgov javnih naročil v državah zunaj EU. Ker so pogajanja obtičala na mrtvi točki, je Komisija leta 2016 predstavila nov predlog uredbe. Evropski parlament in Svet sta 23. junija 2022 podpisala [Instrument za mednarodno javno naročanje](#) (IPI). Namen instrumenta je spodbujati globalno odpiranje trgov javnih naročil.

Poleg tega je 12. julija 2023 začela veljati uredba o tujih subvencijah (Uredba (EU) 2022/2560), ki Komisiji omogoča, da obravnava izkrivljanja in zagotovi enake konkurenčne pogoje za vsa podjetja, ki delujejo na enotnem trgu. Ta nova pravila zagotavljajo, da lahko Komisija v posameznih postopkih javnega naročanja obravnava tuje subvencije, tako da od javnih naročnikov v EU zahteva, da iz postopkov javnega naročanja izključijo podjetja, ki so prejela izkrivljajoče tuje subvencije.

Komisija je aprila 2012 sprejela strategijo za **e-javna naročila**, da bi javna naročila do sredine leta 2016 lahko v celoti potekala v elektronski obliki. Parlament in Svet sta 16. aprila 2014 sprejela [direktivo o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju](#).

Komisija je 3. oktobra 2017 objavila sporočili, in sicer [o uspešnem izvajanju javnega naročanja v Evropi in za njo](#) in [o spodbujanju naložb s prostovoljno predhodno oceno vidikov javnega naročanja za velike infrastrukturne projekte](#). Da bi se evropsko javno naročanje kot del svežnja strategije za javna naročila še izboljšalo, je objavila tudi [priporočilo o profesionalizaciji javnega naročanja](#).

V političnih usmeritvah naslednje Evropske komisije za obdobje 2024–2029 je takratna kandidatka za predsednico Komisije Ursula von der Leyen napovedala **revizijo direktiv**

o javnem naročanju, da bi v nekaterih strateških sektorjih omogočili dajanje prednosti proizvodom iz EU pri javnem naročanju, lažje zagotavljali dodano vrednost EU in zanesljivost oskrbe s ključnimi tehnologijami, proizvodi in storitvami ter posodobili in poenostavili pravila o javnem naročanju. Komisija je 13. decembra 2024 začela oceno treh glavnih direktiv, ki urejajo javno naročanje (direktiva o javnem naročanju, direktiva o gospodarskih javnih službah in direktiva o koncesijah). Njen cilj je bil oceniti njihovo uspešnost in učinek po vsej EU, da bi ugotovili, ali še vedno ustrezajo svojemu namenu, dosegajo zastavljene cilje z minimalnimi stroški in ali ustrezno rešujejo sedanje izzive.

POSTOPEK JAVNIH NAROČIL

Postopki morajo biti v skladu z načeli prava EU, vključno s prostim pretokom blaga ter svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev. Bistvena so tudi načela, kot so enaka obravnava, nediskriminacija in preglednost, pri čemer je treba upoštevati konkurenčnost, zaupnost in učinkovitost.

A. Vrste postopkov

Javni razpisi ustrezajo različnim vrstam postopkov, ki temeljijo na sistemu pragov. Direktive določajo metode za izračun ocenjene vrednosti vsakega javnega naročila in postopke, povezane z njimi.

- V „odprtem postopku“ lahko ponudbo predloži vsak zainteresirani gospodarski subjekt,
- v „omejenem postopku“ pa le povabljeni kandidati.
- „Konkurenčni postopek s pogajanjem“ omogoča, da katero koli podjetje zaprosi za sodelovanje, vendar lahko ponudbo oddajo le tista podjetja, ki so bila po oceni povabljena k sodelovanju.
- „Konkurenčni dialog“ je namenjen primerom, ko javni organi, ki objavijo razpis, ne morejo natančno opredeliti svojih potreb, v njem pa sodelujejo samo povabljeni kandidati. Javna naročila se oddajo na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo.
- Postopek partnerstva za inovacije je namenjen inovativnim rešitvam, ki še niso na trgu. Med razpisnim postopkom organ sodeluje z enim ali več subjekti za raziskave in razvoj pri pogajanjih o novi rešitvi.

V posebnih primerih se lahko naročila oddajo brez predhodne objave.

B. Merila za oddajo naročila

Javni naročniki morajo javna naročila oddati na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki je bilo uvedeno z reformo pravil o javnem naročanju. Merilo namesto zgolj najnižje cene poudarja najugodnejšo ponudbo ob upoštevanju kakovosti, okoljskih in socialnih dejavnikov, stroškov v celotnem življenjskem ciklu in inovacij.

C. Pravila o objavi in preglednosti

Pri postopkih javnega naročanja je treba v vseh fazah zagotavljati zahtevano preglednost, kar se doseže zlasti z objavo bistvenih delov postopka javnega naročanja

in z objavo informacij o kandidatih in ponudnikih ter z zagotavljanjem ustrezne dokumentacije o vseh fazah postopka.

D. Pravna sredstva v primeru kršitve pogodb

[Direktiva o pravnih sredstvih](#) iz leta 2007 zagotavlja učinkovit sistem revizije ob kršitvah pravil o javnem naročanju. Uvaja obdobje mirovanja, ki ponudnikom po odločitvi o naročilu daje na voljo najmanj 10 dni za revizijo odločitve, preden javni organi sklenejo pogodbo, kar omogoča morebitne ugovore zoper odločitve.

E. Drugi vidiki javnih naročil

Pravila, uvedena leta 2014, **poudarjajo socialno vključenost** in **poenostavljajo javna naročila storitev**. Njihov namen je zmanjšati birokracijo, pomagati malim in srednjim podjetjem z enotnim evropskim dokumentom v zvezi z oddajo javnega naročila in spodbujati razdelitev naročil v sklope. Prednost dajejo elektronskemu javnemu naročanju in opredeljujejo tehnike zanj. Direktive priznavajo odločitve Sodišča Evropske unije o oddajanju notranjih javnih naročil ter krepijo predpise za preprečevanje nasprotij interesov in korupcije.

Poleg tega poudarjajo **zelena javna naročila**, upoštevajo vpliv na okolje in omogočajo navajanje okoljskih znakov. V sporočilu Komisije z naslovom Javna naročila za boljše okolje je zeleno javno naročanje opredeljeno kot proces, v skladu s katerim javni organi naročajo blago, storitve in dela z manjšim vplivom na okolje v celotnem življenjskem ciklu, kot ga imajo blago, storitve in dela z isto osnovno funkcijo, ki bi jih sicer naročili. Komisija razvija prostovoljna merila za zelena javna naročila za več skupin proizvodov ter predlaga minimalna obvezna merila in cilje za zelena javna naročila v sektorski zakonodaji, kot so direktiva o čistih vozilih (Direktiva (EU) 2019/1161), uredba o okoljsko primerni zasnovi, uredba o novih gradbenih proizvodih ter uredba o embalaži in odpadni embalaži.

Po objavi akcijskega načrta za krožno gospodarstvo iz leta 2020 je Komisija 11. marca 2020 objavila [delovni dokument o merilih EU za zelena javna naročila](#) za podatkovne centre, strežniške sobe in storitve v oblaku, da bi zagotovila okolju prijazno naročanje opreme in storitev podatkovnih centrov v skladu s cilji EU na področjih energije, podnebnih sprememb in učinkovite rabe virov.

Komisija je v **odziv na pandemijo COVID-19** predlagala [program EU za zdravje](#), katerega cilj je znatno povečati proračun za javna naročila na področju javnega zdravja, vključno z zdravili, cepivi in sistemi zdravstvenih podatkov. [Uredba o vzpostavitvi programa EU za zdravje za obdobje 2021–2027](#) je začela veljati 1. januarja 2021. Komisija je zagotovila nove smernice za javne kupce za hitro javno naročanje bistvene opreme, začela pet skupnih javnih naročil osebne zaščitne opreme z državami članicami in poudarila digitalizacijo javnega naročanja prek nacionalnih platform za e-javno naročanje v okviru širše strategije za okrepanje po pandemiji COVID-19.

V zvezi z **javnimi naročili za obrambo** je bila oktobra 2023 sprejeta [uredba EDIRPA](#) o vzpostavitvi instrumenta za okrepitev evropske obrambne industrije s skupnimi javnimi naročili, s katero naj bi se znatno povečali izdatki za obrambo, spodbujale sodelovalne naložbe v skupne projekte, krepilo javno naročanje skupnih obrambnih zmogljivosti, krepilo vlaganje v različne zmogljivosti misij, izkoriščale sinergije,

spodbujale inovacije in okrepila evropska obrambna industrija, s poudarkom na podpori malim in srednjim podjetjem.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Parlament je imel osrednjo vlogo pri sprejetju svežnja o javnih naročilih iz leta 2014. Dosledno je pozival k enostavnejšim pravilom, večji pravni varnosti, boljšemu dostopu za MSP, širši uporabi digitalnih orodij in večji podpori trajnosti pri javnem naročanju.

Pred sprejetjem svežnja o javnih naročilih 15. januarja 2014 je Parlament sprejel več resolucij, med drugim:

- [resolucijo o novostih na področju javnih naročil](#) (18. maj 2010),
- [resolucijo o enakem dostopu do trgov javnega sektorja v EU in tretjih državah](#) (12. maj 2011),
- [resolucijo o modernizaciji na področju javnih naročil](#) (25. oktober 2011).

Parlament je v okviru prizadevanj za nadaljnje izboljšanje javnih naročil EU 4. oktobra 2018 sprejel [resolucijo o svežnju strategije za javno naročanje](#). Resolucija, ki temelji na [analizi pravnega okvira javnega naročanja EU](#), je pozvala k večji uporabi digitalnih tehnologij v javnem naročanju v EU, uvedbi ukrepov za olajšanje sodelovanja malih in srednjih podjetij ter podjetij socialnega gospodarstva, izboljšanju dostopa dobaviteljev iz EU do trgov javnega naročanja v državah zunaj EU ter k profesionalizaciji naročnikov. Novembra 2020 je [študija o nacionalnih pravnih ovirah za pravila enotnega trga](#) pokazala, da so razlike v strokovnosti pri javnem naročanju med državami članicami pomemben razlog za neenak dostop do javnih naročil.

[Raziskave na področju javnih naročil v EU](#) kažejo, da so nedavne zakonodajne dejavnosti Parlamenta letno ustvarile vse do 2,88 milijarde EUR. Poleg tega se je z direktivami iz leta 2014 na področju javnih naročil skupna vrednost naročil povečala z manj kot 200 milijard EUR na približno 525 milijard EUR.

Aprila 2020 je bila objavljena [predstavitev o okviru EU za javno naročanje](#), v kateri je objavljena ocena, kako ta okvir prispeva k doseganju ciljev iz Pariškega sporazuma in strategije o krožnem gospodarstvu. Raziskavo je naročil Odbor Evropskega parlamenta za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO) in je bila podlaga za resolucijo z naslovom [K trajnostnemu enotnemu trgu za podjetja in potrošnike](#), ki jo je Parlament sprejel 25. novembra 2020.

Odboru za notranji trg in varstvo potrošnikov je bila 22. februarja 2021 predložena [študija o vplivu COVID-19 na notranji trg](#), v kateri so bili predlagani politični pristopi za prihodnje krize, vključno z rezervacijo sredstev za razvoj cepiv in usklajevanjem pravil na ravni EU. V študiji je bilo poudarjeno, da so države članice zaradi intenzivnosti krize hitro uvidele pomen usklajenih prizadevanj pri nabavi medicinske in osebne zaščitne opreme.

Odbor IMCO je z Odborom za okolje, javno zdravje in varnost hrane 1. decembra 2021 organiziral [javno predstavitev o trajnostnih javnih naročilih](#). Njen namen je bil ugotoviti, kako bi lahko javno naročanje podprlo cilje evropskega zelenega dogovora.

Maja 2022 je bila objavljena študija, pripravljena za Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov, [o digitalnem enotnem trgu in digitalizaciji javnega sektorja](#), v kateri je bil preučen potencial evropske vladne tehnološke platforme za posodobitev javnega sektorja.

Parlament je 9. septembra 2025 sprejel [resolucijo o javnih naročilih](#), v kateri je Komisijo pozval, naj poenostavi sedanji okvir, zmanjša birokracijo in regulativna bremena, hkrati pa ohrani visoke socialne in okoljske standarde ter poveča konkurenčnost EU.

Komisija je 14. oktobra 2025 objavila oceno treh direktiv EU o javnem naročanju. Ocena, ki zajema obdobje med letoma 2016 in 2024, je del priprav na prihodnji zakon o javnem naročanju, ki se pričakuje v drugem četrtletju leta 2026, in upošteva smernice za boljše pravno urejanje. Odbor IMCO je o oceni razpravljal med izmenjavo mnenj s Komisijo 11. novembra 2025.

Ta informativni pregled je pripravil Tematski sektor Evropskega parlamenta za gospodarstvo in rast. Za več informacij o tej temi obiščite spletišče [Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov](#).

Georgios ATHANASIADIS
03/2026