

Bruxelles, 18.10.2010.

KOM(2010) 571 završni

## ZELENA KNJIGA

o širenju uporabe e-Nabave u EU-u

SEC(2010) 1214

ZELENA KNJIGA o širenju uporabe e-Nabave u EU-u

### 1. Zašto Zelena knjiga o e-Nabavi?

E-Nabava se odnosi na uporabu elektroničkih komunikacija i obradu transakcija u vladinim ustanovama i drugim organizacijama u javnom sektoru pri nabavi robe i usluga ili kod prikupljanja ponuda za javne radove. Međutim, u pitanju je puno više od običnog prijelaza sa sustava temeljenih na papirnatim dokumentima na sustave koji koriste elektroničke komunikacije u postupcima nabave. E-Nabava ima potencijal za značajna poboljšanja učinkovitosti pojedinačnih nabavki, cjelokupnog upravljanja javnom nabavom i djelovanja tržišta ugovora o javnoj nabavi.

Postupno uvođenje e-Nabave dio je ambicioznog programa e-uprave koji može temeljito izmijeniti način i učinkovitost rada javne uprave. Komisijina Digitalna agenda za Europu predviđa usvajanje Komisijine Bijele knjige s pregledom mjera koje će Komisija poduzeti s ciljem uvođenja međusobno povezane infrastrukture za e-Nabavu<sup>1</sup>.

Ova je Zelena knjiga prvi korak ka dovršenju te inicijative i definiciji/provedbi ambicioznog, ali realističnog programa iskorištavanja potencijala informacijsko-komunikacijskih tehnologija (ICT) za bolju javnu nabavu na cjelokupnom jedinstvenom tržištu.

Ova Zelena knjiga također je prvi korak prema koordiniranoj, ambicioznoj i sveobuhvatnoj ocjeni postojećeg okvira javne nabave u EU-u kao osnove prijedloga za reformu zakona EU-a. Nakon nje slijedit će druga Zelena knjiga o problematici osuvremenjivanja postojećeg okvira javne nabave u EU-u.

U 2005. ministri EU-a izrazili su nadu da "će se do 2010. najmanje 50 % cjelokupne javne nabave iznad praga za javne nabave u EU-u provoditi elektroničkim putem<sup>2</sup>. Kako bi se to postiglo, Komisija je izmijenila propise i

---

<sup>1</sup> Digitalna agenda za Europu KOM(2010) 245 (str. 32.)

<sup>2</sup> Manchesterska izjava ministara iz 2005.

provela Akcijski plan e-Nabave (2004.)<sup>3</sup>. Usprkos tome, stvarno prihvaćanje daleko zaostaje za početnim težnjama, što odražava tehničku, logističku i upravnu složenost promjene. Ocjena je Komisije<sup>4</sup> da se manje od 5 % ukupnih proračuna za nabavu dodjeljuje putem elektroničkih sustava u državama članicama koje su ih prve uvele<sup>5</sup>.

Komisija smatra kako je ovo pravi trenutak da se težište djelovanja Zajednice usmjeri na potporu uvođenju e-Nabave na razini nacionalne, regionalne i lokalne javne uprave. Tehnologija je sada usavršena. Uspješne platforme za e-Nabavu dobro su uhodane u mnogim regijama i državama članicama. Promet u navedenim sustavima dostigao je kritičnu masu i snažno raste. Ukazuje se prilika za širenje najbolje prakse i ispravak nedostataka u pravno-političkom okružju EU-a koji bi taj razvoj inače mogli zaustaviti.

Osim toga, postoji prigoda za usklađivanje razvoja i procesa kako bi se osiguralo da ključni sastavni dijelovi infrastrukture e-Nabave u nastajanju podržavaju prekogranično sudjelovanje u postupcima nabave.

Nekontrolirano širenje tehničkih rješenja i aplikacija moglo bi dovesti do nepotrebnih prepreka sudjelovanju gospodarskih subjekta u postupcima koji se organiziraju na sustavima zemalja partnera. Iako je prekogranično sudjelovanje u e-Nabavi i dalje sporadično, Komisija smatra razboritim djelovati sada kako bi se izbjeglo da tehničke ili operativne prepreke postanu uobičajena osobina prostora e-Nabave u nastajanju.

Što je e-Nabava?

E-Nabava je sveobuhvatni naziv za zamjenu postupaka koji se temelje na papirnatim dokumentima postupcima komunikacije i obrade temeljenim na ICT-u u cijelom nabavnom lancu. E-Nabava uključuje uvođenje elektroničkih procesa kao potpore različitim fazama nabavnog procesa - objava poziva za nadmetanje, dostavljanje natječajne dokumentacije, podnošenje ponuda, ocjenjivanje, dodjela, naručivanje, izdavanje računa i plaćanje.

Procesi povezani s izdavanjem računa i plaćanjem (nakon dodjele) nisu svojstveni samo nabavi, pa se u e-Nabavi mogu koristiti rješenja razvijena za šire (B2B) tržište<sup>6</sup>. Međutim, za neke faze (objava, podnošenje ponuda, ocjenjivanje i naručivanje) potrebna su prilagođena rješenja. Faze podnošenja ponuda, ocjenjivanja i

---

<sup>3</sup> Priopćenje o Akcijskom planu za provedbu pravnog okvira za elektroničku javnu nabavu, objavljeno u prosincu 2004.

<sup>4</sup> Vidi Komisijinu Ocjenu Akcijskog plana za elektronsku javnu nabavu iz 2004. i popratnu studiju, objavljene na web-mjestu OU Unutarnje tržište i usluge.

<sup>5</sup> To se ne odnosi na Portugal, gdje je od 1. studenoga 2009. uporaba e-Nabave obvezna za faze od objave do dodjele posla.

<sup>6</sup> Istraživački odjel Deutsche Bank (*Deutsche Bank Research*) objavio je u svibnju 2010. članak "Izdavanje e-računa. Završni koraci učinkovitog postupka izdavanja računa", u kojem izračuni upućuju da "pod određenim pretpostavkama, trošak automatizirane obrade elektronskog računa može biti jeftiniji za više od EUR 18 od nestrukturirane obrade tradicionalnog papirnato računa."

naručivanja su najzahtjevnije budući da je za njih potreban utvrđen skup protokola i standarda za organiziranje razmjene složenih dokumenata i uzajamnog djelovanja između javnih naručitelja i dobavljača.

Neki aspekti postupka nabave i dalje će zahtijevati neautomatiziranu obradu. Na primjer, određene je faze složenih nabava (projekti, radovi) ponekad teško svesti na standardizirane formate pa mogu zahtijevati intervenciju ljudi. Unatoč tomu, postoji potencijal da se veliki segmenti djelatnosti nabave preusmjere na područje elektroničkog poslovanja. Korejsko je iskustvo poučno: više od 90 % cjelokupne javne nabave u toj se zemlji obavlja posredstvom središnje upravljane platforme KONEPS.

Često se dijelovi postupka nabave mogu provesti elektroničkim putem, a drugi se dijelovi obavljaju neautomatizirano. Velik broj javnih uprava izradio je portale za objavu obavijesti o javnoj nabavi i pristup natječajnoj dokumentaciji. Napredak u uporabi automatiziranih sustava u podnošenju, obradi i ocjenjivanju ponuda te naručivanju nije toliko raširen. Konačni je cilj 'cjelovita i izravna e-Nabava' u kojoj se sve faze postupka, od obavijesti do plaćanja, obavljaju automatizirano, elektroničkim postupcima. Takve su mogućnosti dostupne - obično kroz specijalizirane platforme za e-Nabavu, koje pojedinačnom javnom naručitelju pružaju svu bitnu potporu u provedbi postupaka elektroničke nabave.

## 2. Zašto je e-Nabava važna?

Komisija vidi sljedeće prednosti rasprostranjene uporabe e-Nabave:

- a) Povećana dostupnost i transparentnost: kroz automatizaciju i centralizaciju protoka informacija o pogodnostima pojedinih nadmetanja, e-Nabava može tvrtkama poboljšati pristup do javnih nabava. On-line pretraživanje poslovnih prilika puno je brže i jeftinije od pregleda pojedinačnih publikacija. Sustavi e-Nabave također se mogu konfigurirati tako da upozoravaju dobavljače o posebnim poslovnim prilikama i omogućuju trenutni pristup natječajnoj dokumentaciji. Također se poboljšava transparentnost budući da proces javne nabave postaje otvoreniji, bolje se dokumentira i prenosi. Rezultat toga je poboljšanje nadzora i ukupne učinkovitosti javne nabave, otvaranje tržišta snažnijoj konkurenciji i povećanje broja konkurentnih dobavljača.
- b) Koristi kod pojedinačnih postupaka: u usporedbi sa sustavima temeljenim na papirnatim dokumentima, elektronička javna nabava može javnim naručiteljima i gospodarskim subjektima pomoći smanjiti upravne troškove i ubrzati pojedinačne postupke nabave. U sadašnjem financijskom ozračju, takva je učinkovitost potencijalno vrlo poželjna jer maksimizira mogućnosti koje se mogu postići iz ograničenih resursa. Sustavi e-Nabave također su se pokazali vrlo korisnim za ubrzavanje potrošnje proračuna za javnu nabavu.
- c) Korist u smislu učinkovitije uprave nabavom: kada postoje tijela za središnju javnu nabavu (*Central Purchasing Bodies, CPBs*), uporaba elektroničkih postupaka može biti od koristi kod centralizacije skupih funkcija "stražnjih ureda" nabave i iskoristiti ekonomiju razmjera u upravljanju nabavom. Prijelaz na e-Nabavu također pruža obuhvatniju mogućnost racionalizacije i ocjene postupka nabave - prelazak na e-Nabavu ne mora značiti preslikavanje u elektroničkom obliku postupaka temeljenih na papirnatim dokumentima koji se možda

koriste godinama. E-Nabava se može integrirati s drugim (elektroničkim) djelatnostima u organizaciji (npr. nadzor zaliha, upravljanje ugovorima i revizija) čime se osigurava dosljednost i opsežnija učinkovitost .

d) Potencijal za uključivanje u tržišta javne nabave u EU: u okruženju temeljenom na papirnatim dokumentima, nepoznavanje i nesigurnost glede prijave na natječaje koji se provode daleko od sjedišta dotične tvrtke mogu sputavati ili obeshrabriti dobavljače od sudjelovanja u određenim natjecajima. E-Nabava može smanjiti prepreke uslijed udaljenosti ili slabije obaviještenosti i potaći na veće sudjelovanje, povećati broj mogućih dobavljača i potencijalno povećati tržište. Iako ne može promijeniti važnost udaljenosti ili fizičke blizine u smislu stvarne provedbe predmetne poslovne transakcije, ona nudi način za prevladavanje troškova vezanih uz udaljenost kod sudjelovanja u samom postupku nabave. Posljedična transparentnost ne stvara samo prekograničnu korist; prednosti takve povećane transparentnosti mogu se osjetiti čak i unutar granica države, kada dobavljači u jednoj regiji iskoriste mogućnosti u drugoj regiji. Lakši pristup informacijama o mogućnostima nadmetanja i njegova pojednostavljena obrada olakšat će stranim dobavljačima sudjelovanje u on-line postupcima nabave<sup>7</sup>.

Sve gore navedene prednosti pomažu učinkovitijem postizanju planiranih ciljeva nabave. E-Nabava osobito može pomoći kod pronalazjenja dobara i usluga za javne službe pod uvjetima koji daju veću vrijednost za novac poreznih obveznika. Te su uštede osobito vrijedne sada u kontekstu pritiska na upravljanje javnom potrošnjom. Te pogodnosti nisu besplatne. Sposobnost obavljanja nabave elektroničkim putem zahtijeva, u cjelokupnom nabavnom lancu, ulaganja u izgradnju potrebnog kapaciteta i upravljanja promjenama. Troškovi ulaganja u sredstva za e-Nabavu na nacionalnoj i regionalnoj razini - od e-portala do obuhvatnijih rješenja - kreću se u rasponu od 0,5 mil. € do 5 mil. €<sup>8</sup>. Troškovi održavanja kreću se od nekoliko tisuća do nekoliko milijuna eura, što ovisi o veličini i složenosti sustava. Iskustvo nam pokazuje da se takva ulaganja mogu vratiti kroz uštede u poslovanju uprave unutar kratkog roka. Međutim, veća je prepreka upotrebi tih sustava kako potaknuti javne naručitelje i zajednice dobavljača na rad u takvim novim sustavima. Uspješne inicijative u e-Nabavi često uključuju opsežnu potporu za obuku zajednica korisnika i neprekidne napore sponzora e-Nabave na promicanju i razvoju njihovih sustava.

#### Primjeri ušteda i poboljšanja

---

<sup>7</sup> Moguće je da će ih od sudjelovanja i dalje odbiti strukturni troškovi ili drugi čimbenici povezani s dotičnim tržištem, što im sudjelovanje čini nezanimljivim. Unatoč tomu, povećava se raspon dobara i usluga koje se mogu dobiti od udaljenih dobavljača, uključujući usluge poput računalnih programa, dizajnerskih natječaja i podrške korisnicima. E-Nabava ima sve izgleda za objavljivanje, iskorištavanje i ostvarivanje takvih mogućnosti.

<sup>8</sup> Na temelju informacija dostupnih na web-mjestu [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu).

- Agencija Intercent ER u talijanskoj pokrajini Emiliji Romagni nudi usluge e-Nabave, uključujući e-Tržnicu, e-Kataloge i e-Dražbe, i sada je referentna točka za 539 različitih tijela uprave (90 % lokalnih ustanova). U 2008. agencija je obradila transakcije ukupne vrijednosti oko 419 milijuna €, uz uštede zbog povećane učinkovitosti od 67,5 milijuna € i vremensku uštedu od 45 čovjek/godina.
- Austrijska Savezna agencija za javnu nabavu centralizira nabavu za federalne službe kroz funkcionalnosti e-Nabave. Za 2008. godinu prijavila je uštede od 178 milijuna € na ukupan iznos nabava od 830 milijuna €. Čini se kako korist znatno nadmašuje godišnje troškove održavanja od 5 milijuna €, što je manje od 3 % uštede.
- Od 1. veljače 2005., svi javni naručitelji u Danskoj smiju prihvatiti samo elektroničke račune. Ta se reforma odnosi na otprilike 15 milijuna računa godišnje i primjenjuje se na cjelokupni javni sektor, od ministarstava do vrtića. Smatra se kako će se uporabom e-Računa poreznim obveznicima svake godine uštedjeti 100 milijuna €, ne računajući uštede u unutarnjim upravnim postupcima.
- U Norveškoj javna uprava pomoću platforme Ehandel postiže vremenske uštede od 20 - 40 % kod obrade narudžbi, prijama robe i izdavanja računa, uz uštede u cijeni od oko 2 - 10 %.
- U Ujedinjenoj Kraljevini, u godišnjem izvješću za 2008/09. web-mjesta Buying Solutions navodi se posredovanje u kupoprodaji u iznosu većem od 5 milijardi £, uz uštedu od 732 milijuna £. Prema izvještajima iz UK, uporabom e-Dražbi postižu se uštede koje često prelaze 10 % (čak do 45 %), a nedavno su najavili planove za uporabu e-Dražbi kako bi do kraja 2011. uštedjeli do 270 milijuna £.
- U jednoj su portugalskoj studiji usporedili najbolje ponude za javne radove koje je tijekom 2009. naručilo 50 portugalskih bolnica u javnom vlasništvu (putem sustava temeljenih na papirnatim dokumentima) i 2010. (putem e-Nabave). U studiji se zaključuje kako su u 2010. troškovi sniženi za 18 % zbog povećanja konkurencije ostvarenog uporabom e-Nabave.

### 3. Koju ulogu može igrati EU u promicanju e-Nabave?

Većina ulaganja u e-Nabavu mora se izvršiti na nacionalnoj ili regionalnoj razini, budući da se tamo nalaze potrebe i resursi. Osim toga, propisi EU-a o nabavi javnim naručiteljima ostavljaju mogućnost izbora uporabe elektroničke ili drugih načina komunikacije za nabave koje prelaze prag. Prema tome, politika EU-a glede e-Nabave treba uzeti u obzir da je promjena decentralizirana i usmjerena od dna prema vrhu.

Međutim, inicijative EU-a i dalje imaju važnu ulogu u smislu oslobađanja potencijala e-Nabave i izbjegavanja zamki neusklađenog i decentraliziranog prelaska na e-Nabavu. Osobito su pravni i politički naponi EU-a u prošlosti (a trebalo bi tako nastaviti ubuduće):

- (1) Javnim naručiteljima omogućavali provedbu nabave elektroničkim putem. EU propisi trebaju se uobličiti na način da omoguće uporabu sustava i procesa e-Nabave (za nabave koje prelaze prag);
- (2) Omogućavali provedbu e-Nabave na način koji udovoljava temeljnim načelima i odredbama propisa EU-a o javnoj nabavi (za nabave koje prelaze prag) i mjerodavnih načela Ugovora (za nabave ispod praga);

(3) Poticali razvoj i uporabu konvergentnih, sigurnih, ali komercijalno održivih rješenja i širili primjere najboljih praksi. Na taj bi se način trebalo ubrzati prelazak na e-Nabavu, izbjeci rasipno udvostručavanje i ponavljanje pogrešaka.

(4) Gospodarskim subjektima dopuštali sudjelovanje u postupcima elektroničke nabave na cjelokupnom jedinstvenom tržištu. E-Nabava pruža mogućnost smanjivanja prepreka zbog udaljenosti i pomanjkanja informacija. Kapacitet e-Nabave u različitim državama članicama - u najvećoj mogućoj mjeri - treba se oslanjati na zajedničke modele i pristupe. Treba poticati rješenja koja poboljšavaju i unaprjeđuju interoperabilnost između lokalnih, regionalnih i nacionalnih sustava e-Nabave. Time će se izbjeći nepotrebne tehničke prepreke prekograničnom sudjelovanju u sustavima e-Nabave.

Prema tome, politika EU-a može imati važnu i komplementarnu ulogu u podršci nacionalnim ili regionalnim naporima za uspostavu elektroničke nabave. Njezina je uloga također u široj koordinaciji, što osigurava dosljednost s razvojem na drugim povezanim područjima - na primjer, propisima o elektronskim potpisima ili izdavanju elektronskih računa, a koji na kraju mogu dovesti do određenog stupnja usklađivanja pristupa unutar EU-a. Ako se ne uzme u obzir važnost razine EU-a, prelazak se može otežati, može doći do rasipanja resursa ponovnim otkrivanjem tople vode, a potencijal e-Nabave za proširenje baze dobavljača možda se neće ostvariti. Ova Zelena knjiga i sljedeće publikacije imaju za cilj definirati realističnu i učinkovitu osnovu na kojoj će EU pratiti i olakšavati ovaj važan proces.

#### 4. Što je EU dosada učinila?

Komisija nije novajlija na ovom području politike. Ona je posljednjih godina već poduzela niz mjera za ostvarivanje gore navedenih ciljeva. Ona je posebno:

(1) Predložila izmjene direktiva EU-a o javnoj nabavi koje omogućuju uporabu elektroničkih postupaka u nabavi i uvođenje tehnika i alata koji su se smatrali važnim za e-Nabavu. Prethodno zakonodavstvo EU nije poznavalo mogućnost uporabe tih postupaka. Komisija je također uvela nove tehnike i alate (e-dražbe, DPS) koji javnim naručiteljima omogućuju potpuniju uporabu elektroničke komunikacije za poboljšanje nabave. Ti su prijedlozi usvojeni i provedeni u izmijenjenim i dopunjenim Direktivama o javnoj nabavi iz 2004.;

(2) Osmislila i provela program s više od 30 pravno neobvezujućih inicijativa s ciljem pojašnjavanja i poticanja uporabe e-Nabave (Akcijски plan). Politička je vizija u temeljima Akcijskog plana bila ambiciozna - da "...svaka tvrtka u Europi s računalom i internetskom vezom može sudjelovati u javnoj nabavi koja se provodi elektroničkim putem."<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> Stranica 10. Proširene procjene učinaka (*Extended Impact Assessment*) COM 2004(841), priložena Priopćenju Akcijskog plana.

(3) Sufinancirala razvoj i razvijala druge praktične alate kojim bi se prevladale upravne i tehničke prepreke prekogranične e-Nabave. Tu spadaju inicijative kao što su PEPPOL<sup>10</sup>, novopokrenuti alat e-CERTIS i otvoreni e-PRIOR. Ti su projekti još uvijek u razvoju ili su tek nedavno pokrenuti.

Paralelno s ovom Zelenom knjigom, službe Komisije organizirale su vrednovanje mjera EU-a čija je svrha potpora e-Nabavi. Glavni su zaključci tog vrednovanja da je Akcijski plan, gledano u cjelini, pravilno utvrdio bitne izazove i prioritete kojima se treba pozabaviti. Također je uočeno da početni poticaj napretku trebaju dati države članice i regije. Utvrđen je niz aktivnosti za usmjeravanje nacionalnih i regionalnih ulaganja sukladno propisima EU-a i jedinstvenom tržištu.

Akcijskim planom postignut je značajan uspjeh u stvaranju i uporabi zajedničke infrastrukture za elektroničku objavu tekstova nadmetanja. Danas postoji jedinstven i prihvaćen sustav u širokoj uporabi za objavu obavijesti o javnoj nabavi iznad vrijednosnog praga u cijeloj EU podržan kompatibilnom infrastrukturom na nacionalnoj razini. Tijekom 2009. nešto više od 90 % obrazaca poslanih u TED (*Tenders Electronic Daily*, Dnevni elektronski natječaji) zaprimljeno je elektroničkim putem u strukturiranom obliku. Porastao je udjel elektroničke objave obavijesti o javnim nabavama ispod vrijednosnog praga na nacionalnoj ili regionalnoj razini.

Velik broj mjera iz Akcijskog plana uključivao je pilotske studije ili studije za usmjeravanje namijenjene testiranju ili promicanju određenih rješenja. Tim se mjerama podigla svijest o problemima, uputilo se prema rješenjima i pružilo zajedničke referentne točke za šire tržište. Međutim, njima se nije željelo nametnuti određena rješenja ili rezultate u vrijeme kada su se tehnologija i poslovni modeli još uvijek razvijali. Na području standardizacije još uvijek se nisu iskristalizirali konkretniji projekti. Sve u svemu, iako su prioriteti općenito točno određeni, a većina Akcijskog plana provedena na predviđeni način, on još uvijek nije stvorio okolnosti u kojima svaka tvrtka iz EU može sudjelovati u svakom postupku nabave preko vlastitog računala.

Konačni je ishod da velik broj prioriteta pravilno utvrđenih Akcijskim planom u 2004. godini ostaju prioriteti i danas. Pravno neobvezujući pristup ("*soft law*" approach) pokazao se prikladnim za područje e-Nabave u razvoju te je potakao razvoj kreativnih rješenja. Gledajući unatrag, nekim bi područjima vjerojatno više koristio proaktivni i/ili izravniji pristup. Kroz vrednovanje Akcijskog plana utvrđeno je mnoštvo izazova i slabosti koji će, bez pravilnog pristupa, spriječiti ostvarivanje šireg prihvaćanja e-Nabave i prekograničnog sudjelovanja u on-line nabavi.

Komisija je financirala i usmjeravala aktivnosti za potporu e-Nabave

PEPPOL: važan projekt prekogranične e-Nabave, kojim upravljaju organizacije iz javnog sektora raznih država EU, a suosnivač mu je Europska Komisija; namjena je PEPPOL-a osigurati veliku standardiziranu IT strukturu

---

<sup>10</sup> Paneuropska javna nabava on-line (*Pan-European Public Procurement Online*, PEPPOL) - za dodatne informacije pogledajte web-mjesto [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu)

i usluge za uspostavu i izvršavanje operacija paneuropske javne nabave on-line. U srcu arhitekture PEPPOL-a nalazi se transportna mreža koja poslovnim partnerima u e-Nabavi omogućuje povezivanje njihovih IT resursa za sigurnu i pouzdanu razmjenu poslovnih dokumenata. Projekt će također isporučiti rješenja za izdavanje e-narudžbi i e-računa i osigurati module za stvaranje sustava e-kataloga, provjere valjanosti potpisa i Virtualnog dosjea tvrtke (*Virtual Company Dossier, VCD*).

Otvoreni e-PRIOR: Europska je Komisija razvila i uvela e-PRIOR kako bi se omogućila razmjena strukturiranih dokumenata e-Kataloga, izdavanja e-Narudžbi i e-Računa između Komisije i njezinih dobavljača. Otvoreni e-PRIOR omogućuje javnu dostupnost tog rješenja u obliku temeljenom na otvorenom kodu za ponovnu uporabu. Osim toga, Otvoreni e-PRIOR uključuje integriranu PEPPOL Pristupnu točku (*Access Point*) koja omogućuje razmjenu dokumenata preko mreže PEPPOL.

E-CERTIS: pokrenut u isto vrijeme kad i ova Zelena knjiga, e-CERTIS je besplatan on-line informatički alat koji pribavlja podrobnosti raznih često traženih certifikata i potvrda u postupcima nabave u svih 27 država članica, dvije države kandidatkinje (Turska i Hrvatska) te tri države EGP-a (Island, Liechtenstein i Norveška). E-CERTIS je osmišljen kao pomoć gospodarskim subjektima i javnim naručiteljima, prvo za razumijevanje potrebnih informacija i drugo, za utvrđivanje obostrano prihvatljivih ekvivalenata.

## 5. Stanje e-Nabave

### a) Dostupnost tehničkih rješenja

E-Nabava je sada moguća u praksi - ne samo u teoriji. Tehnologija postoji i koristi se u nekoliko država, a omogućuje da se sve faze nabavne transakcije dovrše on-line.

Tehnologija nije omogućila očekivana (visokotehnološka) rješenja za sve korake postupka. U nekim je slučajevima napredak proizašao iz pragmatičnijeg pristupa - u obliku praktičnih zaobilaznih rješenja s tehnički manje zahtjevnim rješenjima ili kombinacija on/off-line komunikacije, npr. pristupi prihvaćeni za pribavljanje popratnih dokumenata za kriterije isključivanja i odabira; uporaba korisničkog imena i lozinke za provjeru identiteta ponuditelja. Usprkos tomu, ta su rješenja valjana - ona jednostavno omogućuju drugačije načine za postizanje konačnog cilja. Utvrđena su određena ograničenja za "cjelovitu i izravnu" e-Nabavu, npr. poteškoće kada se za složene nabave koriste pristupi s automatiziranim vrednovanjem; nepostojanje sustava za vremensko označavanje dokumenata koji je naširoko prihvaćen u EU-u.

### b) Dostupnost i ulaganje u kapacitete e-Nabave

E-Nabava postaje sve prisutnija u Europi. Uspješnost velikog broja platformi ukazuje na utemeljenost takvog poslovnog pristupa. Značajne su napore i uspjeh postigla neka upravna tijela, ekonomski subjekti, tijela za središnju nabavu i države članice. Postignut je značajan napredak u razvoju elektronskih aplikacija za podršku većini/svim fazama postupaka nabave. Neke države članice ili regije uvele su sustave e-Nabave za podršku postupaka 'cjelovite i izravne elektroničke nabave' - bar za nabavu standardnih roba i usluga. Drugi se sustavi

usmjeravaju na osnovne dijelove postupka nabave - u 25 država članica moguće je objaviti natječaj i osigurati pristup natječajnoj dokumentaciji on-line.

Mnogobrojni uspješni sustavi prihvatili su model e-Nabave koji preko mreže dobavljaju treće osobe. Takve platforme često nude usluge e-Nabave mnogim organizacijama. Pojedinačni dobavljači dobivaju zasebni web-prostor u kojem mogu na daljinu odrediti svoje korisnike, postupke i rezultate aktivnosti. Nekima upravljaju javne ustanove, a drugima tvrtke iz privatnog sektora; javni naručitelji plaćaju im paušalni iznos ili prema uporabi.

#### c) Stvarna uporaba e-Nabave

U cjelini prihvaćanje, kako u većini država tako i u EU kao cjelini, ostaje na niskoj razini, a smatra se kako iznosi manje od 5 % ukupne vrijednosti javnih nabava.

Iznimka od takve niske uporabe je Portugal, gdje je uporaba elektroničkih sredstava za provedbu nabavnih faza sve do dodjele ugovora od 1. studenoga 2009. obvezna za većinu javnih nabava (određeni ugovori manje vrijednosti ne izvršavaju se elektroničkim putem, a vrednovanje određenih nabava može se izvršiti kombinacijom elektroničkih i uobičajenih sredstava). Rezultat toga je da javni naručitelji sada brže provode nabavu, uz očekivanu godišnju uštedu od 28 milijuna €. Druge države članice također su propisale obveznu uporabu nekih faza ili alata e-Nabave na nacionalnoj razini, npr. Cipar, Belgija i Nizozemska su propisale ili planiraju propisati obveznu objavu odredbi nadmetanja putem određenih platformi. Druge su države uvele obvezne zahtjeve za određene razine uprave, npr. Austrija je za federalnu upravu propisala obveznu uporabu okvirnih sporazuma za određene proizvode i usluge.

Brojni pojedinačni primjeri ukazuju da su mnogobrojni javni naručitelji i gospodarski subjekti prešli na e-Nabavu i ne razmišljaju o povratku na postupke temeljene na papirnatim dokumentima.

#### d) Prekogranična dostupnost sustava e-Nabava

U raznim postojećim sustavima nazire se malo zajedničkog - razvijena su pojedinačna izdvojena rješenja, pa postoji velika opasnost od fragmentacije tržišta ako se ubrzano ne poradi na stvaranju mostova između tih sustava. Postojeći poslovni procesi, formati i standardi dokumenata te načini komunikacije nisu u dovoljnoj mjeri standardizirani. Što veći broj unaprijed definiranih, ponovo iskoristivih dijelova za e-Nabavu bude dostupan, to će se lakše osigurati interoperabilno okruženje e-Nabave koje potiče šire prihvaćanje i na kraju prekograničnu uporabu. Iako konvergencija prema jednom monolitnom sustavu nije ni poželjna niti namjeravana, njome se olakšava sudjelovanje ako u svim sustavima postoje neke zajedničke temeljne funkcionalnosti.

Posljedica je gore navedenih problema to što će se gospodarski subjekti koji žele sudjelovati u postupcima on-line nabave u drugim državama članicama na današnjem tržištu suočiti s praktičnim, tehničkim i upravnim preprekama. Postupci e-Nabave na nacionalnoj/regionalnoj razini izrađeni su prema lokalnim upravnim ili

tehničkim praksama koje se mogu znatno razlikovati. Iako se dostupnost infrastrukture znatno povećala od 2004., malo je konkretnog napretka u smjeru neometane prekogranične elektroničke nabave. Sve dosad, ti se problemi nisu znatnije isticali zbog ograničenog broja zahtjeva dobavljača iz partnerskih država za sudjelovanjem u on-line nabavi. Međutim, sada pažnju treba usmjeriti na te probleme ako se ne želimo suočiti s novom generacijom tehničkih prepreka prekograničnoj (on-line) nabavi.

## 6. IZAZOVI

U sljedećem se odjeljku utvrđuju najvažniji izazovi koji sprječavaju uspješan prijelaz na e-Nabavu i eventualno stvaraju nepotrebne prepreke prekograničnom sudjelovanju u postupcima on-line nabave. Mnogi od navedenih problema međusobno su povezani i ne mogu se rješavati odvojeno ako se žele uspješno riješiti i ostvariti ciljeve politike.

(1) Prevladavanje tromosti i straha kod javnih naručitelja i dobavljača: tehnologija i kapaciteti za provođenje nabave elektroničkim putem sve su dostupniji. Međutim, ovdje se ne može očekivati da "će se (korisnici) pojaviti čim se izgradi (infrastruktura)". Javni naručitelji sporo se privikavaju na uporabu tih mogućnosti. To se može objasniti troškovima preustroja unutrašnjih sustava i slabog poznavanja prednosti. Jednako tako dobavljači ne uviđaju uvijek koristi koje im donosi prijelaz. Mnogobrojni javni naručitelji i dobavljači skloni su pristupu "pričekajmo da vidimo" zbog pretpostavljenih opasnosti ulaganja u e-Nabavu. Osim opasnosti koje se odnose na tehnologiju, oni su zabrinuti zbog opasnosti koje nosi integracija tih tehnologija s postojećim informacijskim sustavima, poslovnog modela koji navedene tehnologije nameću odnosima između dobavljača - javnih naručitelja te sigurnosnih i nadzornih mehanizama potrebnih za osiguravanje njihove primjerene uporabe. Neki, osobito malo i srednje poduzetništvo, zabrinuti su da će ih trendovi prema okrupnjavanju i centralizaciji istisnuti s tržišta. Ako je poželjan brži prijelaz na e-Nabavu, trebat će pojačati poticaje za prijelaz na e-Nabavu gdje je ona dostupna i vjerojatno propisati uporabu e-Nabave pod određenim okolnostima (npr. za određene nabavke).

(2) Nepostojanje standarda u postupcima e-Nabave: u doglednoj budućnosti dobavljači će se i dalje suočavati s prostorom e-Nabave koji čine različite platforme i rješenja za e-Nabavu. Svaki sustav može sadržavati različite tehničke značajke i funkcije, što otežava posao dobavljačima koji žele sudjelovati u većem broju sustava. To može dovesti do povećanih troškova učenja dobavljačima u javnoj nabavi i smanjiti stopu sudjelovanja u sustavima e-Nabave. Velik broj najtežih problema pojavljuje se u fazama podnošenja ponude i njihove obrade. Tržište treba prepoznati zrele aplikacije s primjerenom razinom funkcionalnosti. Potrebni su usuglašeni napori na razini EU kako bi se potaklo usklađivanje ili standardizacija u tim ključnim dijelovima procesa. Potrebne su zajedničke referentne točke i standardi kako bi se omogućio razvoj ponovljivih i interoperabilnih sustava. Napore treba usmjeriti na područja razmjene dokumenata, provjere identiteta, izdavanja e-računa, e-kataloga i razvrstavanja proizvoda.

(3) Ne postoje sredstva kojima se olakšava obostrano priznavanje elektroničkih rješenja na nacionalnoj razini za

kritične faze i alate nabave (npr. provjera identiteta dobavljača putem elektroničkih potpisa, dokumenti za potvrdu ispunjavanja uvjeta na nacionalnoj razini). Treba pronaći rješenja koja smanjuju opterećenje javnim naručiteljima i dobavljačima koji žele poslovati na širem europskom tržištu.

(4) Teški tehnički zahtjevi, posebno za provjeru identiteta ponuđača: prihvaćen je široki raspon zahtjeva i rješenja na razini EU za rješavanje problema koji se odnose na provjeru i utvrđivanje identiteta. Neka od tih rješenja tehnološki su vrlo jednostavna, npr. uporaba kombinacija korisničko ime/lozinka; druga su složenija i zahtijevaju određene vrste elektroničkih potpisa, uključujući kvalificirane potpise (zahtijevaju digitalni certifikat koji su izdali nadzirani/ovlašteni pružatelji usluga certificiranja). Odluka o promicanju kvalificiranih e-potpisa u akcijskom planu možda je previsoko postavila referentnu točku za aplikacije e-Nabave i povećala trošak i teret elektroničkog podnošenja ponuda. Izbor sigurnosne razine elektroničkog potpisa treba se temeljiti na procjeni opasnosti neuspješnih rješenja za identifikaciju/potpise u kontekstu nabave.

Na kraju, nepostojanje prekogranične interoperabilnosti između elektroničkih potpisa predstavlja dodatnu teškoću. Nade u napredak temelje se na uvođenju pouzdanih nacionalnih popisa pružatelja usluga izdavanja certifikata o kvalificiranom potpisu<sup>11</sup>; predstojećoj racionalizaciji normi za elektronički potpis; te pilot rješenjima PEPPOL-a. Na slična se visokotehnološka očekivanja za druge dijelove procesa e-Nabave odgovorilo pragmatičnijim rješenjima - na primjer, uporaba izjava o sukladnosti/ispunjavanju uvjeta, koje se prihvaćaju u početnim fazama nadmetanja umjesto razvoja složenih e-Dokumenata. Rješenja za e-Nabavu trebaju biti primjerena, međusobno prihvatljiva i naširoko dostupna po umjerenoj cijeni.

(5) Upravljanje prijelazom na e-Nabavu odvija se različitim brzinama: različite države članice ili regije različitim brzinama usvajaju mogućnosti koje nudi e-Nabava. Neke države članice uvele su uporabu postupaka elektroničke nabave za neke ili za sve nabavke. Nabavni postupci za takve nabavke moraju se organizirati preko postojeće infrastrukture e-Nabave. Izazov pred jedinstvenim tržištem je kako osigurati da dobavljači iz partnerskih država ne budu hendikepirani u utakmici na tim sustavima te da raspolažu alatima za sudjelovanje u postupcima koji su organizirani na različitim sustavima.

## Pitanja

1. Predstavljaju li gornji izazovi najveće prepreke prihvaćanju e-Nabave i prekograničnog sudjelovanja u postupcima on-line nabave? Poredajte te izazove po važnosti (počevši od manje važnih prema važnijim).
2. Postoje li drugi prioriteti koji ovdje nisu navedeni? Obrazložite.

## 7. PRIORITETI ZA AKCIJU NA RAZINI EU-a

---

<sup>11</sup> Odluka Komisije 2009/767/EZ, kako je izmijenjena i dopunjena Odlukom Komisije 2010/245/EU.

Komisija je uvjeren da bi trebalo istražiti sljedeće pravce kako bi se izravno put za širu uporabu e-Nabave i potporu prekograničnom sudjelovanju u postupcima e-Nabave.

#### 7.1. Poticaji i kazne za ubrzavanje prihvatanja e-Nabave

Budući da potrebna tehnologija sada postoji, izazov je kako uvjeriti javne naručitelje i dobavljače da je počnu koristiti. Kako bi se taj proces pokrenuo punom snagom i osiguralo stjecanje kritične mase možda će trebati pribjeći političkoj intervenciji.

Uzimajući to u obzir, velik broj država članica uveo je obvezu provedbe postupaka nabave elektroničkim putem - bilo općenito (Portugal) ili za određene nabavke (Francuska). Za javnu nabavu ispod praga utvrđenog direktivama EU-a, države članice zadržavaju široke ovlasti u pogledu načina ustroja postupaka.

Za postupke u vrijednostima iznad praga, trenutne direktive EU-a o javnoj nabavi ne bave se izravno scenarijem u kojem država članica želi propisati uporabu e-Nabave kao važnog sredstva komunikacije.

Pojašnjenje tog pitanja povećalo bi razinu sigurnosti državnim tijelima kod propisivanja uporabe e-Nabave.

Također postoji prostor da se propisima potakne prijelaz javnih naručitelja na e-Nabavu. Direktivama EU koje se trenutno primjenjuju već je predviđeno skraćivanje rokova za objavu (za sedam dana) u slučaju elektroničke objave nadmetanja i smanjenje rokova za predaju ponuda (za pet dana) kada se omogući neograničen i potpun izravni pristup mjerodavnoj dokumentaciji elektroničkim putem. Dodatna smanjenja rokova mogla bi dovesti u pitanje mogućnost gospodarskih subjekata da pripreme kvalitetne ponude. Postoji, međutim, potencijal za uvođenje drugih inicijativa ili povlaštenih regulatornih uvjeta kojima bi se potaklo preseljenje javnih naručitelja na e-Nabavu.

Na primjer, omogućio bi se prijenos odgovornosti za ispunjavanje određenih regulatornih ili postupovnih zahtjeva od javnih naručitelja na sustav e-Nabave koji rukuje ili upravlja dijelom ili cjelinom postupka nabave. Kada se platformom za e-Nabavu jamče transparentnost i postupovni zahtjevi Direktive te objektivnost i sljedivost pojedinačnih postupaka, odgovornost da se osigura ispunjavanje zahtjeva propisa o nabavi može se premjestiti od pojedinačnog javnog naručitelja na sustav e-Nabave. Takvim se pristupom može osigurati 'sigurna luka' pojedinačnim javnim naručiteljima koji koriste navedena specijalizirana sredstva za provedbu pojedinačnih postupaka nabave. Premještanje odgovornosti od javnog naručitelja na sustav e-Nabave mogao bi uporabu on-line sredstava učiniti privlačnijom i tako povećati prihvaćanje. U ovom pristupu možda će trebati utvrditi zajedničke zahtjeve ili načela za prihvaćene sustave e-Nabave kako bi se zajamčilo da isti pružaju potrebna jamstva.

#### Pitanja

3. Postoji li dodatni prostor za uvođenje regulatornih poticaja u propise EU-a kako bi se potakla uporaba e-Nabave? Opišite poticaje koji bi mogli biti učinkoviti.

4. Trebaju li propisi EU-a olakšati obveze i odgovornosti javnih naručitelja kada se javna nabava provodi putem sustava e-Nabave? Bi li to uporabu sustava e-Nabave učinilo privlačnijom?

5. Treba li se propisima EU-a odrediti uvođenje elektroničkih postupaka za neke nabavke obuhvaćene direktivama EU-a? Što bi bila prednost/nedostatak takvih propisa? Za koju se vrstu nabavki obuhvaćenih direktivama EU može uspješno razmotriti obvezna uporaba e-nabave?

6. Alternativno, treba li se propisima EU o nabavi razjasniti mogućnost da pojedinačne države članice pod određenim okolnostima zahtijevaju uporabu e-Nabave? Pod kojim bi to uvjetima bilo korisno ili opravdano?

## 7.2. Olakšati prekogranično sudjelovanje u e-Nabavi

Pojedinačne države članice i regije različitim brzinama promiču uporabu e-Nabave. Treba se pobrinuti da to ne postanu nepotrebne ili nerazmjerne prepreke prekograničnom sudjelovanju u nabavi. Potrebno je postići ravnotežu između poticanja upravnih tijela na ulaganja u kapacitete za e-Nabavu i izbjegavanja fragmentacije tržišta nabave u skupine subjekata spojene na sustave s vlastitim jedinstveno specificiranim funkcijama. Sustavi e-Nabave trebaju u najvećoj mogućoj mjeri biti široko dostupni. To znači da tehnički, pravni i upravni uvjeti za sudjelovanje u postupcima trebaju biti nediskriminirajući, razmjerni i ne smiju stvarati neopravdane ili samovoljne prepreke sudjelovanju/registraciji gospodarskih subjekata iz drugih država članica.

Kako bi se to postiglo, naponi na razini EU-a - a osobito sve mjere za objašnjavanje pravnog okružja - trebaju se prije svega usredotočiti na postupke nabave iznad vrijednosnog praga na razini EU-a ili one koji se provode na sustavu e-Nabave gdje ukupna vrijednost nabavu prelazi određeni prag. Uspostava prioriteta intervencija na razini EU-a omogućila bi nacionalnim i regionalnim subjektima organski razvoj njihovih kapaciteta e-Nabave te usmjerila napore na razini EU-a na odsječke ili sustave s najvećim potencijalom za prekograničnu on-line nabavu.

U tom smislu, djelovanje na razini EU-a može dati doprinos na sljedeće načine:

a) Pojasniti uvjete za pristup koje moraju ispunjavati sustavi i postupci e-Nabave. Uobičajen stav o zahtjevima koje treba ispuniti za širu prekograničnu dostupnost e-Nabave treba uspostaviti na temeljima funkcionalnih zahtjeva koji su već utvrđeni Akcijskim planom iz 2004. To ne znači uspostavu jedinstvenog sustava e-Nabave, danas ili u budućnosti. To znači utvrditi najmanji skup značajki koje se trebaju nalaziti u svakom sustavu e-Nabave kako bi mu se osigurala široka dostupnost. To obuhvaća utvrđivanje operativnih smjernica za nastavak razvoja na temelje načela navedenih u članku 42. Direktive 2004/18/EZ. Takve smjernice mogu biti u obliku preporuka, tumačenja ili drugih izvanpravnih oblika djelovanja. Alternativno, one mogu postati izmjene i dopune direktiva (za nabavu iznad praga) ili samostalni propisi o sustavima e-Nabave.

b) Olakšati međusobno prepoznavanje elektroničkih identifikatora, popratnih dokumenata i drugih uvjeta koje gospodarski subjekti trebaju ispuniti za sudjelovanje u postupcima on-line nabave. Zabrinutost zasada uglavnom izazivaju problemi koji se odnose na provjeru identiteta, primjerice primjena elektroničkih potpisa i

prepoznavanje elektroničke identifikacije. Ti problemi nisu posebnost okruženja e-Nabave, nego se pojavljuju u svim situacijama u kojima je neophodna provjera identiteta/potpisa. Komisija je donijela mjere kojima se nadležnim tijelima omogućuje identifikacija podrijetla/certifikacija potpisa iz partnerskih država. Projektom PEPPOL razvijaju se rješenja koja trebaju osigurati on-line alate za automatsko prepoznavanje elektroničkih potpisa iz druge države članice koji se može koristiti u kontekstu nabave.

Zabrinutost također izaziva zahtjev da javni naručitelji ocjenjuju popratne dokumente koje natjecatelji podnose kako bi potvrdili da ispunjavaju uvjete za odabir. Ti se dokumenti izdaju na nacionalnoj/lokalnoj razini u skladu s mjerodavnim pravilima, formatima i jezicima. Očekivalo se da će e-Nabava pronaći načina za povećanje učinkovitosti ovog dijela postupka, konkretnije da će smanjiti teret koji zahtjev za opetovanu dostavu takvih dokumenata nameće gospodarskom subjektu. Velik broj dosad razvijenih rješenja u nekoj mjeri te ciljeve i ispunjava, ali se ona ne oslanjaju na složena visokotehnološka rješenja. Na primjer, u nekim državama gospodarski subjekt podnosi izjavu (često je to jednostavan elektronički dokument koji čak ne mora biti ovjeren elektroničkim potpisom) da ne krše niti jedan od navedenih kriterija. Stvarni se dokumenti traže samo od ponuđača koji dobiju posao, a isti se mogu dostaviti u elektroničkom ili u papirnatom obliku.

Komisija je razvila alat e-CERTIS kao pomoć javnim naručiteljima za prepoznavanje valjanih dokumenata iz drugih država članica. Komisija će na temelju tog alata nastaviti razvoj praktičnih rješenja kao pomoć javnim naručiteljima glede prihvaćanja potvrda/certifikata iz partnerskih država

c) Pojednostaviti zahtjeve za ulaz/sudjelovanje gospodarskih subjekata. U

Komisijinoj ocjeni Akcijskog plana za e-Nabavu iskazuje se zabrinutost da bi davanje prednosti kvalificiranim elektroničkim potpisima moglo predstavljati nepotrebnu ulaznu prepreku za e-Nabavu - osobito za dobavljače iz partnerskih država zbog toga što još uvijek ne postoje operativni alati za prihvaćanje različitih elektroničkih potpisa. Uzimajući u obzir tu ocjenu, bilo bi korisno preispitati pretpostavku u korist kvalificiranih elektroničkih potpisa koja je uključena u propise EU-a o nabavi. Digitalnom agendom za Europu predviđa se preispitivanje zakonodavstva o e-potpisima i pojačan rad na području e-identifikacije.

Pitanja

7. Je li intervencija EU-a potrebna kako bi se izbjegao nastanak nepotrebnih i nesrazmjernih prepreka prekograničnoj suradnji u postupcima ili sustavima on-line nabave? Ako je potrebno pojašnjenje, treba li imati oblik pravnog ili izvanpravnog djelovanja?

8. Smatrate li da se naponi za razvoj pravnog i političkog okruženja na razini EU-a trebaju usmjeriti na:

- Sustave koji su potpora postupcima nabave čija vrijednost prelazi pragove utvrđene direktivama EU-a (uključujući sustave u kojima su pomiješane vrijednosti ispod i iznad praga);
- Veće sustave kojima se vrši nabava iznad određene najniže razine (prema novčanoj vrijednosti ili kao postotak ukupne vrijednosti nacionalne javne nabave).

9. Jesu li potrebne izmjene i dopune te ažuriranje trenutnog pravnog okvira EU-a o e-Nabavi? Ako je to slučaj, navedite odredbe i razloge? (Za popis odredbi koje se odnose na e-Nabavu pogledajte Prilog I.)

10. Koja rješenja za provjeru identiteta i identifikaciju (uključujući e-Potpise) smatrate srazmjernim opasnostima na koje se nailazi u e-Nabavi?

11. Koje su glavne tehničke, upravne ili praktične prepreke na koje nailaze gospodarski subjekti kada se žele prijaviti ili sudjelovati u postupcima ili sustavima nabave u partnerskim državama (provjera identiteta, potvrda o ispunjavanju uvjeta, solventnost, itd.; molim navesti)? Jesu li te smetnje nesavladiva prepreka ili se mogu prevladati uz prihvatljive izdatke?

### 7.3. Moduli za interoperabilnu infrastrukturu e-Nabave

U budućem radu još jednom treba naglasiti stvaranje ponovno iskoristivih alata, a prema potrebi ulagati u razvoj infrastrukturnih rješenja i standarda.

Neupitan je uspjeh Akcijskog plana iz 2004. stvaranje TED-a i uvođenje elektroničkih standardnih obrazaca za postupke nabave iznad praga, čime je stvorena jedinstvena referentna točka na razini Europe za sve postupke nabave iznad praga u kojima se koriste informacije dostavljene u zajedničkom formatu. Međutim, EU može učiniti više kako bi se olakšala međusobna povezivost i interoperabilnost na području e-Nabave u Europi.

a) Potaknuti standardizaciju ključnih procesa i sustava: suradnički procesi poput e-Nabave, u kojem neovisni sustavi koji pripadaju neovisnim strankama uzajamno djeluju putem razmjene poslovnih informacija, mogu se podržavati isključivo ako ti sustavi dijele zajednički pogled na poslovni proces i informacije koje treba razmijeniti. Standardizirani postupci i formati za najčešće procese e-Nabave značajno bi poboljšali prihvaćanje i mogućnost ponovne uporabe podataka. Subjekti bi mogli sudjelovati u postupcima nabave u neograničenom broju različitih sustava uz neznatan napor i trošak, bez potrebe da svaki put bitno preuređuju svoju prijavu osim onoga što je potrebno za prilagodbu konkretnom natječaju. Postignut je važan uspjeh u nekim fazama nakon dodjele posla (npr. e-Katalozi, izrada e-Narudžbenica i izdavanje e-Računa), iako to još uvijek nije dovelo do usvajanja europskih standarda. Treba pojačati napore na tim područjima, a proces standardizacije proširiti i na druge ključne faze e-Nabave.

b) Faza prije dodjele: postignut je značajan napredak u području elektroničke objave i širenja informacija o mogućnostima sudjelovanja u nabavi. Međutim, mnogo je manji napredak postignut na području razvoja zajedničkih pristupa, standarda ili predložaka za on-line podnošenje i obradu ponuda. Tu se kriju najveće koristi (i izazovi) e-Nabave. Dok su se rješenja izrađivala za pojedinačne platforme e-Nabave, pažnja se nije posvećivala usklađivanju metoda niti pristupima za elektroničko dostavljanje ponude.

c) Osigurati zajedničke module za sustave e-Nabave: Komisija razvija paket aplikacija koji će obuhvatiti sve ključne faze nabavnog ciklusa, a temeljit će se na postojećem otvorenom rješenju e-PRIOR. Ti su sustavi, prvenstveno namijenjeni za internu uporabu, Komisiji omogućili razvoj učinkovitih kapaciteta za e-Nabavu, a

sada su dostupni kao besplatne komponente otvorenog koda koje se, prema potrebi, mogu integrirati u bilo koji sustav e-Nabave.

d) Ponuditi gospodarskim subjektima alate za rješavanje tehničkih problema interoperabilnosti:

ICT sve više isporučuje rješenja za potporu komunikaciji između sustava i aplikacija koje se zasnivaju na različitim tehničkim specifikacijama. PEPPOL-ov pilot projekt razvija gotova programska rješenja za prevladavanje najvažnijih slučajeva tehničke nekompatibilnosti koji mogu spriječiti sudjelovanje gospodarskih subjekata u postupcima e-Nabave u partnerskim državama. PEPPOL-ova rješenja iskušat će se u stvarnim situacijama tijekom idućih mjeseci. Komisija će promicati i podržavati prihvaćanje uspješnih PEPPOL-ovih rješenja na tržištu.

Pitanja

12. Kakvi su standardi potrebni na razini EU-a kao prioritet za podršku e-Nabavi?

13. Treba li Komisija poticati/pojačati dobavu rješenja otvorenog koda koja se mogu pojedinačno integrirati u postojeće sustave, odnosno sustave u razvoju za e-Nabavu?

14. Treba li Komisija široj javnosti i dalje nuditi svoja rješenja za e-Nabavu (npr. razvojem na temelju rješenja otvorenog koda e-PRIOR)?

7.4. Poboljšanje dostupnosti (za MSP), održivosti i inovativnosti nabave

Po svojoj se prirodi e-Nabava može bolje uskladiti, odnosno olakšati njezina uporaba, s proračunima za nabavu u smislu potpore ciljevima EU 2020.

U cijelosti treba ostvariti potencijal e-Nabave za povećanje dostupnosti. To se ne odnosi samo na moguće prekogranično sudjelovanje, nego i na privlačenje svih zainteresiranih velikih i malih dobavljača koji ispunjavaju uvjete. Neke su države slijedile preporuke iz Akcijskog plana i uvele strategije poticanja MSP-a na prihvaćanja praksi e-Nabave. Čini se kako su te strategije postigle uspjeh, pri čemu se znatan udio MSP-a prijavio na različite platforme i poslao ponude. Druge su države izrazile zabrinutost da se prelaskom na uporabu e-Nabave s ciljem povećanja centralizacije ili grupiranja nabave putem okvirnih ugovora isključuje MSP. U kontekstu daljnjeg razvoja i poboljšanja trebalo bi se pobrinuti da svi sustavi e-Nabava budu prilagođeni MSP-u<sup>12</sup>.

E-Nabavom također se može smanjiti poraba prirodnih resursa. Na kraju, sljedivost i transparentnost e-Nabave može olakšati planiranje, provedbu i nadzor politika kako bi se rashodi usmjerili prema inovativnim, održivim i obuhvatnim ciljevima politika.

---

<sup>12</sup> Razvojem portala za dobavljače Komisija namjerava poboljšati dostupnost rješenja Otvoreni e-PRIOR malom i srednjem poduzetništvu.

## Pitanja

15. Komisija je već donijela mjere kojima se potiče stvaranje strategija za poboljšanje dostupa tržištima e-Nabave malom i srednjem poduzetništvu. Koje bi se dodatne mjere mogle donijeti za poboljšanje dostupa sustavima e-Nabave svim zainteresiranim stranama, osobito MSP-u?

### 7.5. Sustavno vrednovanje i nadzor ... učenje iz najboljih praksi

Uz napredak je ključno pronaći mehanizam koji svim stranama omogućuje lakše korištenje postojećih iskustava i aktivno promiče opću društvenu korist e-Nabave. To je osobito važno uzimajući u obzir trenutno financijsko okruženje, u kojem su resursi ograničeni, a prijedlozi za IT projekte (koji su često završavali neuspjehom ili prekoračenjem budžeta i roka) mogli bi se razmatrati s većom dozom skepse nego prije.

Bolji sustavi nadzora, kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj razini mogli bi omogućiti temeljitije praćenje napretka, a uz uvođenje primjerenih pokazatelja, olakšati pravodobno rješavanje problema u nastajanju, a ne onda kada postanu rasprostranjeni.

### 7.6. Međunarodni razvoj i suradnje

U sklopu Akcijskog plana iz 2004., Komisija je sudjelovala u različitim inicijativama za razvoj međunarodnog okvira e-Nabave. Iako pregovori i dalje traju, revidirani tekst Sporazuma o javnoj nabavi (GPA) sadrži odredbe o e-Nabavi, a Komisija je surađivala s Komisijom UN-a za međunarodno trgovačko pravo (UNCITRAL) s ciljem uvođenja izmjena i dopuna odredaba o e-Nabavi. Iako je dosadašnji napredak ograničen, Komisija je odlučna i dalje promicati prihvaćanje e-Nabave i rješenja na europskoj razini.

## 8. ZAKLJUČCI

E-Nabava više nije fantazija - ona je sve više djelatna stvarnost u mnogim regijama i državama članicama. Tamo gdje se rabi, daje očekivane koristi. Ti su sustavi pokazali da mogu ubrzati sustave javne nabave i olakšati tijek javnih rashoda u kontekstu trenutne krize.

Međutim, uporaba e-Nabave daleko zaostaje za očekivanjima iznesenim u Manchesterskoj deklaraciji. Umjesto 50 %-tnog udjela e-Nabave u 2010., uz iznimku Portugala, Komisija procjenjuje kako transakcije e-Nabave ne iznose više od 5 % ukupnih rashoda za javnu nabavu, čak i među državama članicama koje su ih prve uvele. Za nastavak i ubrzanje prelaska na e-Nabavu potrebno je vodstvo na svim razinama uprave - uključujući i upravu na razini EU. Ako se javnim naručiteljima ostavi mogućnost izbora, oni će se držati oprobane i uvriježene prakse (temeljene na papirnatim dokumentima) umjesto ulaganja i uporabe novih perspektivnih mogućnosti.

U ovoj Zelenoj knjizi predstavljene su neke nove ideje za prevladavanje tromosti javnih naručitelja i gospodarskih subjekata koji trenutno kočije prijelaz na e-Nabavu.

U ovoj je Zelenoj knjizi također predstavljen velik broj pristupa kojima se osigurava da uvođenje e-Nabave ne dovede do nastanka novih tehničkih i upravnih prepreka prekograničnom sudjelovanju u postupcima nabave. Države članice, regije i sektori različitim brzinama iskorištavaju mogućnosti koje nudi e-Nabava. Moramo se

pobrinuti da takva 'promjenjiva geometrija' ne dovede do nepotrebnih ili nerazmjernih prepreka prekograničnoj nabavi. Tu spadaju jasno određene obveze organizatora postupaka e-Nabava kako bi se izbjeglo nametanje uvjeta koji bi nepotrebno ili nerazmjerno spriječili prekogranično sudjelovanje. Njome se također predviđaju brojne mjere za učinkovito uzajamno djelovanje javnih naručitelja i gospodarskih subjekata u kontekstu on-line nabave.

Komisija je iznijela niz pitanja povezanih s njezinim vrednovanjem trenutnog stanja e-Nabave u Europi i prijedlozima mogućih pristupa za prevladavanje ključnih izazova prihvaćanju i uporabi e-Nabave na jedinstvenom tržištu. Komisija poziva sve zainteresirane strane da ponude svoje odgovore na navedena pitanja. Krajnji rok za prijam odgovora je 31.1.2011. (adresa elektroničke pošte: markt-consult-eproc@ec.europa.eu). Komisijine službe analizirat će sve odgovore i objaviti sintezu stajališta tijekom 2011.

PRILOG I.: Odredbe o e-Nabavi uvedene direktivama o javnoj nabavi iz 2004. (2004/17/EZ<sup>13</sup> i 2004/18/EZ<sup>14</sup>)

Tema	Uputa	Opis
Elektronička sredstva priopćavanja	Članak 1. stavci 12. i 13. 2004/18/EZ i članak 1. stavci 11. i 12. 2004/17/EZ	Razjašnjeno je kako pisana komunikacija uključuje elektronička sredstva, tj. 'uporabu elektroničke opreme za obradu (uključujući digitalnu kompresiju) i pohranu podataka koji se šalju, prenose i primaju preko žice, radio signala, optičkim sredstvima ili drugim elektromagnetskim sredstvima'
e-Potpisi	Članak 42. stavak 5. točka (b) 2004/18/EZ i članak 48. stavak 5. točka (b)	Države članice imaju pravo zahtijevati da se uz ponude dostavljene elektroničkim putem treba dostaviti napredni elektronički potpis sukladno članku 5. stavku 1. Direktive 1999/93/EZ (napredni elektronički potpis na temelju kvalificiranog certifikata)

<sup>13</sup> Direktiva 2004/17/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o koordinaciji postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne usluge te sektoru poštanskih usluga, vidi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>

<sup>14</sup> Direktiva 2004/18/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim opskrbama te ugovora o pružanju javnih usluga, vidi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT>

	2004/17/EZ	
Sustav dinamičke nabave ( <i>Dynamic Purchasing System, DPS</i> )	Članak 1. stavak 6. 2004/18/EZ i članak 1. stavak 5. 2004/17/EZ	Definicija DPS: potpuno elektronički postupak za provedbu uobičajenih nabava, ograničen trajanjem i tijekom trajanja otvoren bilo kojem gospodarskom subjektu koji ispunjava kriterije odabira, nakon što je podnio indikativnu ponudu.
e-Dražbe	Članak 1. stavak 7. 2004/18/EZ i članak 1. stavak 6. 2004/17/EZ	Definicija: 'postupak koji se ponavlja i koji uključuje elektronički uređaj za prikazivanje novih cijena, izmijenjenih naniže, i/ili novih vrijednosti koje se odnose na određene elemente ponuda', a odvija se nakon procjene ponuda i utječe na njihovo rangiranje
e-Katalozi	Uvodna izjava 12. 2004/18/EZ i uvodna izjava 20. 2004/17/EZ	Definicija: alat za olakšavanje javne nabave, izričito kao način sudjelovanja u nabavi u putem okvirnih ugovora ili u sklopu DPS-a
e-Objava	Članak 36. stavci 2., 3. i 6. 2004/18/EZ i članak 44. stavci 2. i 3. 2004/17/EZ	Objave nadmetanja trebaju se izvršiti na standardnim obrascima, ali ne nužno i elektroničkim sredstvima, ali kod ubrzanih postupaka, obavijesti o objavi moraju se poslati telefaksom ili elektroničkim sredstvima. E-Objava omogućuje skraćanje vremena za objavu i produljenje najvećeg dopuštenog trajanja nadmetanja.
Profili kupaca	Točka 2(b) Priloga VIII. 2004/18/EZ i točka 2(b) Priloga XX. 2004/17/EZ	Definicija: skup podataka o nabavnim djelatnostima javnog naručitelja, koji može uključivati podatke o prijašnjim objavama nadmetanja i korisne opće informacije, poput kontaktnih točaka

Tema	Uputa	Opis
Elektronički pristup dokumentima	Članak 38. stavak 6. u 2004/18 (odgovarajuća odredba članka 45. stavka 6. u 2004/17)	Rokovi za prijam ponuda mogu se skratiti za pet dana pod uvjetom da javni naručitelj (tijelo ili jedinica uprave) nudi neograničen i potpun pristup natječajnoj dokumentaciji i popratnim dokumentima elektroničkim putem. U tekstu nadmetanja treba navesti internetsku adresu na kojoj je dostupna navedena dokumentacija.

#### PRILOG II.: Status mjera iz Akcijskog plana

Cilj I.: Osigurati dobro djelovanje Unutarnjeg tržišta u području elektroničke javne nabave	
Točno i pravodobno primijeniti pravni okvir	
Komisija (KOM) treba izdati dokument s tumačenjem novih pravila za elektroničku javnu nabavu	Dovršeno
KOM treba osigurati on-line trenere koji će javnim naručiteljima (JN) i gospodarskim subjektima (GS) omogućiti upoznavanje novih propisa i alata za e-Nabavu	Dovršeno
KOM treba osigurati primjerenu pomoć državama članicama (DČ) kod prenošenja novih pravnih odredbi	Dovršeno
Dovršiti pravni okvir primjerenim osnovnim alatima	
KOM treba donijeti nove Standardne obrasce za obavijesti o natječajima uzimajući u obzir nove postupke i uporabu elektroničkih sredstava priopćavanja	Dovršeno
KOM treba predstaviti prijedloge za preradu Jedinstvenog rječnika javnih nabava (CPV)	Dovršeno
KOM treba predstaviti plan za cjeloviti elektronički sustav prikupljanja i objave obavijesti o raspisu nadmetanja za Dnevne elektronske natječaje (TED)	Dovršeno
DČ trebaju uvesti cjelovite elektroničke sustave na nacionalnoj razini uključujući primjerene alate za automatizirano prikupljanje i objavu na TED-u	U tijeku

Ukloniti/spriječiti prepreke za provedbu postupaka javne nabave elektroničkim putem	
DČ i KOM testiraju, obrađuju i potvrđuju rezultate zajedničkih uvjeta za funkcionalnost Programa razmjene podataka između uprava (IDA, <i>Interchange of Data between Administrations programme</i> ) za sustave e-Nabave	Dovršeno
DČ trebaju ocijeniti jesu li svi djelatni programi e-Nabave prilagođeni zahtjevima Direktiva	U tijeku
DČ uvode programe akreditacije na nacionalnoj razini za provjeru usklađenosti sustava za e-Javno nadmetanje s pravnim okvirom	U tijeku
DČ i KOM razmotrit će, na temelju studije izvodivosti, treba li uvesti europski program za provjeru usklađenosti	Dovršeno
KOM predlaže djelovanje u okviru programa IDABC (Interoperabilno pružanje paneuropskih usluga e-javne vlasti javnim upravama, poduzetnicima i građanima) za pomoć DČ oko usklađivanja provedbe uporabe naprednog kvalificiranog potpisa u rješavanju problema interoperabilnosti, u razdoblju 2005-2009. godine	Dovršeno
DČ primjenjuju, ako je to propisano nacionalnim pravom, interoperabilne kvalificirane e-potpise	U tijeku
Otkrivanje i rješavanje problema interoperabilnosti tijekom vremena	
CEN / ISSS (Europski odbor za normizaciju/Radionica o Sustavu za normizaciju informacijskog društva) dovršava analizu jaza o potrebama interoperabilnosti za učinkovitu e-Nabavu	Dovršeno

KOM predlaže nastavak aktivnosti vezano uz e-Nabavu u okviru programa IDABC za razmjenu i raspravu o problematici interoperabilnosti i praćenje razvoja u DČ	Dovršeno (Rad se nastavlja u IDABC/ISA)
KOM i DČ promiču normizacijske aktivnosti na europskoj razini i povezuju se s međunarodnim tijelima za normizaciju	U tijeku
Cilj II.: Postići veću učinkovitost u nabavi, poboljšati upravu i konkurentnost	
Povećati učinkovitost javne nabave i poboljšati upravu	

DČ trebaju pripremiti nacionalne planove za uvođenje mjerljivih ciljeva u okružju e-Nabave, uzimajući u obzir konkretne nacionalne potrebe	Djelomično dovršeno
DČ trebaju poticati pripremu sličnih planova od strane pojedinačnih nacionalnih kupaca i koordinirati i pratiti njihovu provedbu	Djelomično dovršeno
KOM treba i dalje pratiti rad CEN/ISSS-a na e-računima i predložiti nastavak djelovanja vezano uz XML u razdoblju 2003-2004. na području e-računa i e-narudžbi u sklopu IDABC	U tijeku
DČ trebaju uspostaviti učinkovite elektroničke sustave za prikupljanje i obradu statističkih podataka o nabavi	Djelomično dovršeno
Povećati konkurentnost tržišta javne nabave po cijeloj EU	
KOM treba razmotriti prijedlog službi za elektroničko nuđenje poslovnih informacija i certifikata u javnoj nabavi za provedbu u sklopu programa IDABC	Dovršeno
DČ i KOM postigli su dogovor o zajedničkom skupu često traženih elektroničkih certifikata za uporabu u e-Nabavi	U tijeku
KOM predlaže pokretanje studije o e-katalozima (u DPS-u i elektroničkim okvirnim sporazumima) koji se temelji na rezultatima CEN/ISSS-a u sklopu programa IDABC	Dovršeno
Mreža javnih nabava treba organizirati sustavno vrednovanje transparentnosti, revizije i sljedivosti sustava e-Nabave	Odloženo
Mreža javnih nabava treba organizirati radionice za promicanje razmjene mišljenja o standardizaciji natječajne dokumentacije	Odloženo
DČ trebaju pokrenuti i podržavati konkretne kampanje za podizanje svijesti i izobrazbu za MSP na nacionalnoj i regionalnoj razini	U tijeku
Cilj III.: Rad na međunarodnom okviru za elektroničku javnu nabavu	
KOM treba nastaviti pregovore o reviziji Sporazuma o javnoj nabavi (GPA)	U tijeku
KOM treba preuzeti inicijativu u GPA kako bi se postigao napredak u korištenju jedinstvenog zajedničkog nazivlja za razvrstavanje dobara i usluga u javnoj nabavi	U tijeku

KOM treba promicati aktivnosti i povezivati se s međunarodnim tijelima i forumima za normizaciju kako bi se izbjegao nastanak prepreka interoperabilnosti na međunarodnoj razini	U tijeku
KOM treba surađivati s mrežom multilateralnih razvojnih banaka (MDBs) u pogledu koordinacije tehničke pomoći trećim zemljama, potpore preostroja i kompjuterizacije njihovih sustava javne nabave	U tijeku
KOM treba razmotriti sva potrebna usklađivanja i izvodivost e-Nabave u kontekstu instrumenata vanjske pomoći EU trećim zemljama	U tijeku