EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 18.10.2010
COM(2010) 571 konč.

ZELENA KNJIGA

o razširitvi uporabe e-javnih naročil v EU

SEC(2010) 1214

ZELENA KNJIGA

o razširitvi uporabe e-javnih naročil v EU

1. ZAKAJ JE POTREBNA ZELENA KNJIGA O E-JAVNIH NAROČILIH?

E-javna naročila pomenijo uporabo elektronskih komunikacij in obdelovanja transakcij s strani državnih organov in drugih organizacij javnega sektorja pri nabavi blaga in storitev ter javnem naročanju gradenj. Gre pa za mnogo več kot zgolj za zamenjavo sistemov na papirju s sistemi, ki za postopke javnega naročanja uporabljajo elektronske komunikacije. E-javna naročila lahko prinesejo pomembne izboljšave glede učinkovitosti posameznih nakupov, splošnega upravljana javnega naročanja in delovanja trgov z državnimi pogodbami.

Postopna uvedba e-javnih naročil je del ambicioznega načrta o e-upravi, ki lahko temeljito spremeni rezultate in uspešnost javne uprave. V evropski digitalni agendi, ki jo je sprejela Komisija, je predvideno sprejetje bele knjige Komisije, v kateri bodo začrtani koraki, po katerih bo Komisija vzpostavila medsebojno povezano infrastrukturo za e-javna naročila[1].

Pričujoča zelena knjiga je prvi korak k dokončanju tega dejanja in opredelitvi/izvajanju ambicioznega, vendar uresničljivega, načrta izkoriščanja IKT za boljše javno naročanje na območju enotnega trga.

Ta zelena knjiga predstavlja tudi prvi korak k usklajeni, ambiciozni in celostni reviziji obstoječega okvira javnega naročanja v EU, na podlagi katere bodo oblikovani predlogi za reformo zakonodaje EU. Sledila ji bo še zelena knjiga o drugih vprašanjih v zvezi s posodobitvijo obstoječega okvira EU za javno naročanje.

Ministri EU so leta 2005 izrazili upanje, da bo „*do leta 2010 vsaj 50 % javnih naročil, ki presegajo prag za javno naročanje na ravni EU, izvedenih elektronsko*“[2]. Da bi to dosegla, je Komisija spremenila zakonodajo in uvedla akcijski načrt e-javnega naročanja[3] (iz leta 2004). Kljub temu pa dejanska uvedba zaostaja za začetnimi željami, kar odraža tehnično, logistično in upravno kompleksnost prehoda. Ocena Komisije[4] kaže, da je v državah članicah, ki so ta sistem najhitreje prevzele[5], manj kot 5 % skupnega proračuna za javno naročanje oddanega prek elektronskih sistemov.

Komisija meni, da je pravi čas za ponovno osredotočenje ukrepov Skupnosti na podporo uvedbi e-javnih naročil s strani nacionalnih, regionalnih in lokalnih javnih uprav. Tehnologija je dozorela. V mnogih regijah in državah članicah so platforme za e-javna naročila dobro uveljavljene. Promet po teh sistemih je dosegel kritično maso in hitro narašča. Zdaj je

---

1 Evropska digitalna agenda COM(2010) 245 (str. 32).

2 Ministrska izjava iz Manchestra iz leta 2005.

3 Sporočilo o akcijskem načrtu za izvajanje pravnega sistema za elektronsko javno naročanje, objavljeno decembra 2004.

4 Glej oceno Komisije o akcijskem načrtu za elektronsko javno naročanje iz leta 2004 ter podporno študijo, objavljeno na spletnih straneh GD za notranji trg in storitve.

5 To ne zajema Portugalske, v kateri je od 1. novembra 2009 uporaba e-javnega naročanja za faze od objave do oddaje naročila obvezna.

priložnost, da se razširi najboljša praksa in odpravijo pomanjkljivosti v pravnem okolju in politikah EU, ki bi lahko drugače zavrle ta razvoj.

Poleg tega imamo priložnost uskladiti razvoj in postopke za zagotovitev, da se zagotovi, da ključni sestavni deli nastajajoče infrastrukture e-javnih naročil podpirajo čezmejno udeležbo v postopkih javnega naročanja. Nekontrolirano širjenje tehničnih rešitev in aplikacij lahko gospodarskim subjektom povzroči nepotrebne ovire pri udeležbi v postopkih, organiziranih v sistemih države partnerice. Čeprav je udeležba v čezmejnih postopkih e-javnih naročil še vedno izredno majhna, Komisija meni, da je izogib temu, da bi se tehnične in operativne ovire zakoreninile v nastajajoče okolje e-javnih naročil, pametno ukrepati zdaj.

Kaj so e-javna naročila?

Izraz e-javna naročila pomeni zamenjavo postopkov v papirni obliki s komuniciranjem in obdelovanjem na podlagi IKT skozi celotno verigo naročila. E-javna naročila vključujejo uvedbo elektronskih postopkov v podporo različnim fazam postopka javnega naročila – objavljanju obvestil o razpisih, zagotavljanju razpisne dokumentacije, predložitvi ponudb, ocenjevanju, dodelitvi, naročanju, izdajanju računov in plačilom.

Postopki v zvezi z izdajanjem računov in plačili (po dodelitvi) niso specifični za javna naročila, zato se lahko pri delovanju e-javnih naročil uporabijo rešitve, ki so bile razvite za širši (B2B) trg[6]. Nekatere faze (objava, predložitev, ocenjevanje in naročanje) pa zahtevajo posebne rešitve. Faze predložitve, ocenjevanja in naročanja predstavljajo največji izziv, saj zahtevajo dogovorjen niz protokolov in standardov za organizacijo izmenjave zapletenih dokumentov ter interakcije med javnim naročnikom in dobaviteljem.

Nekateri vidiki dejavnosti javnega naročanja bodo še naprej zahtevali neavtomatično obdelavo. Nekatere faze zapletenih javnih naročil (projektiranje, gradnja) bo, na primer, morda težko omejiti na standardiziran format in bodo morda zahtevale človekovo udeležbo. Kljub temu pa obstaja potencial, da se velik del dejavnosti javnih naročil prenese na elektronsko podlago. Poučen je primer Koreje: več kot 90 % vseh državnih javnih naročil prehaja skozi centralno upravljano platformo KONEPS.

Pogosto se lahko deli postopkov javnih naročil izvajajo elektronsko, drugi pa se izvajajo na neavtomatični podlagi. Številne javne uprave so postavile spletne portale, na katerih objavljajo obvestila o javni naročilih in zagotavljajo dostop do razpisne dokumentacije. Manj pa je razširjen napredek pri uporabi elektronskih sistemov za predložitev, obdelovanje in ocenjevanje ponudb ter za naročanje. Največ, kar je mogoče doseči, so „e-javna naročila od začetka do konca“, kjer se vse faze postopka od objave razpisa do plačila izvajajo avtomatično z elektronskimi postopki. Take možnosti so na voljo in jih običajno ponujajo specializirane platforme za e-javna naročila, ki posameznim naročnikom nudijo vso potrebno podporo pri vodenju elektronskih postopkov javnih naročil.

[6] Oddelek za raziskave pri Deutsche Bank je maja 2010 objavil članek „E-računi Zaključne faze učinkovitega postopka izdajanja računov“, katerega rezultati kažejo, da je lahko „pod določenimi predpostavkami avtomatično obdelovanje elektronskega računa več kot 18 EUR cenejše od nestrukturiranega obdelovanja običajnega papirnega računa.“

2. ZAKAJ SO E-JAVNA NAROČILA POMEMBNA?

Komisija vidi naslednje prednosti širše rabe e-javnih naročil:

a) **Večja dostopnost in preglednost:** e-javna naročila lahko z avtomatizacijo in centralizacijo pretoka informacij o posameznih priložnostih v zvezi z naročili podjetjem izboljšajo dostop do javnih naročil. Iskanje priložnosti na spletu je mnogo hitrejše in cenejše od pregledovanja posameznih publikacij. Sisteme e-javnih naročil je mogoče nastaviti tudi tako, da ponudnike opozarjajo na določene priložnosti in zagotavljajo takojšen dostop do razpisne dokumentacije. Ker je postopek javnih naročil tako bolj odprt, dobro zaveden in pojasnjen, je izboljšana tudi preglednost. Posledično se izboljšata spremljanje in splošna učinkovitost javnega naročanja, kar na trge prinaša več konkurence in veča število ponudnikov, ki se za naročila potegujejo.

b) **Koristi v posameznih postopkih:** elektronsko javno naročanje lahko v primerjavi s sistemi v papirni obliki naročnikom in gospodarskim subjektom pomaga zmanjšati upravne stroške in pospešiti posamezne postopke javnih naročil. Tovrstna učinkovitost bi bila v sedanjih finančnih okoliščinah zelo dobrodošla, saj kar najbolj izkorišča potencial omejeni virov. Sistemi e-javnih naročil so se izkazali tudi pri pospeševanju porabe proračunov za javna naročila.

c) **Koristi učinkovitejšega vodenja naročanja:** kjer poznajo centralne nabavne organe lahko uporaba elektronskih postopkov prispeva k centralizaciji dragih zalednih opravil v zvezi z javnimi naročili in pri vodenju javnega naročanja izkoristi prednosti zaradi velikosti. Prehod na e-javna naročila ponuja tudi več priložnosti za racionalizacijo in pregled postopka javnega naročanja – prehod na e-javna naročila ne pomeni nujno kopiranja postopkov iz papirne oblike, ki so bili lahko taki dolga leta, v elektronsko obliko. E-javna naročila se lahko povežejo z drugimi (elektronskimi) dejavnostmi organizacije (npr. inventuro, vodenjem pogodb in revizijo), kar zagotavlja doslednost in širšo učinkovitost.

d) **Potencial za integracijo trgov javnih naročil EU:** v okolju, kjer se uporablja papirna oblika, sta pomanjkanje znanja in zaskrbljenost glede dajanja ponudb daleč od sedeža podjetja dobavitelje lahko omejevala ali odvračala od udeležbe na nekaterih razpisih. E-javna naročila lahko omilijo te ovire razdalj in zmanjšajo informacijske vrzeli ter spodbujajo večjo udeležbo, kar širi krog morebitnih ponudnikov in lahko poveča trge. Čeprav glede dejanskega opravljanja temeljne poslovne transakcije ne morejo spremeniti pomembnosti razdalje ali dejanske bližine, ponujajo možnost za premostitev z razdaljo povezanih stroškov udeležbe v samem postopku javnega naročila. Preglednost, ki iz tega izhaja, ne koristi samo pri čezmejnih poslih; prednosti te večje preglednosti se občutijo tudi znotraj posameznih držav, saj ponudniki iz ene regije izkoriščajo priložnosti v drugi. Lažji dostop do informacij o priložnostih za sodelovanje pri javnih naročilih ter poenostavljena obdelava ponudb bosta tujim ponudnikom olajšala udeležbo pri spletnih priložnostih za sodelovanje pri javnih naročilih[7].

---

[7] Od udeležbe jih še vedno lahko odvrnejo strukturni stroški ali drugi dejavniki, povezani z zadevnim trgom, zaradi katerih jim udeležba ni zanimiva. Vendar je večji razpon storitev, na primer razpise za programiranje ali načrtovanje ter službe za pomoč uporabnikom, mogoče pridobiti na daljavo. E-javna naročila so zelo primerna za objavljanje, izkoriščanje in izvedbo takih priložnosti.

Vse zgoraj naštete koristi pomagajo k učinkovitejšemu doseganju želenih rezultatov javnih naročil. E-javna naročila lahko zlasti pomagajo pridobivati vložke za javne storitve pod ekonomsko ugodnejšimi pogoji za davkoplačevalce. Ti prihranki so dragoceni zlasti ob sedanjem pritisku glede upravljanja javnih odhodkov.

Te koristi pa tudi nekaj stanejo. Za izgradnjo potrebnih zmogljivosti za izvajanje elektronskega javnega naročanja in izvedbo prehoda so potrebne naložbe v celotni verigi javnega naročanja. Stroški naložb v nacionalne in regionalne zmogljivosti e-javnih naročil (od elektronski portalov do bolj celovitih rešitev) znašajo med 0,5 in 5 milijonov EUR[8]. Stroški vzdrževanja se gibljejo med nekaj tisoč in nekaj milijonov eurov, odvisno od velikosti in zahtevnosti sistema. Iz izkušenj vemo, da se lahko te naložbe s prihranki pri upravljanju v kratkem časovnem obdobju povrnejo. Večja ovira pri uporabi teh sistemov nastaja pri spodbujanju naročnikov in skupin ponudnikov k delu s temi novimi sistemi. Uspešne pobude e-javnih naročil pogosto vključujejo široko podporo za usposabljanje skupin uporabnikov ter stalna prizadevanja odgovornih za e-javna naročila za pospeševanje in razvoj njihovih sistemov.

Primeri prihrankov in izboljšav

- Agencija Intercent ER iz Emilije Romagne v Italiji ponuja storitve e-javni naročil, vključno z e-tržnico, e-katalogi in e-dražbami ter je referenčna točka za 539 uprav (90 % lokalnih agencij). V letu 2008 je obdelala transakcije v skupni vrednosti približno 419 milijonov EUR, pri čemer je zaradi učinkovitosti prinesla koristi v višini 67,5 milijona EUR in prihranila toliko dela, kot ga en zaposleni opravi v 45 letih.

- Avstrijska zvezna agencija za javno naročanje centralizira nakupe za zvezno oblast z uporabo funkcij e-javnih naročil. V letu 2008 je pri skupnem obsegu vednosti javnih naročil v višini 830 milijonov EUR poročala o 178 milijonih EUR prihrankov. Koristi močno pretehtajo letne stroške vzdrževanja, ki znašajo 5 milijonov EUR, kar je manj kot 3 % prihrankov.

- Od 1. februarja 2005 smejo vsi naročniki na Danskem sprejemati le še elektronske račune. Ta reforma zajema približno 15 milijonov računov na leto in velja za celoten javni sektor, od ministrstev do otroških vrtcev. Uporaba e-računov naj bi javnosti poleg prihrankov pri notranjih upravnih postopkih vsako leto prihranila približno 100 milijonov EUR.

- Platforma Eandel oblastem na Norveškem pomaga za 20–40 % skrajšati čas za obdelavo naročil, prejem blaga in izdajanje računov ter prihraniti 2–10 % pri dobavni ceni.

- Spletna stran Buying solutions v Združenem kraljestvu je v letnem poročilu za obdobje 2008/2009 navedla, da je posredovala pri prodajah v skupni višini prek 5 milijard GBP, pri čemer je prinesla za 732 milijonov GBP prihrankov. Združeno kraljestvo je poročalo tudi o prihrankih, ki pogosto presegajo 10 % (in dosegajo celo do 45 %), doseženih z uporabo e-dražb; objavilo je tudi načrte, po katerih bi davkoplačevalcem z uporabo e-dražb do konca leta 2011 prihranilo do 270 milijonov GBP.

- Portugalska študija je primerjala najboljše ponudbe pri javnih naročilih gradenj, ki jih je razpisalo 50 portugalskih javnih bolnišnic, in sicer leta 2009 z uporabo sistema v papirni

[8] Po podatkih s spletne strani www.epractice.eu.

obliki in leta 2010 z uporabo e-javnih naročil. Ugotovila je, da so se zaradi večje konkurence, ki je posledica e-javni naročil, stroški v letu 2010 zmanjšali za 18 %.

3. KAKŠNO VLOGO LAHKO PRI SPODBUJANJU E-JAVNI NAROČIL IGRA EU?

Večina potrebnih naložb v e-javna naročila mora biti zagotovljena na nacionalni ali regionalni ravni, saj tam nastajajo potrebe po sredstvih. Nadalje, zakonodaja EU o javnem naročanju organom pri javnih naročilih, ki presegajo prag, prepušča izbiro glede uporabe elektronskega ali drugih načinov komuniciranja. Zato mora politika EU do e-javnih naročil upoštevati decentralizirano naravo prehoda, ki se dogaja po metodi od spodaj navzgor.

Pobude EU pa imajo še vedno pomembno vlogo pri razvijanju potenciala e-javnih naročil ter izogibanju pastem neusklajenega in decentraliziranega prehoda na e-javna naročila. Prizadevanja EU na zakonodajnem in političnem področju so bila, in bi morala biti tudi vnaprej, osredotočena na naslednje:

(1) omogočanje uporabe elektronskega javnega naročanja naročnikom. Zakonodajo EU je treba oblikovati tako, da omogoča uporabo sistemov in postopkov e-javnih naročil (za javna naročila, ki presegajo prag);

(2) zagotavljanje, da se e-javna naročila izvajajo na način, ki je skladen z osnovnimi načeli in določbami zakonodaje EU s področja javnega naročanja (za javna naročila, ki presegajo prag) oziroma ustreznimi načeli iz Pogodbe (za javna naročila, ki praga ne presegajo);

(3) spodbujanje razvoja in uporabe usklajenih in varnih, a gospodarsko upravičenih rešitev ter na razširjanje primerov najboljše prakse. To bi moralo pospešiti prehod na e-javna naročila ter preprečiti potratno podvajanje in ponavljanje napak;

(4) omogočanje udeležbe gospodarskim subjektom v elektronskih postopkih javnega naročanja na območju celotnega enotnega trga. E-javna naročila omogočajo zmanjšanje ovir zaradi razdalje in informacijskih vrzeli. Zmogljivosti za e-javna naročila v različnih državah članicah bi morale kar najbolj graditi na skupnih vzorcih in pristopih. Spodbujati je treba rešitve, ki izboljšujejo in povečujejo interoperabilnost med lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi sistemi e-javnih naročil. S tem bi se izognili nepotrebnim tehničnim oviram za čezmejno udeležbo v sistemih e-javnih naročil.

Politika EU lahko zato igra pomembno in dopolnilno vlogo pri podpiranju nacionalnih ali regionalnih prizadevanj za vzpostavitev elektronskih temeljev za javno naročanje. Ima tudi širšo, usklajevalno nalogo, saj zagotavlja skladnost z razvojem na drugih povezanih področjih, npr. z zakonodajo s področja elektronskih podpisov in elektronskega izdajanja računov, ki lahko pripelje do določene harmonizacije pristopov v okviru EU. Brez upoštevanja razsežnosti na ravni EU bi bil lahko prehod oviran, lahko bi prišlo do nesmotrne porabe sredstev, saj bi se vedno znova odkrivalo že odkrito, zaradi česar bi lahko potencial e-javnih naročil za širjenje osnove dobaviteljev ostal neizkoriščen. Ta zelena knjiga in nadaljnje delo želita za EU opredeliti realistično in učinkovito osnovo za spremljanje in olajševanje tega pomembnega postopka.

4. KAJ JE EU STORILA DO DANES?

Komisiji to področje politike ni novo. V zadnjih letih je sprejela številne ukrepe za uresničitev zgoraj navedenih ciljev. Zlasti je:

(1) predlagala spremembe direktiv o javnem naročanju v EU, ki dopuščajo uporabo elektronskih postopkov za oddajo javnih naročil ter vpeljujejo tehnike in orodja, ki naj bi bili ustrezni za e-javna naročila. Pred tem zakonodaja EU ni upoštevala možnosti uporabe teh metod. Komisija je vpeljala tudi nove tehnike in orodja (e-dražbe, sistem DPS (dinamic purchasing system – dinamični sistem nabave)), da bi lahko naročniki v večji meri uporabljali elektronski način sporazumevanja, kar bi privedlo do izboljšave rezultatov javnih naročil. Ti predlogi so bili sprejeti in uvedeni z direktivama o javnih naročilih iz leta 2004;

(2) zasnovala in uvedla program 30 nezakonodajnih pobud, da bi razjasnila in spodbudila uporabo e-javnih naročil (akcijski načrt). Vizija politike, ki je podlaga za akcijski načrt, je ambiciozna – da *„... vsako podjetje v Evropi z osebnim računalnikom in internetno povezavo lahko sodeluje v elektronski javni nabavi.“*[9];

(3) sofinancirala raziskave in razvila druga praktična orodja za odpravo upravnih in tehničnih ovir pri čezmejnih postopkih e-javnih naročil. Te vključujejo pobude kot je PEPPOL [10], novo orodje e-CERTIS in odprti e-PRIOR. Ti projekti se še razvijajo ali so bili uvedeni šele pred kratkim.

Vzporedno s to zeleno knjigo so službe Komisije začele z ocenjevanjem ukrepov EU, ki podpirajo e-javna naročila. Glavni zaključki tega ocenjevanja so, da je akcijski plan na splošno pravilno opredelil ustrezne izzive in prednosti s katerimi se je potrebno spopasti. Prav tako priznava, da je prvotna spodbuda za razvoj morala priti s strani držav članic in regij. Opredelilo je številne ukrepe za upravljanje državnih in regionalnih naložb na načine, ki so bili dosledni z zakonodajo EU in enotnim trgom.

Akcijski načrt je dosegel nekaj opaznih uspehov pri ustvarjanju in uporabi skupne infrastrukture za elektronsko objavo razpisov. Zdaj je to enoten, sprejet in splošno uporabljan sistem za objavo razpisov po EU, ki presegajo prag, podprt z združljivo infrastrukturo na nacionalni ravni. Leta 2009 je preko 90 % obrazcev poslanih na TED (Tenders Electronic Daily – dnevna elektronska javna naročila) sprejetih elektronsko in v strukturiranem formatu. Elektronska objava obvestil o naročilih, ki ne presegajo praga, je prav tako napredovala na državni in regionalni ravni.

Veliko ukrepov akcijskega načrta je bilo smernic ali pilotnih študij, ki so hotele preveriti ali izpodbijati določene rešitve. Ozavestile so o problemih, nakazale rešitve in priskrbele skupno referenčno točko za širši trg. Vendar niso skušale vsiliti določenih rešitev ali rezultatov v času, ko so se tehnološki in podjetniški modeli še razvijali. Dejanski projekti na področju standardizacije se še niso konkretizirali. Če povzamemo, vsako podjetje v EU še ne more sodelovati v vsakem postopku javnih naročil preko lastnega osebnega računalnika, čeprav so bile prednosti na splošno pravilno opredeljene in je bila večina akcijskega načrta izvedenega po predvidevanjih.

---

9 Stan 10 Razširjene ocene učinka COM2004 (841), priložene sporočilu o akcijskem načrtu.

10 Vseevropska javna naročila na spletu (Pan-European Public Procurement Online – PEPPOL) – več informacij na spletni strani www.peppol.eu

Bistvo je, da večina prednostnih nalog iz akcijskega načrta, ki je bil pravilno opredeljen leta 2004, ostaja prednostnih nalog še danes. „Mehka zakonodaja“ je bila primerna za razvoj okolja e-javnih naročil in je spodbujala ustvarjanje kreativnih rešitev. Ob pogledu nazaj se zdi, da bi lahko na nekaterih področjih več koristi prinesel bolj proaktiven in/ali direkten pristop. Ocena akcijskega načrta je opredelila številne izzive in pomanjkljivosti, ki bodo preprečili širšo uvedbo e-javnih naročil in čezmejno udeležbo pri spletnih javnih naročilih, če se jih ne bo rešilo.

Ukrepi, ki jih v podporo e-javnim naročilom financira in vodi Komisija

PEPPOL: upravljajo ga organizacije javnega sektorja iz številnih držav EU, sofinancira pa ga Evropska komisija. PEPPOL je velik čezmejen projekt e-javnih naročil, namenjen zagotavljanju široke, standardizirane IT infrastrukture in storitev za vzpostavitev in vodenje spletnih vseevropskih postopkov javnega naročanja. Jedro arhitekture projekta PEPPOL je prenosno omrežje, ki poslovnim partnerjem pri e-javnih naročilih omogoča povezavo njihovih lastnih IT sredstev za izvedbo varnih in zanesljivih izmenjav poslovnih dokumentov. Projekt bo prinesel tudi rešitve glede e-naročanja in e-izdajanja računov ter pripomogel pri izgradnji sistemov e-katalogov in potrjevanja podpisov ter virtualne mape podjetij (VCD – Virtual Company Dossier).

Odprti e-PRIOR: Evropska komisija je razvila in uvedla e-PRIOR, da bi omogočila izmenjavo strukturiranih dokumentov e-kataloga, e-naročil in e-izdajanja računov med Komisijo in njenimi dobavitelji. Odprti e-PRIOR to rešitev ponuja javno v odprtem formatu za ponovno uporabo. Poleg tega odprti e-PRIOR vključuje integrirano dostopno točko PEPPOL, ki omogoča izmenjavo dokumentov prek omrežja PEPPOL.

e-CERTIS: uveden je bil sočasno s to zeleno knjigo in je brezplačno spletno informacijsko orodje, ki ponuja podatke o različnih certifikatih in potrdilih, ki se pogosto zahtevajo v postopkih javnega naročanja v 27 državah članicah, dveh državah kandidatkah (Turčiji in Hrvaški) ter treh državah EGP (Islandiji, Lihtenštajnu in Norveški). E-CERTIS je bil zasnovan tako, da bo v pomoč tako gospodarskim subjektom kot naročnikom pri razumevanju, katere informacije se zahtevajo oziroma predložijo ter pri ugotavljanju vzajemno sprejemljivih ekvivalentov.

5. STANJE NA PODRČJU E-JAVNIH NAROČIL

a) Razpoložljivost tehničnih rešitev

E-javna naročila je zdaj mogoče izvajati v praksi in niso zgolj teorija. V več državah je tehnologija, ki omogoča spletno izvedbo vseh faz transakcije javnega naročila, na voljo ter se tudi uporablja.

Tehnologija ni prinesla pričakovanih (visokotehnoloških) rešitev v vse faze postopka. Do napredka je v nekaterih primerih prišlo s pomočjo bolj pragmatičnega pristopa – v obliki praktičnega pristopa „dela okrog“, ki vključuje tehnično manj zahtevne rešitve ali kombinacije spletne in druge komunikacije, npr. pristopi za predložitev evidenčnih dokumentov za izločilna merila in merila za izbiro; uporaba uporabniških imen in gesel za prepoznavanje ponudnika. Te rešitve pa so vseeno utemeljene – omogočajo drugačne načine za doseganje končnega rezultata. Ugotovljene so bile nekatere omejitve e-javnih naročil „od začetka do konca“, npr težave z uporabo pristopov avtomatiziranega ocenjevanja zapletenih nabav; ni sistema časovnega žigosanja, ki bi bil sprejet v celotni EU.

b) Naložbe v zmogljivosti e-javnih naročil in razpoložljivost teh zmogljivosti

Prisotnost e-javnih naročil se v Evropi vedno bolj občuti. Da je to poslovno zanimivo, kaže uspeh številnih platform. Nekateri naročniki, gospodarski subjekti, centralni nabavni organi in države članice so vložili znaten napor in dosegli precejšen napredek. Pri razvoju elektronskih aplikacij, ki lahko podpirajo večino/vse faze postopkov javnega naročanja, je bil dosežen

velik napredek. Nekatere države članice oziroma regije so uvedle sisteme e-javnih naročil, ki podpirajo postopke „e-javnih naročil od začetka do konca“, vsaj za nabavo standardnega blaga in storitev. Drugi sistemi se osredotočajo na zagotavljanje prvih elementov javnega naročanja – v 25 državah članicah je mogoče objavljati obvestila in zagotavljati razpisno dokumentacijo na spletu.

Številni uspešni sistemi so sprejeli modele za e-javna naročila, ki so jih preko omrežij izdelale tretje strani. Take platforme svoje storitve e-javnih naročil pogosto ponujajo več organizacijam. Posamezni naročniki dobijo svoj spletni prostor, kjer lahko na daljavo določijo svoje lastne uporabnike, postopke in končne rezultate. Z nekaterimi upravljajo javne agencije, druge pa ponujajo podjetja iz zasebnega sektorja; naročniki take storitve plačujejo v pavšalnih zneskih ali pa na podlagi rabe.

c) Dejanska uporaba e-javnih naročil

Stopnja skupne uvedbe, tako v večini držav kot EU kot celoti, je nizka in se ocenjuje na manj kot 5 % skupne vrednosti javnih naročil.

Portugalska je izjema od te nizke stopnje uporabe, saj je tam za večino javne nabave od 1. novembra 2009 uporaba elektronskih sredstev za vodenje postopka javnih naročil obvezna v vseh fazah do oddaje naročila (nekatera naročila majhnih vrednosti se ne izvajajo elektronsko, ocenjevanje nekaterih nabav pa se lahko izvaja z mešanimi elektronskimi in bolj običajnimi sredstvi). Posledično naročniki oddajajo javna naročila hitreje, pričakovani letni prihranki upravnih stroškov pa znašajo 28 milijonov EUR. Tudi druge države so na nacionalni ravni za nekatere faze ali orodja določile obvezno uporabo e-javnih naročil; npr. Ciper, Belgija in Nizozemska so uvedli obvezno uporabo nekaterih platform za obveščanje o možnostih glede naročil, ali pa to načrtujejo. Druge države so uvedle obvezne zahteve za nekatere vladne ravni; Avstrija je npr. za zvezne organe uvedla obvezno uporabo okvirnih sporazumov za določeno blago in storitve.

Obstajajo tudi drugi dokazi, da so številni naročniki in gospodarski subjekti prešli na e-javna naročila in ne razmišljajo o vrnitvi k postopkom v papirni obliki.

d) Čezmejna dostopnost sistemov e-javnih naročil

Pri različnih obstoječih sistemih je trenutno vidno malo skupnega. Razvijale so se posamezne izolirane rešitve in če se ne bo hitro ukrepalo, da bi se ti sistemi povezali, bo tveganje za drobljenje trga precejšnje. Obstoječi poslovni postopki, standardi in oblike dokumentov ter načini komuniciranja niso dovolj standardizirani. Več kot je za e-javna naročila na razpolago vnaprej določenih in ponovno uporabljivih sestavnih delov, laže bo zagotoviti interoperabilno okolje e-javnih naročil, ki bo spodbujalo širšo uvedbo in, končno, čezmejno rabo. Čeprav približevanje enemu monolitnemu sistemu ni niti zaželeno niti nameravano, lahko določeno skupno jedro funkcionalnosti vseh sistemov olajša udeležbo.

Na današnjem trgu se bodo zaradi teh težav nekateri gospodarski subjekti, ki bi se želeli udeležiti spletnih postopkov javnega naročanja v drugih državah članicah, soočali s praktičnimi, tehničnimi in upravnimi ovirami. Nacionalni/regionalni postopki e-javnih naročil so oblikovani tako, da upoštevajo lokalne upravne ali tehnične prakse, ki se lahko med seboj občutno razlikujejo. Čeprav se je dostopnost do infrastrukture od leta 2004 znatno povečala, je bilo glede neoviranega čezmejnega elektronskega javnega naročanja storjeno le malo konkretnega napredka. Do zdaj ta vprašanja niso bila zelo v ospredju zaradi majhnega povpraševanja s strani ponudnikov iz držav partneric po udeležbi v spletnih postopkih e-

javnih naročil. Zdaj pa se je treba na ta vprašanja osredotočiti, če se ne želimo spopadati z novo generacijo tehničnih ovir za čezmejno (spletno) javno naročanje.

6. IZZIVI

V naslednjem oddelku so opredeljeni glavni izzivi, ki preprečujejo uspešen prehod na e-javna naročila in ki lahko ustvarjajo nepotrebne ovire za čezmejno udeležbo v spletnih postopkih javnih naročil. Med temi vprašanji so številna povezana med seboj in jih, če jih želimo uspešno rešiti in doseči cilje politik, ni mogoče reševati ločeno.

(1) **Premagovanje inercije in strahov s strani naročnikov in ponudnikov:** tehnologija in zmogljivosti za elektronsko vodenje javnih naročil so vedno bolj razpoložljive. Vendar načelo „postavi in prišli bodo“ tu ne velja. Naročniki so glede uporabe teh možnosti počasni. To je mogoče pripisati stroškom reorganizacije notranjih sistemov in nizki stopnji ozaveščenosti glede prednosti. Tudi ponudniki v prehodu ne vidijo vedno koristi zase. Številni naročniki in ponudniki raje čakajo in opazujejo, kaj se dogaja, saj v naložbah v e-javna naročila vidijo tveganje. Poleg tveganj, povezanih z tehnologijo, jih skrbijo tudi tveganja, povezana z vključevanjem teh tehnologij v obstoječe informacijske sisteme, poslovnimi modeli, ki jih te tehnologije uvajajo v odnose med dobavitelji in naročniki, ter varnostnimi in nadzornimi mehanizmi, ki so potrebni za njihovo pravilno uporabo. Nekatere, zlasti MSP, skrbi tudi to, da bodo izrinjeni s trga zaradi trendov združevanja in centralizacije. Če si res želimo hitrejšega prehoda na e-javna naročila, bo treba okrepiti spodbude za prehod na e-javna naročila, kjer so ta že na voljo, in po potrebi pod določenimi pogoji uvesti obvezno uporabo (npr. za določeno nabavo).

(2) **Pomanjkanje standardov v postopkih e-javnih naročil:** ponudniki bodo v predvidljivi prihodnosti soočeni z okoljem e-javnih naročil, ki bo sestavljeno iz različnih platform in ureditev e-javnih naročil. Vsak sistem ima lahko drugačne tehnične lastnosti ali funkcije, kar dobaviteljem, ki se želijo udeleževati postopkov v več sistemih, otežuje delo. To lahko dobaviteljem poveča stroške izobraževanja in zmanjša udeležbo v sistemih e-javnih naročil. Številni najresnejši izzivi se kažejo v fazah predložitve in obdelovanja ponudb. Trg mora opredeliti ustrezno zrele aplikacije s primernimi ravnmi funkcionalnosti. Potrebna so bolj usklajena prizadevanja na ravni EU za spodbujanje uskladitve in standardizacije v teh ključnih fazah postopka. Potrebni so skupne referenčne točke in standardi, da bi se omogočil razvoj ponovljivih in interoperabilnih sistemov. Prizadevanja se morajo osredotočiti na področja izmenjave dokumentov, avtentifikacije, e-izdajanja računov, e-katalogov in razvrščanja proizvodov.

(3) **Ni načinov za olajševanje medsebojnega priznavanja nacionalnih elektronskih rešitev** za ključne faze javnega naročanja in orodja (npr. avtentifikacija dobaviteljev z uporabo elektronskih podpisov, nacionalni dokumenti za dokazovanje upravičenosti). Treba je najti rešitve, ki zmanjšujejo breme naročnikov in dobaviteljev, ki želijo delovati na širšem evropskem trgu.

(4) **Obremenjujoče tehnične zahteve, zlasti za avtentifikacijo ponudnika**: po EU je bil sprejet širok niz zahtev in rešitev glede reševanja vprašanj v zvezi z avtentifikacijo in identifikacijo. Nekatere izmed teh rešitev so tehnološko izredno preproste, npr. uporaba kombinacij uporabniškega imena in gesla; druge so naprednejše in zahtevajo

določene tipe elektronskih podpisov, vključno s kvalificiranimi podpisi (ki zahtevajo digitalni certifikat, ki ga izdajajo nadzorovani/akreditirani ponudniki storitev certificiranja). Odločitev iz akcijskega načrta za spodbujanje kvalificiranih e-podpisov je morda pomenila referenco, ki je za potrebe aplikacij e-javnih naročil zastavljena previsoko in povišuje stroške ter povečuje breme elektronske predložitve ponudb. Izbira ravni varnosti elektronskega podpisa bi morala temeljiti na oceni tveganj rešitev neuspešne identifikacije/podpisa v okviru javnega naročila. Nazadnje, pomanjkanje čezmejne interoperabilnosti elektronskih podpisov tudi predstavlja težavo. Upati je, da bo do napredka prišlo z uvedbo nacionalnih seznamov zaupanja vrednih ponudnikov certifikatov za kvalificirane podpise[11]; prihajajočo racionalizacijo standardov elektronskih podpisov; in pilotnih rešitev PEPPOL). Podobna visokotehnološka pričakovanja za druge sestavne dele postopka e-javnih naročil so se obravnavala s pomočjo bolj pragmatičnih rešitev – na primer uporaba deklaracij o izpolnjevanju pogojev/upravičenosti, ki se sprejme v začetnih fazah postopka naročila, namesto da bi se razvijali zapleteni e-dokumenti. Rešitve v zvezi z e-javnimi naročili morajo biti sorazmerne, mora jih biti mogoče medsebojno priznati, ter morajo biti široko dostopne po razumni ceni.

(5) **Obvladovanje različno hitrega prehoda na e-javna naročila**: različne države članice in regije z različno hitrostjo sprejemajo možnosti, ki jih nudijo e-javna naročila. Nekatere države članice so za nekatere ali vse nabave uvedle obvezno uporabo elektronskih postopkov javnih naročil. Postopki javnega naročanja za te nabave morajo biti organizirani z obstoječo infrastrukturo za e-javna naročila. Enotni trg se sooča z izzivom, kako zagotoviti, da dobavitelji iz države partnerice niso po nepotrebnem v slabšem položaju pri uporabi teh sistemov ter da imajo potrebna orodja za udeležbo v postopkih, organiziranih v različnih sistemih.

Vprašanji

1. Ali zgoraj navedeni izzivi predstavljajo najpomembnejše ovire za uvedbo e-javnih naročil in čezmejno udeležbo v spletnih postopkih javnih naročil? Prosimo, razvrstite te izzive po pomembnosti (od najbolj do najmanj pomembnega).

2. Ali obstajajo prednostni izzivi, ki tukaj niso opredeljeni? Prosimo, razložite.

7. PREDNOSTNE NALOGE ZA UKREPANJE EU

Komisija meni, da bi bilo za izboljšanje pogojev za širšo uporabo e-javnih naročil in podporo čezmejni udeležbi v postopkih e-javnih naročil treba preučiti naslednje možnosti.

7.1. Korenček in palica za pospeševanje prevzemanja e-javnih naročil

Zdaj, ko je tehnologija na voljo, je treba naročnike in dobavitelje prepričati, da jo uporabijo. Morda bo za zagon tega postopka in za zagotovitev, da doseže kritično maso, potrebna intervencija politike.

Zavedajoč se tega so številne države članice uvedle obvezno uporabo elektronskih postopkov javnega naročanja – nekatere splošno (Portugalska), nekatere za določeno vrsto nabave

[11] Odločba Komisije 2009/767/ES, kakor je bila nazadnje spremenjena s Sklepom Komisije 2010/245/EU.

(Francija). Za javno nabavo, ki ne presega praga iz direktiv EU, so države članice ohranile visoko raven diskrecije glede organizacije postopkov.

Za postopke, ki prag presegajo, sedanji direktivi EU o javnih naročilih ne določata izrecno scenarija, po katerem bi država članica želela uvesti obvezno uporabo e-javnih naročil kot ustrezno sredstvo komuniciranja. Državam članicam bi razjasnitev te točke zagotovila večjo varnost pri uvedbi obvezne uporabe e-javnih naročil.

Morda obstaja manevrski prostor za uporabo zakonodaje za spodbujanje naročnikov k prehodu na e-javna naročila. Sedanji direktivi EU že predvidevata skrajšanje rokov objave (za sedem dni) v primeru elektronskega obvestila o naročilu in skrajšanje rokov za predložitev ponudb (za pet dni), če je z elektronskimi sredstvi zagotovljen neomejen, popoln in neposreden dostop do ustreznih dokumentov. Nadaljnje skrajševanje rokov bi lahko zmanjšalo možnosti gospodarskih subjektov za pripravo razumnih ponudb. Lahko pa obstajajo možnosti za uvedbo drugih spodbud ali preferenčnih ureditvenih pogojev za spodbujanje naročnikov k prehodu na e-javna naročila.

lahko, na primer, obstaja možnost za prenos odgovornosti za izpolnjevane določenih regulativnih ali postopkovnih zahtev z naročnika na sistem e-javnih naročil, ki vodi ali upravlja celoten postopek javnega naročila ali samo njegov del. Kjer platforma e-javnih naročil zagotavlja preglednost in postopkovne zahteve iz direktive ter objektivnost in s tem sledljivost posameznih postopkov, je mogoče breme zagotavljanja izpolnjevanja zahtev zakonodaje s področja javnega naročanja prenesti s posameznega naročnika na sistem e-javnih naročil. Tak pristop bi posameznim naročnikom, ki te specializirane zmogljivosti uporabljajo za vodenje posameznih postopkov javnih naročil, nudil „varen pristan“. Zaradi takega prenosa odgovornosti z naročnika na sistem e-javnih naročil bi lahko bila uporaba spletnih sredstev privlačnejša, kar bi povečalo uvajanje. Ta pristop bi lahko zahteval opredelitev skupnih zahtev ali načel za priznane sisteme e-javnih naročil, da se zagotovi, da ponujajo potrebna jamstva.

Vprašanja

3. *Ali obstajajo druge možnosti za uvedbo regulativnih spodbud v zakonodajo EU, s katerimi bi se spodbujala uporaba e-javnih naročil? Prosimo, opišite spodbude, ki bi lahko bile učinkovite.*

4. *Ali bi morala zakonodaja EU omiliti obveznosti in odgovornosti naročnikov, kadar se javna naročila izvajajo prek sistemov e-javnih naročil? Bi bila uporaba sistemov e-javnih naročil zato privlačnejša?*

5. *Ali bi morala zakonodaja EU dovoljevati uvedbo obvezne uporabe elektronskih postopkov za nekatera javna naročila, zajeta v direktivah EU? Kakšne bi bile prednosti/pomanjkljivosti take ureditve? Za katero vrsto javnega naročanja iz direktiv EU bi bila lahko obvezna uporaba e-javnih naročil uspešno predvidena?*

6. *Alternativno, ali bi morala zakonodaja EU razjasniti možnost, da države članice v določenih okoliščinah lahko zahtevajo uporabo e-javnih naročil? Pod katerimi pogoji bi bilo to uporabno oziroma upravičeno?*

7.2. Olajševanje čezmejne udeležbe pri e-javnih naročilih

Posamezne države članice in regije z različno hitrostjo spodbujajo uporabo e-javnih naročil. Moramo biti pozorni, da to ne povzroči nepotrebnih ali nesorazmernih ovir pri udeležbi pri čezmejnem javnem naročanju. Treba je doseči ravnovesje med spodbujanjem organov k vlaganju v zmogljivosti e-javnih naročil in izogibanjem razdrobljenosti trgov javnih naročil v skupine operaterjev, ki so povezani s sistemi, ki imajo lastne edinstvene funkcionalne specifikacije. Sistemi e-javnih naročil morajo biti karseda široko dostopni. To pomeni, da morajo biti tehnični, pravni in upravni pogoji za udeležbo v postopkih nediskriminatorni, sorazmerni in ne smejo ustvarjati neupravičenih ali arbitrarnih ovir za udeležbo/registracijo gospodarskih subjektov iz drugih držav članic.

Da bi se to doseglo, se mora pozornost EU – zlasti pri razjasnjevanju pravnega okolja – osredotočiti predvsem na postopke javnih naročil nad pragom EU ali tiste, ki se vodijo na sistemih e-javnih naročil in katerih celotna vrednost presega določen prag. Določanje prednostnih nalog posredovanja na ravni EU bi prizadevanjem na nacionalni in regionalni ravni omogočilo organski razvoj lastnih zmogljivosti e-javnega naročanja ter osredotočilo pozornost na ravni EU na tiste dele ali sisteme, kjer je največji potencial za čezmejno spletno javno naročanje.

Pod to točko bi morali ukrepi EU prispevati na naslednje načine:

a) **Razjasnitev pristopnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati sistemi in postopki e-javnih naročil**. Treba je sprejeti skupno stališče glede zahtev, ki so potrebne za široko dostopnost e-javnih naročil prek meja, pri čemer naj se nadgrajujejo funkcionalne zahteve, ki so bile oblikovane že v akcijskem načrtu iz leta 2004. To niti zdaj niti v prihodnje ne pomeni uvedbe enotnega sistema e-javnih naročil. Pomeni določitev minimalnega skopa značilnosti, ki morajo biti prisotne v vseh sistemih e-javnih naročil, da se zagotovi njihova široka dostopnost. To bi vključevalo sestavo uporabniških smernic za razširitev načel iz člena 42 Direktive 2004/18/ES. Take smernice bi lahko bile v obliki priporočil, interpretativnih sporočil ali drugih nezakonodajnih aktov. Alternativno bi bile lahko v obliki sprememb direktiv (za javna naročila, ki presegajo prag) ali samostojnih zakonodajnih ukrepov v zvezi z e-javnimi naročili.

b) **Olajševanje medsebojnega priznavanja elektronskih identifikatorjev, evidenčnih dokumentov in drugih pogojev za udeležbo gospodarskih subjektov v spletnih postopkih javnih naročil**. Največ do zdaj ugotovljenih skrbi povzročajo težave, povezane z avtentifikacijo, kot sta uporaba elektronskih podpisov in priznavanje elektronske identifikacije. Te težave se ne pojavljajo samo v okviru e-javnih naročil, temveč nastajajo povsod, kjer se zahteva avtentifikacija/podpis. Komisija je sprejela ukrepe, ki organom omogočajo, da ugotovijo poreklo/certifikacijo podpisov iz partnerskih držav. Projekt PEPPOL razvija rešitve, katerih cilj je zagotoviti spletna orodja, ki omogočajo avtomatično prepoznavanje elektronskih podpisov iz drugih držav članic, kar je mogoče uporabiti tudi v okviru javnih naročil.

   Druge skrbi izvirajo iz zahteve da naročniki ocenijo evidenčne dokumente, ki so jih ponudniki predložili kot dokazilo, da izpolnjujejo izbirne pogoje. Ti dokumenti se izdajajo na nacionalni/lokalni ravni v skladu z zadevnimi običaji, formati in jeziki. E-javna naročila naj bi našla način za povečanje učinkovitosti tega dela postopka,

natančneje, zmanjšala naj bi breme, ki ga gospodarskim subjektom nalaga ponavljajoče predlaganje takih dokazil. Številne do danes razvite rešitve te cilje do določene mere izpolnjujejo, vendar se ne zanašajo na zapletene visokotehnološke rešitve. V nekaterih državah gospodarski subjekti na primer predložijo izjavo (pogosto preprost elektronski dokument, ki lahko je ali pa ni elektronsko podpisan), da izpolnjujejo vsa določena merila. Samo od izbranih ponudnikov pa se zahteva, da predložijo dejanske dokumente, kar lahko storijo elektronsko ali v papirni obliki.

Komisija je razvila orodje e-CERTIS, da bi naročnikom pomagala prepoznati veljavne dokumente iz drugih držav članic. To orodje bo še naprej izpopolnjevala, da bi razvila praktične rešitve za pomoč naročnikom pri prepoznavanju potrdil/certifikatov iz partnerskih držav.

c) **Poenostavitev vstopnih pogojev/pogojev udeležbe za gospodarske subjekte.** Ocena akcijskega načrta o e-javnem naročanju, ki jo je izvedla Komisija, je razkrila zaskrbljenost, da bi lahko naklonjenost kvalificiranim elektronskim podpisom predstavljala nepotrebno vstopno oviro k e-javnim naročilom, zlasti za dobavitelje iz držav partneric, saj do danes ni orodij za prepoznavanje različnih elektronskih podpisov. Zaradi te ocene bi morda koristilo, da se ponovno pretehta predpostavka v korist kvalificiranim elektronskim podpisom, ki jo vsebuje zakonodaja EU s področja javnega naročanja. Evropska digitalna agenda predvideva pregled zakonodaje o e-podpisih in pospešitev dela na področju e-identifikacije.

Vprašanja

7. Ali je potrebno posredovanje EU, da bi se izognili nastajanju nepotrebnih ali nesorazmernih ovir za čezmejno udeležbo v spletnih postopkih in sistemih e-javnih naročil? Če so potrebne razjasnitve, naj bodo v zakonodajni ali nezakonodajni obliki?

8. Menite, da se morajo prizadevanja za vzpostavitev okolja EU na področju prava in politik osredotočiti na:

– *sisteme, ki podpirajo postopke javnih naročil, ki presegajo prag iz direktiv EU (vključno z mešanimi sistemi, ki vključujejo naročila, ki presegajo prag, in tista, ki ga ne);*

– *večje sisteme, ki se ukvarjajo z določenimi minimalnimi vrednostmi javnih naročil (po denarni vrednosti ali odstotku skupnega nacionalnega javnega naročanja)?*

9. Ali je treba spremeniti oziroma posodobiti obstoječ zakonodajni okvir EU s področja e-javnih naročil? Če da, katere določbe in zakaj? (Za seznam določb v zvezi z e-javnimi naročili glej Prilogo I).

10. Katere rešitve glede avtentifikacije in identifikacije (vključno z e-podpisom) so sorazmerne tveganjem, ki nastajajo pri e-javnih naročilih?

11. Katere so glavne tehnične, upravne ali praktične ovire, s katerimi se gospodarski subjekti srečujejo pri registraciji ali udeležbi v postopkih ali sistemih e-javnih naročil držav partneric (avtentifikacija, dokazovanje izpolnjevanja pogojev, finančna solventnost itd.): prosimo, navedite. Ali te ovire predstavljajo nepremostljivo oviro oziroma ali jih je mogoče preseči z razumnimi stroški?

7.3. Sestavni deli interoperabilne infrastrukture e-javnih naročil

Nadaljnje delo bi moralo poudarjati uvedbo orodij za večkratno uporabo in, kjer je primerno, vlagati v razvoj rešitev in standardov za infrastrukturo.

Vzpostavitev TED in uvedba elektronskih standardnih obrazcev za postopke javnih naročil, ki presegajo prag EU, s čimer smo dobili enotno vseevropsko referenčno točko za vsa javna naročila, ki presegajo prag EU in uporabljajo informacije, predložene v skupnem formatu, sta bili očitna uspeha akcijskega načrta iz leta 2004. Vendar lahko EU za olajševanje medsebojne povezljivosti in interoperabilnosti v nastajajočem evropskem okolju e-javnih naročil, stori več.

a) **Spodbujanje standardizacije ključnih postopkov in sistemov**: sodelovalni postopek, kot je e-javno naročanje, kjer samostojni sistemi, ki pripadajo samostojnim strankam, medsebojno delujejo z izmenjavo poslovnih informacij, je mogoče vzdrževati le, če sistemi delijo skupen pogled na poslovni postopek in informacije, ki jih je treba izmenjati. Standardizirani pristopi in formati za najpogostejše postopke e-javnih naročil bi znatno izboljšali sprejemanje in ponovno uporabljivost podatkov. Subjekti bi lahko z majhnim naporom in ob nizkih stroških sodelovali v postopkih javnih naročil na neomejenem številu različnih sistemov, pri čemer jim ne bi bilo treba vsakič občutno predelovati dokumentacije za predložitev, temveč bi jo zgolj priredili specifični ponudbi. V določenih fazah po dodelitvi je bil dosežen pomemben napredek (npr. e-katalogi, e-naročanje in e-izdajanje računov) , vendar to še ni pripeljalo do sprejetja evropskih standardov. Treba je pospešiti prizadevanja na teh področjih, postopek standardizacije pa je treba razširiti na druge ključne faze e-javnih naročil. .

b) **Faza pred dodelitvijo**: na področju elektronskih objav in razširjanja informacij o priložnostih za sodelovanje pri javnih naročilih so bili storjeni veliki koraki. Mnogo manjši pa je bil napredek glede razvoja skupnih pristopov, standardov ali predlog za spletno predložitev in obdelovanje ponudb. Tu se namreč nahajajo največje koristi (in največji izzivi) e-javnih naročil. Medtem ko so bile izdelane rešitve za posamezne platforme e-javnih naročil, pa se ni namenjalo pozornosti usklajevanju metod ali pristopov za elektronsko predložitev ponudb.

c) **Zagotavljanje skupnih sestavnih delov za sisteme e-javnih naročil**: Komisija razvija paket aplikacij, ki bo zajemal vse ključne faze v ciklusu javnih naročil, na podlagi obstoječe rešitve odprti e-PRIOR. Ti sistemi so bili sprva namenjeni interni uporabi, ki je Komisiji omogočala razviti učinkovito zmogljivost za e-javna naročila, zdaj pa so na voljo v obliki brezplačnih odprtih komponent, ki jih je mogoče po želji vgraditi v vsak sistem e-javnih naročil.

d) **Dajanje orodij za spopadanje s tehničnimi težavami glede interoperablinosti na voljo gospodarskim subjektom:** IKT so vedno bolj sposobne zagotavljati rešitve, ki podpirajo komunikacijo med sistemi in aplikacijami, ki so zgrajeni na različnih tehničnih specifikacijah. Pilotni projekt PEPPOL razvija programske rešitve za prosto prodajo, s katerimi se premošča najpomembnejše tehnične nekompatibilnosti, ki lahko gospodarskim subjektom onemogočijo udeležbo v postopkih e-javnih naročil v državi partnerici. Rešitve PEPPOL se bodo preskušale v življenjskih situacijah v naslednjih mesecih. Komisija bo spodbujala in podpirala uvedbo uspešnih rešitev PEPPOL na trg.

Vprašanja

12. Kateri standardi na ravni EU so za podporo e-javnih naročil potrebni prednostno?

13. Ali naj Komisija spodbuja/poveča izdelavo rešitev z odprto kodo, ki se jih da postopno vključiti v obstoječe ali nastajajoče sisteme e-javnih naročil?

14. Ali naj Komisija še naprej daje lastne rešitve za e-javna naročila (npr. izgradnja e-PRIOR z odprto kodo) na voljo širši javnosti?

7.4. Dostopnejša (za MSP), trajnostna in inovativna javna naročila

E-javna naročila so morda že po naravi bolj kompatibilna s porabo proračunov za javna naročila, ki podpirajo cilje strategije Evropa 2020, ali pa njihovo porabo olajšujejo.

Potencial e-javnih naročil je treba popolnoma sprostiti. To ni povezano zgolj z omogočeno čezmejno udeležbo, temveč tudi s privabljanjem vseh zainteresiranih dobaviteljev, ki izpolnjujejo pogoje, tako velikih kot majhnih. Nekatere države so se držale priporočil iz akcijskega načrta in so vpeljale strategije za spodbujanje uporabe e-javnih naročil s strani MSP. Zdi se, da so bile te strategije uspešne, saj se pomemben delež MSP registrira na različnih platformah in daje ponudbe. Druge države so zaskrbljene, da ukrepi za uporabo e-javnih naročij za povečanje centralizacije ali združevanja nabave z uporabo okvirih sporazumov izključujejo MSP. Ob nadaljnjem razvoju in nadgradnji bo morda potrebno zagotoviti, da bodo vsi sistemi e-javnih naročil prijazni do MSP[12].

E-javna naročila lahko zmanjšajo tudi porabo okoljskih virov. Nazadnje lahko sledljivost in preglednost e-javnih naročil olajšata sestavljanje, izvajanje in spremljanje politik za usmerjaje odhodkov v inovativne, trajnostne in vključujoče cilje politik.

Vprašanje

15. Komisija je že sprejela ukrepe za spodbujanje izdelovanja strategij za izboljšanje dostopa MSP na trge e-javnih naročil. Kateri nadaljnji koraki bi lahko izboljšali dostop do sistemov e-javnih naročil za vse zainteresirane stranke, zlasti MSP?

7.5. Primerjalne analize in spremljanje… učenje na podlagi najboljših praks

Pri nadaljnjih korakih je ključnega pomena, da najdemo mehanizem, ki vsem strankam zagotavlja koristi bolj neposredno iz obstoječih izkušenj, kar dejavno spodbuja širše koristi e-javnih naročil. To bo zlasti pomembno v trenutnem finančnem okolju, kjer so sredstva omejena, pristop k predlogom za projekte IT (ki so bili večkrat neuspešni in so presegali dodeljene proračune) pa bo lahko bolj skeptičen.

Boljši nadzorni sistemi, tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, bi lahko omogočili boljše spremljanje napredka in ob uvedbi ustreznih kazalnikov olajšali pravočasno ukrepanje, ko se težave pojavljajo in ne šele takrat, ko se zakoreninijo.

---

[12] Komisija namerava povečati dostopnost odprtega e-PRIOR za MSP tako, da bo vzpostavila portal za dobavitelje.

7.6. Mednarodni razvoj in sodelovanje

Komisija je bila kot del akcijskega načrta iz leta 2004 vključena v razne pobude, namenjene prispevanju k razvoju mednarodnega okvira za e-javna naročila. Čeprav pogajanja še potekajo, revidirano besedilo GPA vsebuje določbo o e-javnih naročilih, Komisija pa je v zvezi z uvedbo e-javnih naročil sodelovala tudi s Komisijo Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL). Čeprav je bil do danes napredek omejen, si Komisija prizadeva nadalje širiti sprejemanje e-javnih naročil in zastopati evropske rešitve.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

E-javna naročila niso več neuresničljiv načrt, v številnih regija in državah članicah vedno bolj postajajo uporabljena resničnost. Kjer se uporabljajo, prinašajo želene rezultate. Ti sistemi so pokazali zmožnosti za pospešitev javne nabave in olajšanje pretoka javnih odhodkov v okviru sedanji kriznih razmer.

Vendar e-javna naročila daleč zaostajajo za pričakovanji iz Manchestrske deklaracije. Z izjemo Portugalske Komisija ocenjuje, da e-javna naročila v letu 2010 niti v državah članicah, ki so ta sistem najhitreje prevzele, ne obsegajo več kot 5 % skupnih odhodkov za javna naročila, načrti pa so predvidevali 50 %. Za ohranjanje in pospeševanje prehoda na e-javna naročila je potrebna vodilna vloga na vseh vladnih ravneh, vključno z EU. Če je naročnikom prepuščena izbira, se bodo držali preizkušenih načinov (v papirni obliki), ki jim zaupajo, in ne bodo vlagali v te obetavne nove možnosti ter jih ne bodo uporabljali.

Ta zelena knjiga je predstavila nekatere nove zamisli za premagovanje inercije, ki vlada med naročniki in gospodarskimi subjekti in trenutno upočasnjuje prehod na e-javna naročila.

Opisuje tudi številne predlagane poti za zagotovitev, da uvedba e-javnih naročil ne povzroči nastanka novih tehničnih in upravnih ovir za čezmejno udeležbo v postopkih javnih naročil. Države članice, regije in sektorji z različno hitrostjo izkoriščajo možnosti, ki jih nudijo e-javna naročila. Zagotoviti moramo, da ta spremenljiva geometrija ne povzroči nepotrebnih ali nesorazmernih ovir pri čezmejnem javnem naročanju. To vključuje razjasnjevanje obveznosti organizatorjev postopkov e-javnih naročil, da se izogibajo uvajanju pogojev, ki bi nepotrebno in nesorazmerno onemogočali čezmejno udeležbo. Predvideva tudi številne korake opremljanja naročnikov in gospodarskih subjektov za učinkovito interakcijo v okviru spletnega javnega naročanja.

Komisija je zastavila niz vprašanj, povezanih z ocenjevanjem stanja glede e-javnih naročil v Evropi in njenimi predlogi o možnih načinih za premagovanje ključnih ovir za uvedbo in uporabo e-javni naročil na enotnem trgu. Komisija vse zainteresirane stranke vabi k odzivu na ta vprašanja. Rok za prejem pripomb je 31. januarja 2011 (e-naslov: markt-consult-eproc@ec.europa.eu).

Službe Komisije bodo analizirale vse pripombe in v letu 2011 objavile sintezo stališč.

PRILOGA I: Določbe direktiv o javnih naročilih iz leta 2004 (2004/17/ES[13] in 2004/18/ES[14]) v zvezi z e-javnimi naročili

Vsebina	Sklic	Opis
Elektronska sredstva obveščanja	Člena 1.12 in 1.13 2004/18/ES ter člena 1.11 in 1.12 2004/17/ES	Razjasnjeno je, da pisna komunikacija vključuje elektronska sredstva, tj. „uporabo elektronske opreme za obdelavo podatkov (vključno z digitalno kompresijo) in shranjevanje podatkov, ki se pošiljajo ter prejemajo po žici, radiu, mikrovalovnih, optičnih sredstvih ali drugih elektromagnetnih sredstvih“.
e-podpisi	Člen 42.5(b) 2004/18/ES ter člen 48.5(b) 2004/17/ES	Države članice lahko zahtevajo, da se elektronskim ponudbam doda izpopolnjeni elektronski podpis v skladu s členom 5(1) Direktive 1999/93/ES (napredni elektronski podpis, ki temelji na kvalificiranem potrdilu).
Dinamični nabavni sistem (DPS)	Člen 1.6 2004/18/ES ter člen 1.5 2004/17/ES	Dinamični nabavni sistem je opredeljen kot povsem elektronski postopek za običajne nakupe, je omejenega trajanja in je med celotnim obdobjem veljavnosti odprt za gospodarskega subjekta, ki izpolnjuje merila za izbor in je predložil okvirno ponudbo.
e-dražbe	Člen 1.7 2004/18/ES ter člen 1.6 2004/17/ES	Opredeljene so kot ponavljajoči se postopek, ki vključuje elektronsko napravo za predstavitev novih cen, popravljenih navzdol, in/ali novih vrednosti za nekatere sestavne dele ponudb po začetni oceni ponudb in omogoča razvrščanje ponudb.
e-katalogi	Uvodna izjava 12 2004/18/ES ter uvodna izjava 20 2004/17/ES	Opredeljeni so kot orodje za olajševanje javnega naročanja, natančneje kot način za udeležbo pri javnih naročilih na podlagi okvirnega sporazuma ali če se uporablja DPS.
e-obvestilo	Členi 36.2, 36.3 in 36.6 2004/18/ES ter člena 44.2 in 44,3 2004/17/ES	Obvestilo se pošlje z uporabo standardnih obrazcev, ne pa nujno z uporabo elektronskih sredstev, v pospešenih postopkih pa morajo biti obvestila poslana po telefaksu ali z uporabo elektronskih sredstev. E-obvestilo skrajšuje rok za objavo in povečuje največjo dovoljeno dolžino objav.
Profili kupca	Točka 2(b) Priloge VIII 2004/18/ES ter točka 2(b) Priloge XX 2004/17/ES	Opredeljeni kot skupek podatkov glede dejavnosti naročnika v zvezi z naročilom, ki lahko vključuje prejšnja informativna obvestila ter uporabne splošne informacije, kot je kontaktna točka.

13 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/17/ES z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo naročil v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, glej http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT.

14 Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, glej http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:EN:NOT.

Vsebina	Sklic	Opis
Elektronski dostop do dokumentov	Člen 38.6 2004/18/ES, (ustrezna določba člen 45.6 2004/17/ES)	Roki za sprejemanje ponudb se lahko skrajšajo za pet dni, če naročnik po elektronski poti ponuja neomejen in celovit neposreden dostop do razpisne dokumentacije in vseh dodatnih dokumentov. V obvestilu mora biti naveden internetni naslov, na katerem so ti dokumenti dostopni.

PRILOGA II: Stanje ukrepov iz akcijskega načrta

Cilj I: Zagotavljanje dobrega delovanja notranjega trga pri elektronskem javnem naročanju	
Pravilno ter pravočasno izvajanje pravnega sistema	
Komisija izda razlagalni dokument o novih predpisi glede elektronskega javnega naročanja	**Končano**
Komisija zagotovi demonstratorje za spletno izobraževanje, prek katerega se naročniki in gospodarski subjekti spoznavajo z novimi določbami glede e-javnih naročil in novimi orodji	**Končano**
Komisija zagotovi državam članicam ustrezno pomoč pri prenašanju novih predpisov v njihovo zakonodajo	**Končano**
Dopolnitev pravnega sistema z ustreznimi osnovnimi orodji	
Komisija sprejme nove standardne obrazce za obvestila o javnih razpisih, ki upoštevajo nove postopke in uporabo novih elektronskih sredstev komuniciranja	**Končano**
Komisija predstavi predloge za revizijo enotnega besednjaka javnih naročil	**Končano**
Komisija predstavi načrt za popolni elektronski sistem za zbiranje in objavo obvestil o javnih naročilih na spletišču TED (Tenders Electronic Daily – dnevna elektronska javna naročila)	**Končano**
Države članice uvedejo popolni elektronski sistem na državni ravni, vključno z ustreznimi orodji za avtomatizirano zbiranje in objavo na TED	**V teku**
Izogibanje oviram za izvajanje elektronskih postopkov javnega naročanja in odstranjevanje teh ovir	
Države članice in Komisija preskusijo, pojasnijo in potrdijo rezultate skupnih funkcionalnih zahtev za sistem e-javnega naročanja programa IDA (Interchange of Data between Administrations – elektronska izmenjava podatkov med upravami)	**Končano**
Države članice proučijo, ali so bili vsi delujoči sistemi e-javnih naročil prilagojeni zahtevam iz direktiv	**V teku**
Države članice uvedejo nacionalne sisteme akreditacije za preverjanje skladnosti elektronskih sistemov oddajanja ponudb s pravnim okvirom	**V teku**
Države članice in Komisija s pomočjo študije izvedljivosti pretehtajo, ali naj uvedejo Evropski sistem za preverjanje skladnosti	**Končano**
Komisija predlaga ukrep v okviru programa IDABC (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens – interoperabilno zagotavljanje vseevropskih storitev e-uprave javnim upravam, podjetjem in državljanom) za podporo državam članicam pri usklajevanju izvajanja uporabe naprednih kvalificiranih podpisov za reševanje težav glede interoperabilnosti, v letih 2005–2009	**Končano**
Če to zahteva nacionalna zakonodaja, države članice uporabljajo interoperabilne kvalificirane elektronske podpise	**V teku**
Odkrivanje in obravnavanje težav glede interoperabilnosti	

CEN/ISSS (Centre Européen de Normalisation/Workshop on Information Society Standardisation Systems – Centre Européen de Normalisation/delavnica o sistemih standardizacije informacijske družbe) zaključi analizo o potrebah glede interoperabilnosti za učinkovita e-javna naročila	**Končano**
Komisija predlaga nadaljevanje dejavnosti na področju e-javnih naročil v okviru programa IDABC za izmenjavo mnenj in razpravo o vprašanjih interoperabilnosti in spremljanje razvoja držav članic	**Končano (delo prevzel IDABC/ISA)**
Komisija in države članice spodbujajo dejavnosti standardizacije na evropski ravni in navežejo stike z mednarodnimi organi za standardizacijo	**V teku**
Cilj II: Doseganje večje učinkovitosti javnega naročanja, izboljšanje uprave in konkurenčnosti	
Povečanje učinkovitosti javnega naročanja in izboljšanje uprave	
Države članice pripravijo nacionalne načrte za uvedbo e-javnih naročil, ki določajo merljivo ciljno zmogljivost, upoštevajoč posebne nacionalne potrebe	**Delno končano**
Države članice spodbujajo priprave podobnih načrtov s strani posameznih državnih kupcev in koordinirajo ter spremljajo njihovo izvajanje	**Delno končano**
Komisija nadalje spremlja delo CEN/ISSS v zvezi z e-izdajanjem računov in predlaga nadaljevanje dejavnosti XML iz let 2003–2004 v zvezi z e-izdajanjem računov in e-naročanjem v okviru programa IDABC	**V teku**
Države članice vzpostavijo učinkovite elektronske sisteme za zbiranje in obdelavo statističnih podatkov o javnem naročanju	**Delno končano**
Povečanje konkurenčnosti na trgu javnega naročanja po vsej EU	
Komisija preuči možnost predlaganja storitev za elektronsko pridobitev informacij o poslovanju in potrdil v javnem naročanju za izvajanje v okviru programa IDABC	**Končano**
Države članice in Komisija se dogovorijo o skupnih pogosto zahtevanih elektronskih potrdilih za uporabo pri e-javnih naročilih	**V teku**
Komisija predlaga pripravo študije o e-katalogih v dinamičnih nabavnih sistemih in elektronskih okvirnih sporazumih, ki bi temeljila na delu CEN/ISSS v okviru programa IDABC	**Končano**
.Omrežje javnega naročanja organizira merjenja uspešnosti glede preglednosti, revizij in sledljivosti sistemov e-javnih naročil.	**Odloženo**
Omrežje javnega naročanja organizira delavnice za spodbujanje izmenjave mnenj glede razpisne dokumentacije	**Odloženo**
Države članice sprožijo in podprejo posebne programe ozaveščanja in usposabljanja za MSP na državni in regionalni ravni	**V teku**
Cilj III: Vzpostavitev mednarodnega okvira za elektronsko javno naročanje	
Komisija zaključi pogajanja glede pregleda Sporazuma o vladnih naročilih (GPA)	**V teku**

Komisija prevzame pobudo v Sporazumu o vladnih naročilih z namenom, da doseže napredek pri poenotenju skupne nomenklature za razvrstitev blaga in storitev, ki so predmet javnega naročanja	**V teku**
Komisija spodbuja dejavnosti mednarodnih organov in forumov za standardizacijo in se z njimi poveže, da se izogne težavam glede tehnoloških ovir v zvezi z interoperabilnostjo na mednarodni ravni	**V teku**
Komisija sodeluje z mrežo multilateralnih razvojnih bank z namenom usklajevanja tehnične pomoči za tretje države pri preoblikovanju in informatizaciji njihove ureditve javnega naročanja	**V teku**
Komisija prouči morebitne potrebne prilagoditve in upravičenost e-javnih naročil v okviru zunanjih instrumentov pomoči EU	**V teku**