



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.4.2012
COM(2012) 179 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Strategija za e-javna naročila

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Strategija za e-javna naročila

1. UVOD

V tem sporočilu je predstavljen strateški pomen elektronskih javnih naročil (e-javna naročila)¹, poleg tega so določeni glavni ukrepi, s katerimi namerava Komisija podpreti prehod na popolnoma e-javna naročila v EU.

E-javna naročila lahko precej poenostavijo izvedbo javnega naročila, zmanjšajo odpadke in zagotovijo boljše rezultate postopka javnega naročanja (nižja cena, boljša kakovost), saj spodbujajo večjo konkurenčnost znotraj enotnega trga. Prav tako lahko prispevajo k reševanju dveh pomembnih izzivov, s katerimi se danes sooča evropsko gospodarstvo, to sta: potreba po izboljšanju učinkovitosti javne porabe v okviru fiskalnih omejitev ter potreba po iskanju novih virov za gospodarsko rast.

Javni organi naročniki in subjekti, ki so že prešli na e-javna naročila navadno poročajo o prihrankih med 5 in 20 %; izkušnje prav tako kažejo, da se stroški naložbe hitro povrnejo. Glede na velikost celotnega trga javnih naročil v EU lahko vsakih prihranjenih 5 % v javno blagajno vrne približno 100 milijard EUR. E-javna naročila lahko tudi zagotovijo precejšnje koristi za okolje, saj se zmanjšajo poraba papirja in prevoz ter tudi potreba po dragem prostoru za arhiviranje ter s tem povezana poraba energije. Gospodarske in okoljske koristi e-javnih naročil so torej med seboj povezane in prispevajo k cilju trajnostne rasti iz strategije EU 2020. Poleg tega evropska digitalna agenda² in akcijski načrt za e-upravo 2011–2015³ poudarjata pomen povezovanja sistemov za e-javna naročila na celotnem skupnem trgu.

Kljub nedvomnim koristim EU zaostaja tako na področju lastnih ciljev kot z mednarodnega vidika. E-javna naročila se kljub ambicioznim političnim ciljem⁴ še vedno uporabljajo le v 5–10 % postopkov javnih naročil, ki se izvedejo v EU. Za primerjavo, Koreja je do leta 2007 že v celoti vzpostavila spletni trg za javna naročila, s katerim letno prihrani 4,5 milijarde USD⁵ (približno 8 % vseh letnih izdatkov za javna naročila); v Braziliji je 80 % javnih naročil izvedenih elektronsko. EU mora ukrepati takoj, da bi lahko uživala koristi e-javnih naročil in preprečila izgubo konkurenčnosti.

¹ Uporaba elektronskega komuniciranja in elektronske obdelave transakcij s strani organizacij javnega sektorja pri oskrbovanju in naročanju storitev ali pri objavi razpisa za javne gradnje.

² COM(2010) 245

³ COM(2010) 743 z dne 15. decembra 2010.

⁴ V skladu z ministrsko deklaracijo iz Manchestra z dne 24. novembra 2005 „bodo javne uprave po Evropi usposobljene, da bodo 100% svoje oskrbe opravile elektronsko“ ter „Do leta 2010 bo vsaj 50% javnih naročil nad pragom javnih naročil Evropske unije izvedenih elektronsko: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

⁵ Glej <http://www.pps.go.kr/english/> za nadaljnje informacije.

Komisija je predstavila ambiciozen, a izvedljiv predlog za posodobitev pravnega okvira za javna naročila v EU⁶, kot je predviden v Aktu za enotni trg iz leta 2011⁷. Eden od ciljev teh predlogov je doseči popoln prehod na e-javna naročila v EU do sredine leta 2016⁸. Končni cilj so „e-javna naročila od začetka do konca“, pri čemer se vse faze postopka od objave (e-objava) do plačila (e-plačilo) opravijo elektronsko⁹. S tem se poveča učinkovitost e-javnega razpisa za javni sektor ter se evropskim podjetjem (zlasti MSP) dovoli, da koristijo vse ugodnosti digitalnega enotnega trga.

2. SPREMEMBA NA BOLJE – GOSPODARSKI RAZLOGI ZA E-JAVNA NAROČILA

Trg EU za javna naročila je velik: veljavne direktive pokrivajo naročila v vrednosti približno 447 milijard EUR, medtem ko je po ocenah vrednost celotnega trga za kupovanje blaga, storitev in del s strani javnega sektorja EU presega 2,4 bilijona EUR¹⁰. E-javna naročila omogočajo močno izboljšanje učinkovitosti tega velikega trga:

- e-javna naročila lahko pomagajo izboljšati preglednost javnih naročil in dostop do njih, zlasti za mala in srednja podjetja, s čimer se spodbudijo čezmejna konkurenca, inovativnost in rast na enotnem trgu; prav tako lahko zmanjšajo število napak, saj ni potrebe po ponavljanju se kodiranju informacij na papirju v sistemih IT v različnih fazah postopka javnega naročanja;
- z e-javnimi naročili je mogoče znatno zmanjšati stroške, in sicer z znižanjem cene, ki jo javni sektor plača za nakup blaga, storitev in del, ter z znižanjem stroškov transakcij za javni sektor in gospodarske subjekte (vključno s skrajšanjem trajanja postopkov javnih naročil). Tako pridobljeni prihranki lahko pomagajo spodbujati fiskalno konsolidacijo ali se lahko preusmerijo v pobude, ki povečujejo rast.

Ekonomski modeli, ki so jih pripravile službe Evropske komisije kažejo, da ima lahko znižanje cen pri javnih naročilih¹¹ precejšen makroekonomski učinek. Znižanja cen, ki so se upoštevala v teh modelih, so znotraj razpona, ki so ga dosegli obstoječi sistemi e-javnih naročil, ter lahko dvignejo BDP za od 0,1 % do 0,2 % v petih letih¹². Zadržana približna

⁶ Predlogi z dne 20. decembra 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final, in COM(2011) 897 final.

⁷ V Aktu za enotni trg je opredeljen sklop ukrepov za spodbuditev evropskega gospodarstva in ustvarjanje delovnih mest.

⁸ Predlogi določajo obvezno uporabo e-javnih naročil najpozneje dve leti po roku za prenos, ki bi po trenutnem razporedu za sprejetje moral omogočiti uvedbo do sredine leta 2016.

⁹ Postopki javnega naročanja zajemajo dve glavni fazi: fazo pred oddajo in fazo po oddaji. Faza pred oddajo vključuje vse podfaze javnega naročila do oddaje naročila (objava razpisa, dostop do razpisne dokumentacije, predložitev ponudb, ocenjevanje predlogov in oddaja naročila). Faza po oddaji vključuje vse podfaze javnega naročila po oddaji naročila (naročanje, izdaja računa in plačilo).

¹⁰ Glej poročilo Evropske komisije o kazalnikih javnega naročanja 2010: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

¹¹ Naročniki in subjekti, ki že uporabljajo e-javna naročila navadno poročajo o prihrankih med 5 in 20 %, zlasti zaradi znižanja cen.

¹² Glej Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, november 2009 (GD za gospodarske in finančne zadeve, Evropska komisija): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

ocena iz druge študije kaže, da bi lahko popoln prehod na e-javna naročila ustvaril 50 do 75 milijard EUR/ leto¹³.

Obstajajo številni primeri uspešnih rešitev za e-javna naročila, ki se že uporabljajo po vsej Evropi:¹⁴

- po uvedbi e-javnih naročil je portugalskim bolnišnicam uspelo znižati cene javnih naročil za 18 %. Skupno je prehod na e-javna naročila na Portugalskem po ocenah ustvaril prihranek približno 650 milijonov EUR v prvem letu in bi lahko znašal celo 1,2 milijardi EUR, če bi vsi javni organi naročniki v celoti izvajali postopke e-javnih naročil. Potencialni prihranki tako znašajo med 6 % in 12 % vseh stroškov javnih naročil. Večina prihrankov je bila posledica nižjih cen zaradi večje konkurence (več ponudb na postopek), čeprav so bili nižji tudi stroški upravnih postopkov;
- XchangeWales, valižanski program za e-javna naročila, je omogočil prihranek 58 milijonov GBP (podatki iz decembra 2011) tri leta po uvedbi. Naložbeni stroški vzpostavitve programa so bili povrnjeni že v enem letu. Do danes je program omogočil prihranek približno 15 milijonov listov papirja, kar ustreza 101 toni CO₂. Do zdaj je v sistemu registriranih 56 000 dobaviteljev, naročila v vrednosti 18 milijard GBP pa so se oglaševala elektronsko;
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*), francoski osrednji nabavni organ, ocenjuje, da je postopni prehod na e-javna naročila zmanjšal upravno obremenitev za kupce za 10 % (npr. s hitrejšo analizo ponudb in lažjim dostopom do dokumentov) ter za dodatnih 10 % za s tem povezane pravne storitve (ker se pri uporabi e-javnih naročil zahteva manj pravnega nadzora). Stroški vpeljave sistema so bili minimalni v primerjavi z že realiziranimi koristmi, čeprav je potrebnega kar nekaj napora za usposabljanje osebja in spremembo notranjih delovnih metod;
- študija 400 lokalnih organov na Nizozemskem kaže, da prehod na e-javna naročila omogoča prihranek stroškov pri obravnavi ponudb za več kot 8 500 EUR na ponudbo. To temelji na uporabi elektronskih sredstev od objave razpisov do predložitve ponudb, ampak ne vključuje samodejnega vrednotenja (ki ni bilo na voljo na platformah v času raziskave, vendar zdaj ustvarja dodatne pomembne prihranke). Dva izmed ključnih dejavnikov, ki prispevajo k tem prihrankom stroškov, sta skrajšanje časa, saj na postopek naročniki prihranijo približno do 3 dni, ponudniki pa do 1 dan, ter nižji stroški tiskanja in poštnine (ocenjeni stroški 2 350 EUR na ponudbo).
- nedavna raziskava norveških upraviteljev javnih naročil je pokazala, da nihče izmed upraviteljev, vključenih v raziskavo, ne razmišlja o vrnitvi na ročno, na papirju, izvedbo postopkov javnih naročil. Raziskava je pokazala, da je uporaba e-javnih naročil povečala sodelovanje tujih podjetij (22 % vprašanih) ter malih in srednjih podjetij (30 % vprašanih), zagotovila večje število ponudb na naročilo (74 % vprašanih), znižala nabavne stroške (70 % vprašanih) ter skrajšala čas, ki se porabi za vsako ponudbo za več kot 10 % (73 % sodelujočih). Medtem ko ti rezultati zaradi

¹³ Glej *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, raziskava Deutsche Bank (februar 2011). Glej: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000269867.PDF.

¹⁴ Te primere je pridobila Evropska komisija z neposrednim stikom z različnimi javnimi organi in zainteresiranimi stranmi.

omejene velikosti uporabljenega vzorca morda niso popolnoma reprezentativni, kažejo na možne koristi e-javnih naročil.

Uvedba rešitev e-javnih naročil neizogibno prinaša nekaj začetnih stroškov, vendar izkušnje kažejo, da je te mogoče povrniti v razmeroma kratkem času. Poleg tega obstoječi sistemi kažejo, da so lahko močno sredstvo za spodbujanje udeležbe malih in srednjih podjetij, vključno v čezmejnem okolju, ker mala in srednja podjetja lažje prepoznajo in se odzovejo na razpise z uporabo elektronskih sredstev kot v tradicionalni obliki na papirju.

3. PREMAGOVANJE OVIR – POT NAPREJ

Gospodarski razlog za e-javna naročila je prepričljiv, tehnologije, ki omogočajo e-javna naročila, pa so sedaj dostopne vsem. Kljub temu številne ovire še naprej ovirajo prehod na popolnoma e-javna naročila v EU. V odgovorih na Zeleno knjigo o e-javnih naročilih iz leta 2010¹⁵ se pojavljata dva glavna vzroka za počasno uvajanje:

1. „*Počasnost*“ nekaterih zainteresiranih strani. Izziv je oklevajoče kupce in dobavitelje prepričati, da spremenijo zakoreninjene navade ter jih prepričati, da so predvidene koristi dosegljive in da je naložbe mogoče povrniti v razumnem obdobju.
2. *Razdrobitev trga*, ki lahko nastane zaradi različnih sistemov, včasih tehnično kompleksnih, ki se uporabljajo po vsej EU (in včasih znotraj posamezne države članice), zaradi česar se lahko povišajo stroški za gospodarske subjekte/dobavitelje).

Tako je izziv prepričati zainteresirane strani, da sprejmejo nove elektronske rešitve, in zagotoviti, da nameščeni sistemi olajšujejo širši dostop do teh dragocenih trgov po vsej EU. Rezultati ocene akcijskega načrta iz leta 2010¹⁶ za e-javna naročila kažejo, da so potrebni dodatni ukrepi za podporo uvajanju e-javnega naročanja, saj je tehnologija za izvedbo e-javnih naročil sedaj na voljo za uporabo. Za premagovanje teh ovir Evropska komisija izvaja številne ukrepe, tako zakonodajne kot nezakonodajne. V tem poglavju so opisani ti ukrepi.

3.1. Oblikovanje učinkovitega zakonodajnega okvira

Strategija iz tega sporočila temelji na določbah o e-javnih naročilih iz zakonodajnih predlogov, ki jih je Evropska komisija sprejela decembra 2011 in bi nadomestili obstoječi zakonodajni okvir. Temelji na predpostavki, da bodo ti predlogi sprejeti brez bistvenih sprememb. Vendar to ne vpliva na rezultat zakonodajnega postopka, ki ga bodo morale upoštevati organizacije, ki uvajajo sisteme za e-javno naročanje.

Predlog o klasičnem sektorju¹⁷ določa postopen prehod k popolni uporabi elektronskih sredstev komunikacije. Ta bodo postala obvezna za nekatere faze postopka javnega naročanja in za nekatere akterje do roka za prenos, npr. e-obvestilo v TED¹⁸ in elektronska razpoložljivost obvestil o javnem naročilu. Osrednji nabavni organi bi morali prav tako preiti na povsem elektronska sredstva komunikacije, vključno z elektronsko oddajo ponudb (e-

¹⁵ Povzetek odgovorov na Zeleno knjigo o razširitvi uporabe e-javnih naročil v EU: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

¹⁶ Glej akcijski načrt in z njim povezane dokumente, vključno z njegovo oceno iz leta 2010, na strani: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm.

¹⁷ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih (COM(2011) 896 final).

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) je spletna različica Dodatka k Uradnemu listu Evropske unije, v katerem so objavljena evropska javna naročila.

oddaja), do tega datuma. Vsi drugi javni organi naročniki bodo morali izvesti vse postopke javnih naročil z uporabo elektronskih sredstev komunikacije najpozneje dve leti po roku za prenos, razen v ustrezno utemeljenih okoliščinah.

Predlog vključuje tudi poenostavljene določbe o urejanju nekaterih elektronskih postopkov in orodij, kot so dinamični nabavni sistemi (DPS), elektronske dražbe (e-dražbe) in elektronski katalogi (e-katalogi). Poleg tega bo e-Certis postala obvezna klirinška hiša dve leti po roku za prenos. Pripravila bo seznam potrdil in izjav, ki se lahko zahtevajo za usposobljenost ponudnika pri javnem naročilu ter bo določila kriterije enakovrednosti po vseh državah članicah. Tako bo zagotovila večjo jasnost in pravno varnost, zlasti pri čezmejni oddaji ponudb, kar zadeva potrdila in izjave, ki jih lahko zahtevajo države članice¹⁹.

Določbe o e-javnih naročilih v predlogu o sektorju gospodarskih javnih služb²⁰ so precej podobne tistim v klasičnem sektorju. Predlog o koncesijah²¹ vključuje tudi zahteve o elektronskih sredstvih komunikacije ter določa prehodno obdobje petih let namesto dveh. Če se predlogi Komisije sprejmejo do konca leta 2012 (rok, ki ga je potrdil Evropski svet na neformalnem zasedanju 30. januarja 2012), bi se velika večina postopkov javnega naročanja, zajetih v predlogu, načeloma izvajala z uporabo elektronskih sredstev komuniciranja do sredine leta 2016.

Nenazadnje predlogi podpirajo izmenjavo informacij in najboljših praks ter večje sodelovanje z uporabo informacijskega sistema za notranji trg (IMI), varne spletne aplikacije, ki pristojnim organom v EGS omogoča hitro in enostavno komunikacijo s partnerji v tujini. V prihodnosti obstaja možnost preverjanja sinergij med aplikacijami IMI in sistemom e-Certis.

Postopni pristop k izvajanju e-javnih naročil je oblikovan tako, da imajo vse zainteresirane strani čas za reševanje operativnih izzivov, hkrati pa zagotavlja pospešeno uvajanje sprememb ter jamči, da države članice upoštevajo isti okvirni časovni raspored. Cilj je preprečiti dolgotrajnejši soobstoj vzporednih elektronskih postopkov in postopkov z uporabo papirja, ki znatno zvišajo stroške za javne organe naročnike in gospodarske subjekte. Komisija poziva države članice, naj začnejo s potrebnimi pripravljalnimi deli takoj, ko je mogoče, da zagotovijo pravočasno skladnost s temi določbami. Komisija bo spremljala in javno poročala o napredku v državah članicah, kot je določeno v poglavju 3.5.

Predlogi Komisije spodbujajo interoperabilnost med sistemi za e-javna naročila ter vsebujejo določbe, oblikovane za zagotavljanje, da dobavitelji ne naletijo na tehnične ovire pri oddaji ponudb prek različnih sistemov. V ta namen pooblašča Komisijo, da sprejme delegirane akte na več specifičnih področjih, da postane uporaba posebnih tehničnih standardov obvezna. Ti lahko temeljijo na delu zadevnih organov za standardizacijo ter na priporočilih strokovne skupine za e-ponudbe (glej oddelek 3.2). Poleg tega se v okviru evropske digitalne agende razvijajo smernice za uporabo standardov pri javnih naročilih sistemov IKT²².

¹⁹ Več informacij o e-CERTISu je na voljo na spletnem portalu Europa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (COM(2011) 895 final).

²¹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb (COM(2011) 897 final).

²² Ukrep Evropske digitalne agende „Smernice za povezavo med standardizacijo IKT in javnim naročanjem“.

Čeprav ne predpisujejo uporabe elektronskih podpisov (e-podpisi), je cilj zakonodajnih predlogov doseči boljše ravnovesje med omogočanjem prilagodljivosti javnim organom, ki želijo uporabljati to orodje, ter zagotavljanjem večje čezmejne interoperabilnosti rešitev e-podpisov. Če javni organi zahtevajo uporabo naprednega elektronskega podpisa, kot je določeno v Direktivi 1999/93/ES o e-podpisih, morajo sprejeti e-podpise, podprte s kvalificiranim elektronskim certifikatom z zanesljivega seznama iz Odločbe Komisije 2009/767/ES. Ta predlog tako nadgrajuje pristop, razvit na podlagi direktive o storitvah.

Komisija trenutno ocenjuje okvir za elektronsko identifikacijo, overjanje in podpise, da bi se izboljšala zaupanje in varnost ter zagotovili enostavna uporaba in interoperabilnost takih sistemov po EU. Zakonodajni predlog se pričakuje do konca drugega četrtertja leta 2012.

KLJUČNI UKREPI:

- (1) Evropski parlament in Svet dosežeta soglasje o **novem zakonodajnem okviru, ki zahteva popoln prehod na e-javna naročila**. Rok: sprejetje do konca leta 2012.
- (2) Evropska komisija po potrebi **uskladi tehnične zahteve** z delegiranimi akti. Rok: po sprejetju novih direktiv.
- (3) Evropska komisija predlaga **nov zakonodajni okvir za elektronsko identifikacijo, overjanje in podpise**. Rok: do drugega četrtertja leta 2012.

3.2. Spodbujanje praktičnih rešitev na podlagi najboljših praks

Nedavni zakonodajni predlogi so potrebni, vendar niso zadosten pogoj za uspešno izvajanje e-javnih naročil v EU. Poleg tega je potrebnih več nezakonodajnih spremnih ukrepov za podporo državam članicam med njihovim prehodom na popolnoma e-javna naročila ter za obravnavo nekaterih praktičnih izzivov, ki trenutno ovirajo uporabo.

Informacijska tehnologija je zdaj dovolj razvita, da omogoči novo generacijo sistemov e-javnih naročil. Nove paradigme, ki se že uporabljajo v zasebnem sektorju, postajajo na voljo kupcem iz javnega sektorja ter jim tako omogočajo poenostavitev in pospešitev postopka nabave brez ogrožanja javnih interesov, ki jih mora upoštevati javno naročilo, npr. preglednost, konkurenčnost, vključitev malih in srednjih podjetij ter čezmejnih ponudnikov itd.

Zakonodajni predlogi Komisije prepoznavajo ta potencial in temeljijo na načelu poenostavitve, pri čemer gre za prednostno usmeritev, ki bi jo bilo treba ohraniti pri obravnavi praktičnega izvajanja rešitev za e-javna naročila. Takšne rešitve morajo poskušati zagotoviti optimalno ravnovesje med zmogljivostjo, stroškovno učinkovitostjo in dostopnostjo ob istočasnem spoštovanju zahtev zakonodaje EU. Ti sistemi bi morali biti oblikovani tako, da zagotovijo polno sodelovanje malih in srednjih podjetij na trgu javnih naročil v skladu z aktom o malih podjetjih in načelom „najprej pomisli na male“. Poseben cilj bi moral biti zagotovitev čim boljše dostopnosti faze e-oddaje z odpravo ovir, ki trenutno pogosto odvrta nove udeležence, da bi opravili zapletene postopke registracije ali overjanja, ki jih zahtevajo določene platforme, pri čemer v nekaterih primerih zahtevajo uporabo orodij ali sredstev, ki so na voljo le v zadevni državi.

Za obravnavo teh izzivov je Komisija ustanovila strokovno skupino za e-javna naročila (e-TEG), ki je zadolžena za opredelitev načrta za e-javno naročanje pred oddajo, ki zagotavlja podlago za razvoj najboljših rešitev. Cilj je spodbujati rešitve, ki dosegajo optimalno ravnovesje med uporabnostjo in drugimi lastnostmi, na primer varnostjo. Bistvena naloga

skupine e-TEG je opredeliti učinkovit model za e-oddajo, ker je to trenutno glavno ozko grlo za širše izvajanje e-javnih naročil. Tekoče delo na standardih, kot se izvaja v okviru delavnice CEN BII, bo nadgradil e-TEG.

Z uporabo tega načrta kot referenčnega modela bo skupina e-TEG pripravila tudi priporočila o ukrepih, ki jih morajo sprejeti institucije EU in države članice za zagotovitev uvajanja platform za e-javna naročila, ki zagotavljajo čezmejni dostop in olajšujejo uporabo s strani vseh gospodarskih subjektov, zlasti malih in srednjih podjetij, pri čemer se vseeno ohrani avtonomija države članice, da oblikuje rešitve, ki najbolj ustrezajo nacionalnim zahtevam in jih je mogoče povezati z obstoječimi platformami.

Istočasno je Komisija začela študijo za primerjavo obstoječih praks e-javnega naročanja v Evropi. To bo vodilo k objavi knjige primerov („zlata knjiga“) najboljših praks za izvajanje, ki temeljijo na oceni obstoječih platform e-javnih naročil glede na kriterije, kot so dostopnost, enostavnost uporabe in stroškovna učinkovitost. Rezultat tega dela se bo uporabil za spodbujanje približevanja tem dobrim praksam in njihovega prevzemanja s strani držav članic in javnih organov, ki vlagajo v infrastrukturo e-javnih naročil.

KLJUČNI UKREPI:

- (4) **e-TEG** (strokovna skupina) izda **priporočila za spodbujanje najboljših sistemov za e-javna naročila**, ki olajšujejo čezmejni dostop in poenostavljajo uporabo za vsa podjetja. Rok: začetek leta 2013.
- (5) Evropska komisija objavi **poročilo o najboljših praksah e-javnega naročanja**. Evropska komisija uporabi te rezultate za spodbujanje najboljših praks po EU. Rok: sredina leta 2013.

3.3. Podpora razvoju infrastrukture e-javnega naročanja

Komisija je spodbudila izvajanje rešitev za čezmejna e-javna naročila prek projekta PEPPOL (vseevropska javna naročila na spletu)²³, pilotnega projekta, ki se delno financira iz programa za konkurenčnost in inovativnost (CIP). Program PEPPOL ne zagotavlja platforme za e-javna naročila, ampak mostove za interoperabilnost, ki so potrebni za povezavo že obstoječih platform v državah članicah. Projekt se bo zaključil sredi leta 2012, Komisija pa namerava podpreti trajnost serije interoperabilnih rešitev programa PEPPOL. Poleg tega je trenutno odprt nov razpis CIP za zbiranje predlogov za razvoj obsežnih, skladnih in ponovno uporabnih sestavnih delov za javne storitve z združevanjem in zaključevanjem del, ki se izvajajo s petimi trenutnimi pilotnimi projekti CIP (vključno s PEPPOL)²⁴.

Kot del večletnega finančnega okvira je Komisija predlagala uvedbo programa za povezovanje Evrope (CEF)²⁵. Njegov cilj je podpreti naložbe v razvoj infrastrukture, ki je potrebna, da se omogoči opravljanje čezmejnih javnih služb (tj. osnovna infrastruktura za digitalne storitve v interesu javnosti). Predlagani proračun za te infrastrukture je približno 2 milijardi EUR, e-javna naročila pa bi bila ena od ključnih možnih storitev. Po trenutnih ocenah se bodo projekti, ki se financirajo v okviru CEF, začeli uporabljati v letih 2014–2015;

²³ <http://www.peppol.eu/>.

²⁴ Glej http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ CEF je bil predlagan leta 2011 kot skupni instrument za financiranje vseevropskih omrežij. Glej sporočilo Komisije o paketu rasti za integrirane evropske infrastrukture, COM(2011) 676. Glej tudi predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za povezovanje Evrope, COM(2011) 665.

Poleg tega bo Komisija strukturne sklade iz predlaganega skupnega strateškega okvira (CSF) uporabila, da bi dopolnila naložbe CEF in podprla uporabo e-javnega naročanja v javnih upravah po Evropi.

KLJUČNI UKREPI:

- (6) Evropska komisija **podpre trajnost** sestavnih delov **PEPPOL** od sredine leta 2012.
- (7) Evropska komisija **financira in podpre razvoj infrastrukture za e-javna naročila** po Evropi prek **programa za povezovanje Evrope (CEF)**. Evropska komisija začne projekte v letih 2014–2015.
- (8) Evropska komisija spodbuja **uporabo strukturnih skladov za pospeševanje uvajanja e-javnega naročanja po vsej Evropi**, kot je določeno v skupnem strateškem okviru za obdobje 2014–2020.

3.4. Strategija razširjanja

Za odpravo počasnosti nekaterih zainteresiranih strani (glej poglavje 3 zgoraj) bo Komisija uvedla obsežno strategijo razširjanja, katere namen bo obveščanje javnih organov naročnikov in dobaviteljev o koristih e-javnih naročil ter o tem, kako jih je mogoče v celoti izkoristiti. Pri tem se bodo uporabljala številna orodja, med drugim:

- evropska podjetniška mreža (Europe Enterprise Network) za ciljno usmerjeno svetovanje evropskim MSP glede priložnosti, ki jim jih odpirajo e-javna naročila za oddajo ponudb po vsej EU;
- za zagotavljanje, da se lokalni in regionalni organi zavedajo koristi e-javnega naročanja ter poznajo dobre prakse pri e-javnem naročanju, bo Komisija izkoristila priložnosti za povezovanje, ki jih ponujajo letni odprti dnevi/evropski tedni regij in mest ter programi povezovanja (Urbact/INTERREG) in druga orodja dobre prakse.

Komisija načrtuje tudi organizacijo letne konference na visoki ravni o e-javnih naročilih, na kateri bodo številne zainteresirane strani razpravljale o najnovejšem razvoju na področju e-javnega naročanja. Prva letna konferenca bo potekala do sredine leta 2012.

KLJUČNI UKREPI:

- (9) Evropska komisija uvede **obsežno strategijo razširjanja** za obveščanje javnih organov in podjetij o priložnostih in koristih, ki jih zagotavljajo e-javna naročila.
- (10) Evropska komisija organizira **letno konferenco o e-javnih naročilih**, pri čemer bo prva sredi leta 2012.

3.5. Spremljanje uvajanja e-javnega naročanja in njegovih koristi

Eden od obveznih pogojev za EU in nacionalne pripravljavce politike, da bodo lahko spremljali in usmerjali uvajanje e-javnega naročanja, je sposobnost spremljati razvoj in meriti učinek sprememb. Pripravljavci politike na ravni EU ter na nacionalni in regionalni ravni imajo skupen interes za pridobivanje zanesljivih in primerljivih informacij za optimizacijo prehoda iz tradicionalnih na elektronske postopke. Zato obstaja potreba po razvoju sklopa kazalnikov za zagotavljanje celovite slike tako uvajanja e-javnih naročil kot izboljšanja učinkovitosti, ki ga bo to omogočilo.

Za obravnavo te pomembne zahteve je Komisija začela študijo, ki je namenjena razvoju vseevropskih kazalnikov za e-javna naročila. Projekt bo zagotovil spremljanje napredka in postavil konceptualne temelje za prihodnji režim poročanja o uporabi in gospodarskem učinku e-javnih naročil po EU. Ta režim poročanja bi temeljil na sposobnosti platform za e-javna naročila, da ustvarijo homogene podatkovne kazalnike, kdaj je prehod na e-javna naročila zaključen. Te podatke je nato mogoče zbrati in obdelati na različnih ravneh, da se pridobi zahtevana stopnja informacij o vseh javnih naročilih v EU v skoraj realnem času.

Za spodbujanje vztrajnega in enakomernega približevanja cilju popolnoma e-javnih naročil v EU, namerava Komisija tesno spremljati uvajanje e-javnih naročil in njihov gospodarski učinek ter bo objavila poročilo o e-javnih naročilih do sredine leta 2013. V tem poročilu se bo opredelil tako dosežen napredek kot odprta vprašanja, ki ostajajo, skupaj s priporočili za naslednje korake, ki jih je treba sprejeti. Prav tako bo temeljilo na kazalnikih, ki bodo razviti v okviru zgoraj omenjene študije.

KLJUČNI UKREPI:

- (11) Evropska komisija določi temelje za elektronske **sisteme za spremljanje izdatkov za javna naročila** v realnem času. Rok: sredina leta 2013.
- (12) Evropska komisija izda **letno poročilo o e-javnih naročilih**. Rok: prvo poročilo sredi leta 2013.

4. ZGLEDNO RAVNANJE

Evropska komisija kot pomemben javni naročnik priznava svojo odgovornost za pridobivanje najboljše možne vrednosti za denar za zagotavljanje, da so njeni postopki javnega naročanja čim bolj učinkoviti in uspešni. To vključuje spodbujanje potenciala e-javnih naročil.

Evropska digitalna agenda²⁶ in akcijski načrt za e-upravo za obdobje 2010²⁷ obvezujeta Evropsko komisijo, da izvede „visoko zastavljeni akcijski načrt e-Komisija za obdobje 2011–2015, vključno s popolnoma elektronskim naročanjem, strategijo za informacije javnega sektorja in politiko preglednosti.“ Komisija pričakuje sprejetje akcijskega načrta za e-Komisijo do konca drugega semestra 2012.

Komisija že izvaja pilotne projekte za fazi pred oddajo naročila in po njej, kot so e-razpisi²⁸ in e-prednostni projekti²⁹. Ti projekti bodo vključeni v celovito rešitev, ki zajema vse faze javnega naročanja. Zaradi projekta e-Prior (ki se izvaja v okviru programa ISA³⁰) generalni direktorat Komisije za informatiko (DIGIT) od leta 2009 izdaja račune v elektronski obliki, kar omogoča številne prednosti pred tradicionalnimi računi na papirju, kot so: kakovostnejši podatki; krajši čas obdelave; ni potrebe po kodiranju podatkov ali skeniranju priponk, zaradi česar se znatno zmanjša število človeških napak. Poleg tega od začetka leta 2012 elektronsko izdajanje računov (in postopno drugi postopki e-javnega naročanja) postaja obvezno za druge generalne direktorate Komisije in evropske agencije, ki uporabljajo okvirna naročila DIGITa.

²⁶ COM(2010) 245 z dne 19. maja 2010.

²⁷ OM(2010) 743 z dne 15. decembra 2010.

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>.

²⁹ e-PRIOR je rešitev, ki jo je razvila Evropska komisija. Na voljo je zunanjim uporabnikom kot rešitev odprte kode („Odprta e-PRIOR“). Glej <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>.

Naslednja faza razvoja bo osredotočena na zagotavljanje sistema za elektronsko oddajo, kar je verjetno največji izziv faze pred oddajo naročila. Študija izvedljivosti in sledeče pilotno izvajanje te faze e-oddaje sta načrtovani pred koncem leta 2012. Načrtovano je, da bo sistem popolnoma interoperabilen z infrastrukturo, razvito v okviru projekta PEPPOL. Poleg tega je zunanjim uporabnikom in razvijalcem na voljo programska oprema odprte kode, ki jim bo dostopna tudi naprej. Trenutno odprti program e-Prior testirajo ali preučujejo za uvedbo javni organi naročniki v več državah, kot so Grčija, Norveška in Portugalska.

Evropska komisija načrtuje, da bo zaključila prehod na popolnoma elektronski sistem javnega naročanja, tako v fazi pred oddajo kot po njej, do konca junija 2015 ter tako izpolnila svoje obveznosti iz evropske digitalne agende in akcijskega načrta za e-upravo. Odbor Komisije na visoki ravni za IT (HLCIT) je decembra 2011 odločil, da začne potrebna pripravljalna dela. Evropska komisija bo prav tako delala v tesnem sodelovanju z drugimi institucijami, organi in agencijami EU, da bi jim pomagala pri možnem vključevanju rešitev e-javnih naročil v njihove obstoječe postopke javnega naročanja.

KLJUČNI UKREPI:

- (13) **Evropska komisija v celoti uvede e-javna naročila do sredine leta 2015** (eno leto pred rokom za države članice).
- (14) **Evropska komisija da svoje rešitve e-javnih naročil na voljo** državam članicam, ki vzpostavljajo svojo infrastrukturo, da bi zmanjšala stroške investicij.

5. MEDNARODNA RAZSEŽNOST E-JAVNEGA NAROČANJA

Trenutno besedilo Svetovne trgovinske organizacije (STO) sporazuma o državnih naročilih (GPA) vsebuje zelo omejene določbe o e-javnih naročilih ter zgolj predvideva, da se stranke redno posvetujejo o razvoju na tem področju. Nedavno dogovorjeno besedilo GPA pomeni pomembno spremembo, ker priznava pomen uporabe in spodbujanja uporabe elektronskih sredstev za javna naročila, medtem ko naročila, oddana z elektronskimi sredstvi, sedaj spadajo izključno na področje uporabe sporazuma. Določena so splošna načela za uporabo elektronskih sredstev, medtem ko posebna pravila med drugim veljajo za elektronske objave razpisov in uporabo elektronskih dražb. Poleg teh pravnih določb bodo postala neuradna posvetovanja med jurisdikcijami o uporabi sistemov za e-javna naročila bistvena, da se preprečijo nove ovire za čezmejna naročila. Skupno zanašanje na mednarodne standarde visoke kakovosti bi moralo utreti pot doseganju potrebne stopnje odprtosti in interoperabilnosti.

Ob upoštevanju vse bolj pomembne razsežnosti e-javnih naročil je treba zagotoviti odprtost sistemov e-javnih naročil ponudnikom iz vseh jurisdikcij, zlasti med podpisnicami sporazuma o državnih naročilih STO. Evropska komisija bo zato poskušala pospešiti svoje sodelovanje v zadevnih mednarodnih forumih za standardizacijo ter bo bolj sistematično vključila e-javna naročila v dvostranske regulativne pogovore s svojimi glavnimi trgovinskimi partnericami.

KLJUČNI UKREPI:

- (15) **Evropska komisija spodbuja mednarodne regulativne pogovore** o odprtosti sistemov e-javnih naročil ter dejavno spremlja zadevno delo na področju mednarodne standardizacije.

6. SKLEP

Prehod na popolnoma e-javna naročila primarno ni ne tehnični ne tehnološki izziv. Predvsem je gospodarski in politični izziv, ki ga ni mogoče premagati brez močne zavezanosti na najvišji politični ravni. Komisija zato poziva države članice in Evropski parlament, naj dajo jasn politični signal glede svoje odločenosti, da se soočijo s tem izzivom, zlasti s sprejetjem revidiranega zakonodajnega paketa o javnih naročilih, pred koncem tega leta, da se prehod na popolnoma e-javna naročila v EU uspešno doseže do sredine leta 2016.