



EU TWINNING LIGHT PROJEKT  
‘Podrška sustavu središnje javne nabave  
u sklopu SDUSJN (tijelo središnje javne nabave  
Republike Hrvatske)’  
HR 14 IPA FI 03 16 TWL

**Priručnik 1**  
**PRIRUČNIK O NABAVI I**  
**UPRAVLJANJU KATEGORIJAMA**

Hans-Dieter Bähre (GER)  
Artur Daniel Kowalski (PL)  
Stefan Müller (GER)  
Ralf Sand (GER)  
Kim van Zundert (NED)

# Sadržaj

Sadržaj .....	2
Uvod .....	3
Poglavlje 1 Postupak nabave .....	5
1.1 Faza 1 – Upravljanje potrebama .....	6
1.2 Faza 2 – Istraživanje tržišta nabave .....	7
1.3 Faza 3 – Javna nabava i dodjela.....	9
1.4 Faza 4 – Dovršetak postupka nabave i upravljanje ugovorom .....	10
Poglavlje 2 Kriteriji dodjele i metode procjene .....	12
2.1 Kriteriji dodjele .....	12
2.2 Metode ocjene .....	17
Poglavlje 3 Troškovi životnog vijeka.....	20
Poglavlje 4 Zelena javna nabava (engl. Green Public Procurement, GPP).....	26
4.1 Određivanje ekološki prihvatljivog predmeta nabave .....	28
4.2 Ekološka pitanja u postupku nabave .....	28
4.3 Dokumentacija.....	33
4.4 Podrobnije o EMAS-u .....	34
Poglavlje 5 Upravljanje kategorijama .....	35
5.1 Definicija .....	35
5.2 Upravljanje kategorijama u javnom sektoru s obzirom na centraliziranu nabavu .....	35
5.3 Koje su prave kategorije na kojima treba raditi? .....	37
5.4 Načela CM-a .....	38
5.5 Uloga upravitelja kategorijama .....	40

*Uvod: Hans-Dieter Bähre*

*Poglavlje 1: Kim van Zundert i Ralf Sand*

*Poglavlje 2: Artur Daniel Kowalski, Stefan Müller i Kim van Zundert*

*Poglavlje 3: Artur Daniel Kowalski i Stefan Müller*

*Poglavlje 4 and 5: Hans-Dieter Bähre*

## Uvod

Ovaj je priručnik namijenjen internoj uporabi od strane zaposlenika državne uprave kojima su potrebne informacije o javnoj nabavi i upravljanju kategorijama. Priručnik je sastavljen kako bi pružio uvid u nabavu i poslužio kao referentna točka svim rukovoditeljima koji žele razumjeti proces nabave u svojim organizacijama i koristiti strateški pristup upravljanja. Stoga on daje informacije o pojedinim predmetima nabave koji se odnose na postupak nabave kao cjeline te o povezanim predmetima kao što su kriteriji dodjele, metode ocjene, troškovi životnog vijeka i zelena javna nabava (GPP/ZeJN). Strategija nabave omogućava tijelu nabave utvrditi kako namjerava osigurati da njegova aktivnost nabave pribavi vrijednost za novac i pridonese ostvarenju širih svrha i ciljeva vlasti. Stoga je posljednji dio ovog priručnika posvećen strateškom pristupu upravljanju nabavnim kategorijama.

Kako bi osigurali zajedničko razumijevanje zahtjeva javne nabave, rukovoditelji u tijelima nabave moraju razumjeti način pribavljanja proizvoda i usluga te proces koji je za to potreban. Ciklus javne nabave slijedi određene korake za prepoznavanje zahtjeva ili potrebe kroz konačni korak dodjele proizvoda ili ugovora. Odgovorno upravljanje javnim i društvenim sredstvima ključno je kada je riječ o provođenju ovog potrebnog postupka, bilo na jakim ili slabim gospodarskim tržištima. Primjena tehnikе „korak-po-korak“ pomoći će rukovoditeljima da uspješno ostvare svoje ciljeve.

Evaluacija unutar postupka nabave složena je procedura koja se sastoji od ispitivanja i ocjene zatražene dokumentacije. Podneseni dokumenti se pregledavaju kako bi se utvrdilo njihovo podudaranje i njihova sukladnost sa zahtjevima koje postavlja središnje tijelo za nabavu (CPO). Ocjena podudaranja kao dodatak kriterijima dodjele i metodi evaluacije koju odredi CPO poslužit će kao temelj za kasniji odabir ponude koja organizaciji pruža najbolju vrijednost za novac.

Sredstvo kao što je proračun troškova životnog vijeka omogućava cjelovitiji pristup procjeni širih učinaka dobara, radova i usluga i odražava njihove stvarne troškove kroz njihov život. S obzirom na Direktivu 2014/24/EU također treba razmotriti ciljeve održivosti. To znači da razmatranje životnog vijeka dobara, usluga i radova može biti uzeto u obzir u tehničkim specifikacijama kao i u procjeni ponude. U tom smislu, troškovi životnog vijeka (LCC) mogu predstavljati bitan dio u postupku selekcije najbolje ponude.

Razmatranje životnog vijeka također je dio okolišnih predmeta ili zelene javne nabave (GPP, ZeJN). Iako dobrovoljni instrument, ZeJN ima ključnu ulogu u nastojanjima EU-a da postane ekonomija koja je učinkovitija u pogledu resursa. Može pomoći u poticanju kritične mase potražnje za održivijim dobrima i uslugama koji bi inače teško stupili na tržite. GPP je stoga snažan poticaj eko-inovacije.

Formira li se učinkovito, upravljanje kategorijama organizaciji pruža mnoge koristi optimiziranjem vrijednosti koje mogu proizaći iz lanca opskrbe te stavlja na raspolaganje jasno strukturiran okvir koji se može primijeniti na sve organizacijske zahtjeve/uvjete nabave. Upravljanje kategorijama je mnogo više od pukog postupka. Ono je strateška metoda maksimiziranja vrijednosti, koristi i dobiti organizacije kroz strukturiranu intervenciju nabave te uključenost i sudjelovanje cijelog poduzeća.

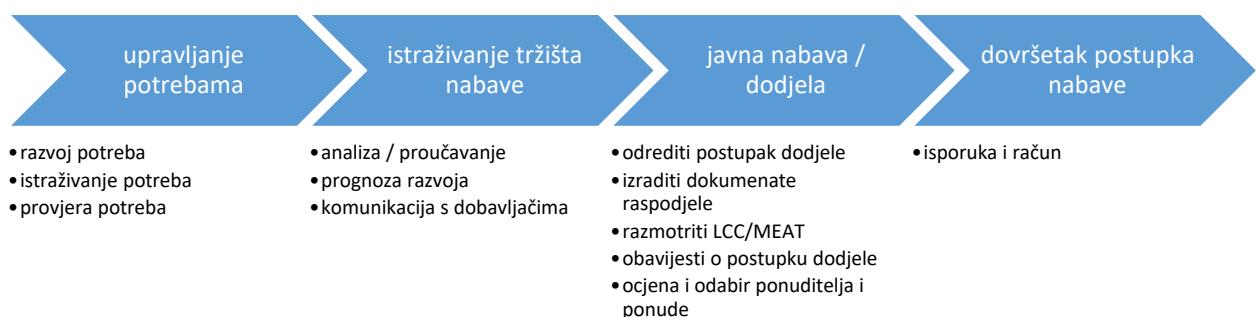
# Poglavlje 1 Postupak nabave

Postupak javne nabave strukturiran je prema sljedećim fazama:

- faza 1: upravljanje potrebama;
- faza 2: istraživanje tržišta nabave;
- faza 3: postupci dodjele;
- faza 4: dovršetak postupka nabave.

## Prikaz 1

### Različite faze postupka nabave



Tijela javne nabave tijekom ovog postupka imaju nekoliko mogućnosti utjecaja na ishod postupka. Poželjni ishodi mogu ovisiti o mogućim političkim smjernicama i ciljevima koji moraju biti ostvareni. Svakako, tijela nabave ne bi nikada smjela zaboraviti kako proračun jednako tako utječe na kvantitetu i/ili kvalitetu dobara, usluga i radova.

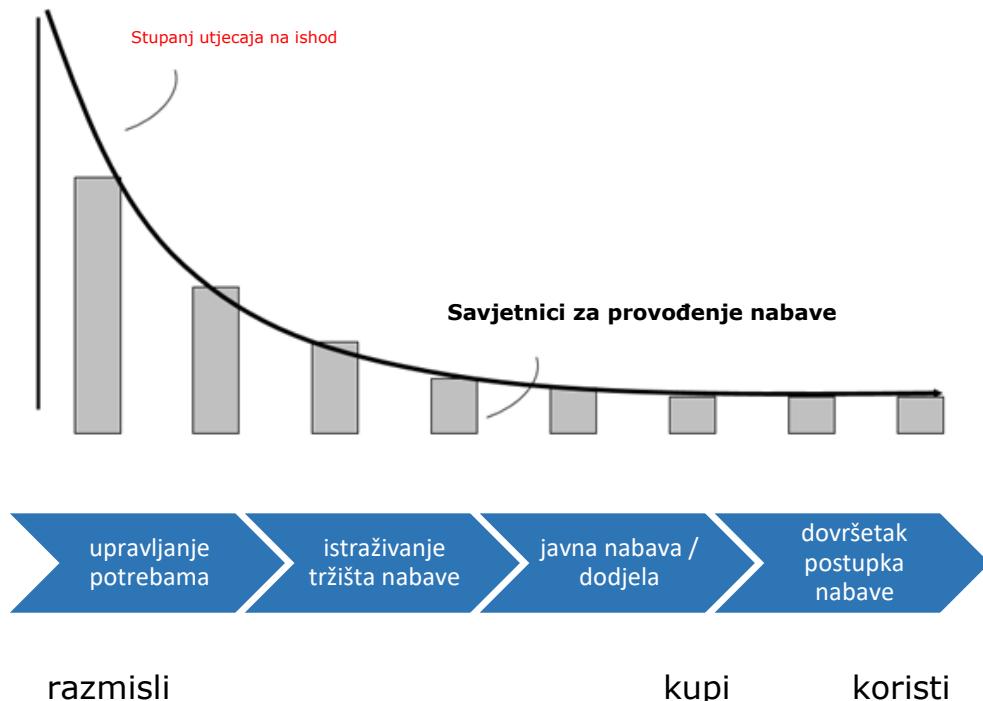
Međutim, kada je odjel za nabavu uključen u ranim stadijima projekta, stupanj utjecaja na ishod je veći. Središnja organizacija za nabavu (CPO) može zaista utjecati i savjetovati krajnje korisnike (javnog naručitelja)<sup>1</sup> kako upravljati vlastitim potrebama, kako najbolje opisati svoje zahtjeve i kako pristupiti tržištu.

Najvažnija odluka tijela javne nabave donosi se na kraju faze 3, ali ta je odluka samo rezultat odluka donesenih u ranijim fazama. Međutim, utjecaj na krajnji rezultat može jednako tako biti izvršen u fazama 1 i 2. Utjecaj u ovim fazama ne smije se podcijeniti. Načelno, CPO će se umiješati kada jedan javni naručitelj ima zahtjev i spremam je pristupiti tržištu. Budući da je javni naručitelj već osmislio što želi, vjerljivost da CPO nešto doda ili izmjeni vrlo je mala. Tako će se sav posao sastojati u samom postupku nabave.

<sup>1</sup> Za razliku od drugih publikacija, pojam „javni naručitelj“ ovdje se ne koristi za središnje tijelo za nabavu, nego za sve subjekte koji su obveznici središnje javne nabave

## Prikaz 2

### Kada uključiti nabavu?



Posljednja odluka u postupku nabave u fazi 3 odabir je ponude s najboljim odnosom cijene i kvalitete koji se temelji na kriterijima dodjele ugovora. Kriteriji dodjele definiraju se na početku postupka dodjele. Kriterijima dodjele ugovora središnja organizacija za nabavu pokušava otkriti razlike u kvaliteti između ponuđenih usluga ili dobara. Ovi se kriteriji moraju utvrditi na početku postupka nabave i priopćiti u obavijesti o ugovoru ili u dokumentima o nabavu. Stoga je nužno da se središnje nabavno tijelo savjetuje s javnim naručiteljima (krajnjim korisnicima) kako bi saznalo njihove potrebe u pogledu kvalitete, kvantitete, karakteristika i obilježja predmeta javne nabave. To se isto tako može primijeniti na politiku ili odluke političkog vodstva. Međutim, nema li dogovora, središnja organizacija za nabavu (CPO) nikada neće biti u mogućnosti obaviti svoj zadatak na zadovoljstvo svih sudionika.

#### 1.1 1. faza—Upravljanje potrebama

Faza „upravljanje potrebama“ dio je uobičajenog postupka odlučivanja. Potreba organizacija iz javnog sektora mora odgovarati javnom kupcu (public purchasing buyer). To ponekad može biti teško jer organizacija i kupac imaju različite ciljeve. Premda su organizacije zainteresirane za dobivanje najboljih proizvoda ili usluga po najboljoj cijeni, odgovorni kupac u obzir mora jednako tako uzeti i pravne obvezе, financijske ciljeve te zahtjeve zelene nabave. Rukovoditelj nabave će ponekad morati uvjeriti krajnjeg korisnika u nužnost drugih ciljeva i obveza.

U tom kontekstu pomoć pružaju odgovori na niže navedena pitanja.

- Trebamo li proizvod ili imamo li još uvjek potrebu?

- Je li moguće zadovoljiti potrebe na drugi način (npr. multifunkcionalna oprema, zamjenski proizvod, korištenje unutarnjih resursa)?
- Troškovi životnog vijeka koji se odnose na odabrani proizvod?
- Koji socijalni ili ekološki zahtjevi moraju biti ispunjeni?
- Koje su tehničke specifikacije stvarno potrebne?
- Je li moguće imati funkcionalnu specifikaciju potrebe?

Grupiranje standardiziranih potreba jedan je od ključeva ekonomične nabave, a jedan od učinaka procesa standardizacije je prilagođavanje assortimana. U tom slučaju, grupiranje (standardizirane) potražnje predstavlja značajno povećanje obujma proizvoda te se mogu ostvariti učinkovitiji rezultati. Taj se učinak ekonomičnosti povećati sklapanjem okvirnih ugovora zbog okrupnjavanja obujma kupnje kroz dulje razdoblje. No, uspjeh je moguć samo ako svaki u postupak javne nabave uključeni sudionik na isti način razumijeva kako je samo zajednički i usklađen pristup ključ uspješne provedbe. Međutim, u stvarnosti postoji veliki otpor standardizaciji i grupiranju. Cijena koja pritom mora biti plaćena gubitak je nezavisnosti ili suverenosti i gubitak navodno potrebnih detalja i obilježja proizvoda ili usluga koje se kupuju. Ponekad javna tijela ne „vide šиру sliku“ zbog svog vlastitog proračuna. Ali bitni su proračun, ušteđevine i potrošnja cijele vlade.

U svakom slučaju, sve bi specifikacije trebale biti poredane po prioritetu i procijenjene s obzirom na troškove njihovog pribavljanja i životnog vijeka. O manje važnim pojedinostima koje dovode do povećanih troškova trebalo bi ponovo razmisiliti te ih, ako je to potrebno, odbaciti. Stoga je moguće uštedjeti novac koji je potreban da bi se, primjerice, nabavile energetski učinkovite varijante.

U tom kontekstu postoji i drugi aspekt ako javni naručitelj nije iskoristio obujam ponuđene nabave. Obujam okvirnog ugovora tada se neće ostvariti. U najgorem slučaju dobavljač može smatrati kako nije imao pošten tretman, a jedna od posljedica u budućim postupcima nabave mogu biti gori uvjeti. Kako bi se izbjegla ova situacija, jednako je tako važno dobro upravljanje ugovorima koje je isto tako usmjereno na vladine korisnike ugovora da bi se spriječila kupovina izvan postupka javne nabave (engl. „*maverick buying*“; korištenjem drugih ili nikakvih ugovora).

## 1.2 2. faza – Istraživanje tržišta nabave

U sljedećem koraku potrebno je analizirati tržište. CPO i javni naručitelji određuju kakve će kvalitete i kvantitete biti proizvodi ili usluge ponuđeni na tržištu. U ovom dijelu postupka također je važno sagledati razvoj tržišta: ima li mnogo (novih) dobavljača, postoje li novi (tehnološki, pravni, inovacijski) razvoji, postoji li regionalno, nacionalno ili internacionalno tržište roba, usluga ili radova, je li potrebno provesti savjetovanje tržišta? Moguće su prognoze u odnosu na daljnji razvitak, a u obzir mogu biti uzete i alternative nabavi.

- Katalog mogućih mjera:
  - informativni događaj za društva s obzirom na sljedeći postupak dodjele;
  - pošteni posjeti i izvještaji dobavljačima;

- prikupljanje podataka o proizvodima, oznakama, standardima<sup>2</sup>;
- objavljivanje podataka koji se odnose na planirane kriterije izdržljivosti.
- Razgovori s ugovarateljima:
  - Koji će dodatni zahtjevi za ekološkim i društvenim kriterijima biti primjenjeni u sljedećim postupcima dodjele?
  - Je li moguće takve zahtjeve obuhvatiti postojećim ugovorima (preispitivanjem odredaba)?
  - Koji proizvodi predstavljaju iznimno visok rizik s obzirom na ekološke i društvene aspekte?
  - Sudjelovanje vanjskih savjetnika (npr. nevladinih udruga)?

Sve aktivnosti istraživanja tržišta i razgovora s dobavljačima i ugovarateljima moraju se provesti na transparentan način te svi potencijalni ponuditelji moraju imati mogućnost sudjelovati u razgovorima. Niti jedna aktivnost ne smije ograničiti društвima mogućnost sudjelovanja u postupku dodjele (npr. ako su informacije dane samo na sastancima). S druge strane, potencijalni ponuditelji ne smiju imati nikakve prednosti u odnosu na postupak dodjele (npr. tehničke informacije) koje bi se temeljile na činjenici njihova sudjelovanja u aktivnostima koje su prethodile natječaju. Potrebno je očuvati poштenu konkurenциju među dobavljačima. To se isto tako odnosi na jednako postupanje prema svim ponuditeljima u pogledu pristupa informacijama koje su bitne za određeni projekt nabave. Sve aktivnosti tijekom istraživanja tržišta kao i rezultati svih informiranja tržišta moraju biti dokumentirani i priloženi natječajnoj dokumentaciji.

Sljedeći se popis pitanja može koristiti u 1. fazi, ali i u 2. fazi. Taj je popis usmjeren na unaprjeđenje omjera troška i koristi.

**Tablica 1**  
**Popis pitanja**

Pitanja	Interna	Dobavljači
Je li željena razina specifikacija potrebna ili dovoljna? (Postoje li usporediva iskustva ili reference?)	X	
Koriste li svi mogućnost standardizacije u punom opsegu? Kako je moguće izbjеći nove varijante?	X	X
Je li željena razina kvalitete potrebna ili dovoljna? (Postoje li usporediva iskustva ili reference?)	X	
Postoje li prijedlozi koji bi smanjili troškove?	X	X
Postoje li druge vrste standardiziranih proizvoda ili usluga koji se mogu koristiti umjesto ugovornih proizvoda ili usluga?		X
Je li moguće povećati učinkovitost kroz unutarnji rad?	X	X
Postoje li alternative koje mogu smanjiti popratne troškove?		X
Je li moguće korištenje materijala koji su više ekološki i imaju manje troškove odlaganja?		X
Je li moguće smanjiti troškove logistike promjenom rasporeda ili kroz optimizirane cikluse dostave?		X

<sup>2</sup> Bilješka: <http://oeffentlichebeschaffung.kompass-nachhaltigkeit.de/en/> (korisna internetska stranica s mnoшtvom informacija o oznakama)

Je li moguće smanjiti cijene kroz prihvatljivo produljenje rokova dostave?	X	X
Postoje li načini pakiranja i dostave koji su učinkovitiji i više ekološki?		X
Je li moguće ostvariti bolje uvjete okvirnim ugovorima na dulje razdoblje?	X	X
Znači li promjena naručene količine i promjenu troškova logistike?		X
Je li moguće smanjiti troškove korištenjem jednostavnijih računovodstvenih postupaka?		X

intern = javni naručitelj (korisnik)

U slučaju da se, kao rezultat istraživanja tržišta, CPO odluči pribaviti alternativne proizvode ili usluge, takvu odluku može donijeti na temelju studije ekomske učinkovitosti. To posebice utječe na postupak nabave proizvoda i usluga ako bi popratni troškovi trebali biti naznačeni kao kriterij dodjele. Mogući su različiti modeli obračuna (npr. usporedba troškova, izračun amortizacije, analiza koristi troškova).

### 1.3 3. faza – Javna nabava i dodjela

Tijekom 1. i 2. faze CPO prikuplja informacije o činjenicama (upravljanje potrebama / istraživanje tržišta). Naposljetku središnje tijelo za nabavu odlučuje koji će se proizvodi i usluge nabaviti i određuje kakve detalje i obilježja proizvodi i usluge moraju imati. CPO može odlučiti i hoće li biti uzeti u obzir održivi (društveni i ekološki) kriteriji. 3. faza predstavlja pravi postupak dodjele u kojem središnje tijelo nabave od tržišta zahtjeva podnošenje ponude. Prije početka postupka, CPO mora primijeniti odluke iz 1. i 2. faze na

- opis proizvoda ili usluge (tehničke specifikacije);
  - jednostavan opis

Jednostavan je opis moguć prema vrsti, prirodi i opsegu. Koristi li se na standardizirani način, bit će kupljena utrživa roba. Najjednostavnije je ako CPO primjeni europske ili druge standarde.

Primjer papira: težina, veličina, bjelina, veličina pakiranja, način upotrebe.

- tehnička specifikacija

Tehnička se specifikacija fokusira na tehnička obilježja koja su potrebna kao nužna („must have“). Nužne posebne dimenzije, tehničke vrijednosti ili materijali koji će biti korišteni definirani su kao uvjeti ili smjernice tehničke isporuke. CPO mora definirati sva tehnička obilježja. U nekim slučajevima, tehnička je specifikacija toliko detaljna da nisu moguća daljnja razlikovna obilježja. Ponude će se razlikovati samo prema cijeni. U drugim pak slučajevima ima dovoljno prostora za primjenu kriterija dodjele na temelju kvalitete.

- funkcionalna specifikacija

Određuju se samo funkcije ili funkcionalni uvjeti. Planiranje i razvoj, uključujući povezane rizike, delegiraju se na ekonomskog operatera. Potonji samostalno odlučuje na koji će način postići definirane ciljeve. Promicat će se inovativna rješenja, ali će se razlikovati sva ponuđena rješenja. Stoga su određivanje kriterija dodjele i objektivna procjena kriterija vrlo zahtjevni, ali i vrlo važni. Više informacija o tome sadržano je u Poglavlju 2.

- kriteriji dodjele;
- uvjeti prikladnosti s obzirom na ponuditelja (na primjer financijska stabilnost i referentni projekti).

Ekonomski najpovoljnija ponuda (engl. *the most economically advantageous tender* – MEAT) prepoznaće se na temelju cijene ili troškova te može obuhvaćati najbolji odnos cijene i kvalitete.

U ovom dijelu nema detaljnog razmatranja jer je osoblje CPO-a dobro obučeno u području prava javne nabave.

Detaljno razmatranje kriterija dodjele i metoda procjene sadržano je u poglavlju 2. Informacije o troškovima životnog vijeka koje su također vrlo važne u takvom sadržaju sadržane su u poglavlju 3.

## 1.4 4. faza – Dovršetak postupka nabave i upravljanje ugovorom

Kraj postupka nabave predstavlja 4. faza. Donošenje odluke u postupku dodjele mora biti provedeno u ovom stadiju. Moguće je da ishod postupka podnošenja ponuda ne odgovara (u cijelosti) željenom ishodu koji je javni naručitelj (korisnik) u početku zamislio. Vrlo je važno da CPO cijelo vrijeme poduzima preventivne aktivnosti.

Središnje tijelo za nabavu je pružatelj usluga za ostale odjele unutar vlade. Stoga je važno ocijeniti postupak javnog natječaja i pitati korisnike što misle o tome kako je javni natječaj prošao. Dani bi odgovori trebali biti što je moguće precizniji. Rezultat ovog istraživanja korisnika vjerojatno neće biti samo pohvale. Također će se ukazati na pogreške, propuste ili općenita područja gdje je moguće unaprjeđenje. CPO bi ovu procjenu trebao ozbiljno shvatiti, kao što je i slučaj s primjedbama.

Korisnici očekuju brzu i razumnu reakciju. Istraživanja pokazuju kako je vrsta reakcije važnija od pravog rješenja problema. Međutim, dva su pitanja važna za CPO:

- Je li poanta kritike objektivna i transparentna?
- U slučaju da jest, kakvi si zaključci potrebni da bi se unaprijedila kvaliteta ili ubuduće izbjegla ista situacija?

Novi zaključci moraju se razmotriti kako bi se poboljšao postupak nabave.

### Upravljanje ugovorom

U slučaju opsežnih ugovora može se ukazati potreba za detaljnim nadzorom. Unutar upravljanja ugovorom potrebno je nadzirati sve uvjete ugovora ili okvirnog sporazuma. Upravitelj ugovora (contract manager) je i prva kontaktna osoba za pitanja koja se odnose na ugovor ili okvirni sporazum, kako za dobavljače, tako i za vladine korisnike. Upravitelj ugovora također će nadzirati mogućnosti produljenja trajanja te proširenja indeksacije cijena. U slučaju okvirnog ugovora sklopljenog s više dobavljača, može nadzirati jesu li poštovana pravila o podjeli ugovora unutar okvirnog sporazuma. Nadziranje ugovora važno je i ako su ugovorom predviđene ugovorne kazne za slučaj nepoštivanja rokova. Tu se preporučuje uključiti i vremensku dinamiku, odnosno raspored.

Upravitelj ugovora jednako tako evaluira ugovor s dobavljačem i korisnicima ugovora. Tijekom trajanja ugovora mogu se implementirati moguća unaprjeđenja pod uvjetom da to ne predstavlja značajnu izmjenu uvjeta. Prijedloge unaprjeđenja potrebno je zapisati i uzeti u obzir pri sljedećoj javnoj nabavi.

Upravljanje ugovorima i okvirnim sporazumima djelomice se razlikuje. Ugovor je jedinstven; ima početak i kraj, jedan predmet; obično su ugovorom određeni jedan dobavljač i svi uvjeti. U okvirnom sporazu nisu navedeni svi uvjeti; postoji nekoliko ugovora unutar okvira te može biti više od jednog dobavljača (tako da je moguće da će biti potrebno mnogo malih poziva na nadmetanje kako bi se odredilo kome će biti dodijeljen ugovor). To ne znači nužno da će rad s okvirnim sporazumima zahtijevati više vremena. Postoje složeni ugovori koji zahtijevaju čak više truda u smislu upravljanja od jednostavnih okvirnih sporazuma.

Prihvaćanje proizvoda, rada ili usluge u slučaju kupoprodajnih ugovora zahtijeva posebnu pažnju ako je u postupak nabave uključeno nekoliko tijela (krajinjih korisnika). Tada je potrebna nedvosmislena komunikacija između javnog naručitelja (korisnika) i CPO-a (primjerice kakva se izjava treba dati i kome?).

Općenito gledano, razlika između središnjeg tijela za javnu nabavu i njegovih korisnika je sljedeća:

- Središnje tijelo za nabavu (CPO) uključeno je na višoj razini. Ono provjerava je li potpisani okvirni sporazum ili ugovor (dalje: ugovor), pazi na trajanje ugovora, na finansijsko iscrpljivanje ugovora te pomaže klijentima u sporovima s ugvarateljem koje ne mogu sami riješiti.
- Korisnik CPO-ove usluge središnje nabave je izravno kontaktno tijelo za ugvaratelja kada je riječ o svakodnevnoj provedbi ugovora, on je ugovorna strana. On će procjenjivati ispravno ostvarivanje uvjeta ugovora s ugvarateljem.

U pojedinim slučajevima može se ukazati potreba za izmjenom ugovora za vrijeme njihova trajanja, u tom slučaju moraju biti uzeti u obzir i pravni zahtjevi (npr. članak 72 Direktive 2014/24/EU).

## Poglavlje 2 Kriteriji dodjele i metode ocjene

Ovisno o vrsti nabave, postupci ocjene i dodjele mogu uključivati nekoliko stadija. Prvi stadij obično uključuje zaprimanje, otvaranje i provjeru sukladnosti dostavljene dokumentacije. Kada je ovaj stadij dovršen, odbor za ocjenu ili odgovorni pojedinci unutar CPO-a provode sveobuhvatnu ocjenu u skladu s uspostavljenim kriterijima i metodom dodjele, a koji moraju biti dovršeni i odobreni prije objave poziva na nadmetanje. Dovršetak ovog stadija rezultira preporukom za dodjelu.

### 2.1 Kriteriji dodjele

U skladu s člankom 67. stavak 1. Direktive 2014/24/EU<sup>3</sup> javni naručitelji su obvezni temeljiti dodjelu ugovora o javnoj nabavi na ekonomski najpovoljnijoj ponudi (MEAT). Prema članku 67. stavku 2. ove Direktive, sa stajališta CPO-a, MEAT se utvrđuje na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što su troškovi životnog vijeka (vidi niže Poglavlje 3) te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne ili socijalne aspekte, povezanih s predmetom dotičnog javnog ugovora.

Ti kriteriji mogu primjerice obuhvaćati:

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

Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete. Države članice mogu odrediti da javni naručitelji ne smiju koristiti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za dodjelu ili mogu ograničiti njihovu primjenu na određene kategorije javnih naručitelja ili određene vrste ugovora.

Hrvatski Zakon o javnoj nabavi, dalje u tekstu kao hrvatski ZJN ili ZJN, u tom smislu načelno ponavlja tekst Direktive.<sup>4</sup> Međutim, članak 284. stavak 4. ZJN-a predviđa da javni naručitelji

---

<sup>3</sup> Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (OJ L 94, 28.3.2014, str. 65–242)

<sup>4</sup> U skladu s člankom 284. ZJN-a kriterij za odabir ponude u postupcima javne nabave je ekonomski najpovoljnija ponuda. Ekonomski najpovoljnija ponuda utvrđuje se na temelju cijene ili troška, primjenom pristupa isplativosti, kao što je trošak životnog vijeka, te može uključivati najbolji omjer između cijene i kvalitete, koji se ocjenjuje na temelju kriterija, uključujući kvalitativne, okolišne ili društvene značajke, povezanih s predmetom nabave. Ovi kriteriji mogu obuhvaćati na primjer: (1) kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja; (2) organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora; ili (3) usluge nakon

ne smiju odrediti samo cijenu ili samo trošak kao jedini kriterij za odabir ponude te u tom slučaju relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90%. Jedine iznimke gore navedenog pravila predviđene člankom 284. stavak 5. ZJN-a su:

- pregovarački postupci bez prethodne objave poziva na nadmetanje;
- postupci sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma;
- postupci dodjele ugovora za društvene i druge posebne usluge;
- ugovori dodijeljeni za potrebe obrane i sigurnosti
- ugovori dodijeljeni za potrebe diplomatskih misija i konzularnih ureda Republike Hrvatske u inozemstvu.

Poljski Zakon o javnoj nabavi, dalje u tekstu kao poljski ZJN ili ZJN, slično kao i hrvatski ZJN, ponavlja tekst Direktive<sup>5</sup>. Istovremeno, sukladno članku 91. stavak 2.a poljskog ZJN-a, tijela za javnu nabavu iz članka 3 stavka 1 točka (1) i (2) i njihova udruženja, odnosno svi javni naručitelji osim tijela na koja se primjenjuje javno pravo, mogu primijeniti kriterij cijene kao jedini kriterij dodjele ugovora ili kao težinski faktor koji prelazi 60% isključivo pod uvjetom da su standardi kvalitete koji se odnose na sve važne značajke predmeta ugovora određeni u tehničkim specifikacijama predmeta ugovora i da tijela za javnu nabavu dokažu aneksom zapisniku o postupku način na koji su troškovi koji nastanu kroz životni vijek predmeta ugovora uključeni u njegovu tehničku specifikaciju.

Direktiva 2014/24/EU pojašnjava u članku 67. stavak 3. kako se kriteriji za odabir ponude trebaju smatrati povezanim s predmetom javnog ugovora ako se odnose na radove, robu ili usluge koje se pružaju u okviru tog ugovora u bilo kojem aspektu i u bilo kojoj fazi njihovog životnog vijeka, uključujući čimbenike obuhvaćene u određenom postupku proizvodnje, nabave ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama; ili određenom postupku za drugu fazu njihovog životnog vijeka, i onda kada takvi čimbenici nisu dio njihovog materijalnog sadržaja. S druge strane, Direktiva naglašava u članku 67. stavak 4. kako kriteriji za odabir ponude ne smiju dati neograničenu slobodu izbora javnom naručitelju. Oni bi morali osigurati mogućnost učinkovitog nadmetanja te bi morali biti popraćeni specifikacijama kojima se omogućuje učinkovita provjera informacija koje su pružili ponuditelji da bi se procijenilo u kojoj mjeri ponude udovoljavaju kriterijima za odabir ponuda. U slučaju dvojbe, javni naručitelji moraju učinkovito provjeriti točnost podataka i dokaza koje su dostavili ponuditelji.

---

prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja. Element troška može biti i u obliku fiksne cijene ili troška na temelju čega se gospodarski subjekti natječu samo po kriterijima kvalitete.

<sup>5</sup> Članak 91. stavak 2. ZJN-a predviđa da su kriteriji dodjele: cijena ili cijena i drugi kriteriji povezani s predmetom ugovora, osobito: 1) kvaliteta, uključujući tehničke parametre, estetske i funkcionalne značajke; 2) društveni aspekti, uključujući društvenu i profesionalnu integraciju osoba iz članka 22 stavka 2, pristupačnost osobama s invaliditetom i odgovaranje njihovim potrebama; 3) okolišni aspekti, uključujući energetsku učinkovitost predmeta ugovora; 4) inovativni aspekti; 5) organizacija, profesionalne kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršavanja ugovora; 6) usluga nakon prodaje i tehnička pomoć, uvjeti isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Naposljetu, Direktiva 2014/24/EU člankom 67. stavak 5. obvezuje CPO da u dokumentaciji o nabavi navede relativni težinski faktor koji dodjeljuje svakom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude (MEAT), osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene. Ti težinski faktori mogu se izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom. Ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.

Na CPO-u leži odgovornost određivanja važnih kriterija dodjele koji najbolje odgovaraju predmetu ugovora kao i određivanja njihovog relativnog težinskog faktora.

### *Vozila u cestovnom prijevozu*

Općenito gledano, niti jedan od kriterija primjerice nabrojanih u članku 67. Direktive 2014/24/EU nije obvezan. Kada je pak riječ o vozilima u cestovnom prijevozu, situacije je malo drugačija.

Direktiva 2009/33/EC<sup>6</sup>, dalje u tekstu kao Direktiva o čistim vozilima, u svom članku 5. obvezuje države članice da osiguraju da od 4. prosinca 2010. svi javni naručitelji ili naručitelji i operateri ugovora o obavljanju javnih usluga u smislu Uredbe 1370/2007<sup>7</sup>, pri kupnji vozila za cestovni prijevoz u obzir uzimaju energetske učinke i učinke na okoliš tijekom operativne životne dobi. Ti bi operativni energetski učinci i učinci na okoliš trebali uključivati najmanje:

- potrošnju energije;
- emisije CO<sub>2</sub>;
- emisije NO<sub>x</sub>, NMHC i emisije čestica.

Uz gore spomenute operativne energetske učinke i učinke na okoliš, CPO, naručitelji i operateri mogu u obzir uzeti i druge učinke na okoliš.

Zahtjevi postavljeni Direktivom o čistim vozilima mogu se ispuniti u skladu sa sljedećim mogućnostima, bilo:

- utvrđivanjem tehničkih specifikacija za energetsku učinkovitost i učinkovitost zaštite okoliša u dokumentaciji za kupnju vozila za cestovni prijevoz u pogledu svakog učinka koji se uzima u obzir te mogućih dodatnih učinaka na okoliš; ili
- uključivanjem energetskih učinaka i učinaka na okoliš u donošenje odluke o kupnji, pri čemu se:
  - u slučaju primjene postupka javne nabave ti učinci koriste kao kriteriji za odabir ponude, i
  - u slučajevima gdje se ti učinci izražavaju novčanom vrijednošću za uključivanje u donošenje odluke o kupnji koristi metodologija za izračun operativnih troškova tijekom životnog vijeka.

Kao što je objašnjeno u uvodnim izjavama Direktive o čistim vozilima, uključivanje potrošnje energije, emisija CO<sub>2</sub> i emisija onečišćivača u kriterije za odabir ponude ne dovodi do većih ukupnih troškova, nego predviđa operativne troškove nastale tijekom životne dobi u odluci o

<sup>6</sup> Direktiva 2009/33/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju čistih i energetski učinkovitih vozila u cestovnom prijevozu (OJ L 120, 15.5.2009, str. 5–12; Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 07 svežak 002 str. 299 – 306)

<sup>7</sup> Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika (OJ L 315, 3.12.2007, str. 1–13; Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 07 svežak 013 str. 96 - 108)

nabavi. Stoga su energetski i okolišni kriteriji dodjele samo neki od mnogih kriterija dodjele koji bi trebali biti razmotreni od strane javnih naručitelja ili naručitelja kada su pozvani na donošenje odluke o nabavi čistih i energetski učinkovitih vozila u cestovnom prijevozu.

### *Primjeri kriterija dodjela*

Ovom priručniku nije moguće priložiti iscrpnu listu kriterija dodjele. Stoga se u ovom odjeljku daju samo neki primjeri. Budući da se ne može izbjegići određeni stupanj pristranosti, važno je biti što transparentniji kada je riječ o kriterijima dodjele, težini i načinu na koji se kriteriji procjenjuju (aspekti procjene). Procjenitelji moraju biti upućeni u način primjene kriterija i transparentnog te konkretnog izražavanja obrazloženja određenog rezultata, a što je također povezano s kriterijima dodjele i aspektima procjene koji su navedeni u dokumentaciji o nabavi. Jednako je tako važno da postoji više od jednog procjenitelja, kako bi se osiguralo da određeno stajalište (pozitivno ili negativno) bude uravnoteženo.

Tako dobavljači znaju na temelju čega će biti procjenjivani i kako će se postupak provoditi. Transparentnost je jednako tako bitna i u razdoblju nakon procjene. U obavijesti o rezultatu procjene dodaje se rezultat dobavljača, rezultat pobjednika i obrazloženje njihovog rezultata (te gdje je primjenjivo, kratko obrazloženje zašto je pobjednik bio bolji u ispunjenju ponekih kriterija). Dobavljač bi trebao moći slijediti obrazloženje unatrag sve do kriterija dodjele i aspekata procjene koji su bili priopćeni u dokumentaciji o nabavi.

#### Kupovina robe:

- Žalbeni postupak: postoji li sklonost dobrom i potrošaču naklonjenom upravljanju žalbama, preporučljivo je da CPO doda opis tog postupka koji sadrži barem podatke o kontakt osobama i radnom vremenu (primjerice: telefon, e-mail, aplikacija), vrijeme odgovora, vrijeme obrade (do rješenja žalbe) i upravljačke informacije o žalbama. Opis postupka se procjenjuje na temelju:
  - brzine rješavanja žalbi; vremena obrade od podnošenja žabe do povratne informacije od dobavljača da je primjenjeno bitno i izvedivo rješenje. Realno gledano, brže je bolje;
  - opsega u kojem postupak pridonosi sprječavanju situacije koja je bila ishodište žalbe;
  - usmjerenosti na kupca: koji su radnici i gdje raspoređeni, kakvo obrazovanje imaju na području podrške kupcima / usmjerenosti na kupce, aktivnog pristupa zadovoljstvu kupca i jednostavnosti postupka?
- Slučaj: Opis stvarne živote situacije u kojoj se primjenjuje velika kupnja i isporuka (moguće instalacija). Ponuditelj mora predati akcijski plan provedbe. CPO mora objasniti koje aspekte ponuditelj treba navesti, primjerice pitanje sigurnosti, inovativnost (mogućnosti smanjenja troškova, rješenja koja su prijateljska za okoliš, tehnička inovativnost), prilagodljivost, komunikacija, itd. Tu se može procjenjivati:
  - izvedivost; je li realno?
  - cjelovitost; opisuje li se svaki aspekt slučaja koji je zatražen?
  - inovativnost;
  - mjera u kojoj pristup rasterećuje klijenta/dionika.

- pouzdanost isporuke: Ako CPO smatra izuzetno važnim da se može osloniti na isporuke, ponuditelja bi trebalo pozvati da se izjasni kako to jamči. To se može vrednovati na temelju:
  - izvedivosti, je li realno?
  - CJELOVITOSTI; odgovara li na pitanje koje je postavljeno?
- planiranje: detaljno planiranje projekta. Procjena je moguća na temelju:
  - opsega dovršenosti;
  - realističnosti.

**Usluge:**

- Rizik i analiza rizika, mjere za smanjenje rizika: ponuditelji moraju opisati rizike koje vide u izvršenju ugovora i mjere za njihovo smanjenje koje će poduzeti. Odgovor se procjenjuje s obzirom na sljedeće aspekte:
  - mjeru u kojoj je pregled rizika dovršen;
  - mjeru u kojoj su rizici bitni;
  - mjeru u kojoj su mjere za smanjenje konkretno opisane;
  - mjeru u kojoj su mjere za smanjenje realistične;
  - mjeru u kojoj su mjere za smanjenje učinkovite;
  - mjeru u kojoj su uloge različitih zainteresirani strana opisane.
- Komunikacija, koordinacija s krajnjim korisnicima i drugim zainteresiranim stranama: ponuditelj mora opisati komunikacijsku strukturu tijekom trajanja ugovora. Može se procjenjivati na temelju (jednog ili više ovih aspekata):
  - učinkovitosti i konstruktivnosti organizacije komunikacijske strukture;
  - učinkovitosti načina rješavanja nesreća;
  - optimalne učestalosti trenutaka konzultacija;
  - učinkovitosti rješavanja sporova;
  - mjere u kojoj izabrana struktura opterećuje javnog naručitelja;
  - važnosti komunikacijskih aktivnosti;
  - razine proaktivnosti;
  - mjere u kojoj su sve zainteresirane strane informirane i uključene;
  - mjere u kojoj izabrana struktura opterećuje zainteresirane strane;
  - mjere u kojoj se jamči pravovremena komunikacija;
  - mjere realističnosti komunikacije;
  - mjere u kojoj postoji samodostatnost.
- Kvaliteta tima: moraju biti priloženi životopisi vođe i članova tima (preporučuje se zadani format jer to olakšava procjenu i usporedbu). Kvaliteta tima može biti bitna i za kupovinu robe, na primjer ako je potrebna montaža ili je riječ o velikom projektu i želite znati tko će biti voditelj projekta. Životopisi se mogu procjenjivati na temelju:
  - mjere u kojoj su kvalifikacije, stručnosti i iskustvo tima odgovarajući i bitni za predmet ugovora i dodaju vrijednost postupku;
  - kvalifikacija cijelog tima, što osigurava postojanje odgovarajućeg tima za provedbu ugovora.
- Žalbeni postupak: vidi za robu.

- Plan istraživanja: Ponuditelji moraju dostaviti svoj nacrt studije/istraživanja koji se temelji na opisu poslova. Nacrt studije/istraživanja procjenjuje se na temelju:
  - prikladnosti teoretskog/metodološkog okvira te kvalitativnih i kvantitativnih znanstvenih metoda istraživanja (mjera u kojoj one doprinose rezultatima);
  - mjere u kojoj se primijenjene znanstvene metode istraživanja dalje razvijaju te su inovativne;
  - optimalno korištenje različitih bitnih i ažurnih izvora i podataka.
- Akcijski plan /plan istraživanja koji se temelji na opisu poslova. Može se procjenjivati na temelju:
  - prikladnosti teoretskog/metodološkog okvira te metoda istraživanja (mjera u kojoj one doprinose rezultatima);
  - stupnju inovativnosti i važnosti za isporučeno (istraživanje, seminari, korištenje novih izvora podataka, itd.);
  - uvjerljivosti: mjera u kojoj odabrani pristup uvjerava da će predviđeni rezultat biti ostvaren;
  - realističnosti, efikasnosti i izvedivosti prijedloga (uključujući proračun, (financijska potpora planu));
  - mjera u kojoj će međunarodne i domaće mreže znanja biti raspoređene;
  - političke važnosti rezultata (mjera u kojoj su rezultati (sadržajem i oblikom) važni za zainteresirane strane);
  - kreativnosti ideja (sadržajem i oblikom) o najvažnijim temama unutar okvira.
- Planiranje: vidi kupovina robe.

## 2.2 Metode ocjene

Primjeri metoda ocjene su:<sup>8</sup>

- Cijena/kvaliteta – brojčano bodovanje  
Ta je metodologija korisna za ocjenjivanje umjerenog složenih nabava u kojima su kriteriji kvalitete približno jednako važni. Nakon izdvajanja ponuda koje nisu u skladu s uvjetima za sudjelovanje, brojčana ocjena dodjeljuje se na temelju svih poželjnih netroškovnih ili kvalitativnih kriterija dodjele, ovisno o razini usklađenosti s tim kriterijima. Ocjene se sastavljaju za svaku ponudu radi dobivanja ukupne ocjene kvalitete. Potom se ponude rangiraju prema omjeru ocjene cijene i kvalitete.
- Ponderirana metodologija bodovanja  
Ta je metodologija korisna za ocjenjivanje složenih nabava u kojima se razlikuje važnost kriterija dodjele. Nakon izdvajanja ponuda koje nisu u skladu s uvjetima za sudjelovanje, svim se kriterijima dodjeljuje postotak pondera (do ukupno 100 %). Ponderi dodijeljeni svakom kriteriju trebaju se navesti u dokumentaciji za nadmetanje i ne smiju se naknadno mijenjati. Cijeni se dodjeljuje brojčani ponder jednak kao i

---

<sup>8</sup> usp. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_public\\_proc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_en.pdf)

ostalim kriterijima koji se kombiniraju kako bi se dobila ukupna ocjena.

- **Metodologija brojčanog bodovanja**

Ta je metodologija korisna za ocjenjivanje složenih nabava kod kojih se različiti čimbenici kvalitete budu prema sustavu razvrstavanja od nula do pet. Nakon izdvajanja ponuda koje nisu u skladu s kriterijima odabira, brojčana ocjena dodjeljuje se na temelju svih kvalitativnih kriterija dodjele ovisno o procijenjenoj razini usklađenosti s njima, primjerice u rasponu od nula (neprihvatljivo) do pet (iznimno). Cijena se buduje i smatra dijelom procjene vrijednosti za novac. Najjeftinijoj ponudi u pravilu se dodjeljuje stopostotna ocjena, a ostalim ponudama proporcionalno niži postotak, ovisno o njihovoj vrijednosti. Bodovi se zbrajaju i procjenjuje se vrijednost za novac usporedbom ukupnog broja bodova, troškova životnog ciklusa i pripadajućih rizika.

- **Metoda vrijednost za novac**

Ova metoda ocjenjuje kvalitetu prijedloga na temelju metodologije brojčanog bodovanja ili ponderirane metodologije bodovanja. Cijena ( $P$ ) se dijeli s ukupnim rezultatom kvalitete ( $Q$ ). Najmanja cijena po jedinici ( $S$ ) pobjeđuje.

$$S = \frac{P}{Q}$$

- **Metodologije procjene relativne cijene**

Formule koje se najčešće koriste su sljedeće:

- uzorak 'manje je bolje'

$$S = \frac{S_{\min}}{S_e} \times W$$

pri čemu  $S$  označava rezultat,  $S_{\min}$  najmanju vrijednost predloženu u podnesenim ponudama,  $S_e$  vrijednost koja je predložena u predmetnoj ponudi te  $W$  relativni ponder kriterija koji se procjenjuje. Oko 0, velike razlike u cijeni neće dovesti skoro do nikakvih razlika u bodovima. Na primjer, cijena može biti četiri puta veća (+400%), a to će dovesti samo do gubitka bodova u visini od 75%.

- uzorak 'više je bolje'

$$S = \frac{S_e}{S_{\max}} \times W$$

pri čemu  $S$  označava rezultat,  $S_e$  vrijednost predloženu u predmetnoj ponudi,  $S_{\max}$  najveću vrijednost predloženu u podnesenim ponudama, te  $W$  relativni ponder kriterija koji se procjenjuje.

- proporcionalno 'manje je bolje'

$$S = \frac{2 \times S_{\min} - S_e}{S_{\min}} \times W$$

Ovo je u osnovi identično prvoj formuli, no s bitnom razlikom. Ako je ponuda 50% skuplja, dobit će 50% manje bodova. U prvoj formuli, ako je ponuda 50% skuplja, dobit će 33% manje bodova. Negativni bodovi moraju se postaviti na 0.

Bitna napomena s obzirom na korištenje ovih formula jest ta da ono može dovesti do paradoksa u rangiranju. Budući da formule koriste jednu ponudu kao osnovicu za izračun bodova, izračun se može drastično promijeniti ako druga ponuda mora biti korištena kao osnovica kasnije u natječaju. Primjerice ako se nakon provjere ispostavi da ne ispunjava minimalne kriterije. Bivši broj 2 u ocjeni neće nužno biti broj 2 i nakon novog izračuna. U praksi se ovo vjerojatno neće često događati. Stoga je prilikom korištenja ovakvih formula važno provjeriti jesu li sve ponude koje se ocjenjuju valjane i ispunjavaju li postavljene uvjete. Korištenje prve formule također može dovesti do velike razlike u bodovima u pogledu cijene ako jedan dobavljač ponudi izuzetno nisku cijenu (u lažnoj ili stvarnoj ponudi).

- logaritamska formula

$$S = W \times \left(1 - \frac{\log\left(\frac{Se}{S_{min}}\right)}{\log(x)}\right)$$

ako  $x = 2$  ponuda koja je dvostruko skuplja od najniže ponude dobiva 0 bodova. Ako  $x = 3$ , trostruko skuplja. U dokumentaciji o nabavi potrebno je navesti da će rezultati ispod 0 biti postavljeni na 0. Iako je ova posljednja formula isto relativna, pruža zaštitu od gore navedenog rizika paradoksa jer razlika u bodovima između dobavljača uvijek ostaje ista, bez obzira na najmanju cijenu.

- Metodologije procjene absolutne cijene

Kako bi se izbjegao ovaj paradoks rangiranja, javni naručitelj može odabrati da će procjenjivati cijene na temelju absolutnog faktora. Međutim, ovo je teže jer je potrebno poznavati tržište i imati realna očekivanja u pogledu nadmetanja kako bise to opisalo u dokumentima ponude.

- Tarifna ljestvica

Ovo je metoda koja se može koristiti u nadmetanjima za usluge u kojima je raspon satnica ili dnevница poznat. Javni naručitelj daje ljestvicu i rezultate za sve satnice i dnevnice na ljestvici. Na primjer:

≤kn370: 100 bodova, >kn370 - ≤kn440: 80 bodova, >kn440 - ≤kn520: 60 bodova, (...), >kn740: 0 bodova

U tom slučaju postaje očito da je satnica između 370 i 740 kuna razumna.

- Metoda vrijednost za novac

Kao što je opisano gore pod D u ovom poglavlju. Cijena se ne procjenjuje u odnosu na druge ponude, nego samo u odnosu na kvalitetu same te ponude. Vrlo skupa ponuda mogla bi pobijediti zbog svoje vrlo velike kvalitete. U tome se nalazi rizik ove metode.

## Poglavlje 3 Troškovi životnog vijeka

U skladu s člankom 68. stavak 1. Direktive 2014/24/EU, trošak životnog vijeka (engl. *life-cycle costing*, LCC), koji je primjer pristupa isplativosti spomenutog u članku 67. stavak 2. Direktive, trebao bi obuhvaćati, do određenog stupnja, dio ili sve sljedeće troškove tijekom životnog vijeka proizvoda, usluge ili radova. U svakom pojedinom slučaju, središnje tijelo za nabavu mora odlučiti koje su sastavnice troškova razumne za razmatranje. Ne mogu se sve sastavnice troškova koje su razumne provjeriti. Stoga je potrebno ocijeniti koje sastavnice mogu razumno biti uzete u obzir.

Primjer: proizvođač je lansirao novi fotokopirni uređaj na tržište. Nema iskustva koliki bi životni vijek takvog aparata mogao biti. Ipak, takva je informacija potrebna i to bi trebalo pitati proizvođača ili distributera jer može biti ključno za odnos preslike (kopije) i troška. Ako ova informacija nije dostupna, usporedba s drugim modelima moguća je samo u određenoj mjeri. Obeća li proizvođač duži životni vijek nego što je bilo uobičajeno s prijašnjim modelima, mora to dokazati dokumentima i/ili na sastanku koji je sazvan u svrhu objašnjenja. Ne uspije li dokazati dulji životni vijek, mora se prepostaviti uobičajeni životni vijek drugih usporedivih proizvoda.

- troškovi koje snosi CPO, javni naručitelj ili drugi korisnici, kao što su:
  - **troškovi nabave**  
Ovi se troškovi mogu vrlo lako odrediti. To je obično cijena ponude u natječaju. U iznimnim slučajevima, dodatna ponuda može izazvati daljnje troškove nabave. Primjer: naručite poseban printer, ali dobijete drugačiji. Vaše patrone za toner više ne odgovaraju! Morali biste kupiti nove (to nije planirano).
  - **troškovi uporabe, kao što je potrošnja energije i drugih resursa**  
Koji troškovi uporabe će biti razmatrani odlučuje CPO, ovo uvijek ovisi o predmetu nabave. Stvarna vrijednost potrošnje mora biti naznačena od strane ponuditelja. Ako je moguće, središnje tijelo za nabavu mora provjeriti ovu informaciju (putem interneta ili kataloga proizvođača).
  - **troškovi održavanja**  
Troškovi se sastoje od čišćenja, održavanja i tekućeg održavanja (manjih popravaka) opreme, strojeva i uređaja svake vrste, kao i softvera. Obično moraju biti procijenjeni. U sklopu nabave moguće je pregovarati o ugovoru o održavanju.
  - **troškovi kraja životnog vijeka, kao što su troškovi prikupljanja i recikliranja**  
Troškovi kraja životnog ciklusa nastaju samo s obzirom na postupak ugovora o robi i građenju. Oni moraju biti procijenjeni. Važan je efektivni datum prikupljanja. Moraju se dodati i troškovi upravljanja otpadom i troškovi prijevoza do smetlišta. Primjer: spuštanje i prijevoz stroja, radovi na rušenju zgrade. Međutim, ponekad neće biti troškova. Često se može ostvariti neki iznos za obnovljivi materijal. Taj se prihod mora uračunati.

- troškovi pripisani okolišnim vanjskim učincima povezanim s proizvodom, uslugom ili radovima tijekom njihovog životnog vijeka, ako se može odrediti i provjeriti njihova novčana vrijednost; takvi troškovi mogu uključivati troškove emisije stakleničnih plinova i emisije drugih zagađivača te ostale troškove zbog ublažavanja klimatskih promjena. Gore navedeni troškovi mogu se podijeliti u dvije grupe:
  - interni troškovi koji su izravno povezani s uporabom predmetnih proizvoda, usluge ili radova i koje snosi CPO, javni naručitelj ili drugi korisnici
  - vanjski troškovi koji su neizravno povezani s uporabom predmetnih proizvoda, usluge ili radova, koje snosi okoliš, a samo neizravno CPO, javni naručitelj ili drugi korisnici.

Izračun LLC-a može također uključivati trošak vanjskih učinaka. Kao troškovi povezani s utjecajem na okoliš spominju se troškovi emisije stakleničnih plinova i emisije drugih zagađivača te ostale troškove zbog ublažavanja klimatskih promjena. Ovo vjerojatno nije iscrpan katalog, nego samo dodatak pojmu „utjecaj na okoliš“. Stoga zagađenje vode također može biti u igri. Ta ove troškove okolišnih vanjskih učinaka osobito je važno da njihova novčana vrijednost može biti određena i provjerena. Jednostavna procjena CPO-a bez dubinskih podataka nije dopuštena.

Može li kriterij LLC-a biti razumno uzet u obzir ovisi o predmetu nabave. U većini slučajeva ti kriteriji ne mogu biti primjenjeni na kupnju usluga (primjerice pravnih savjeta, usluge osposobljavanja, usluge savjetovanja). Međutim, ponekad ovi kriteriji mogu biti razmotreni, na primjer ako su predmet kupnje radovi ispisa ili usluga proslijedivanja.

U skladu s člankom 68. stavak 2. Direktive, prilikom procjene troškova primjenom pristupa troškova životnog vijeka, javni je naručitelj dužan u dokumentaciji o nabavi navesti podatke koje trebaju dostaviti ponuditelji i metodu koju će središnje tijelo za nabavu koristiti za određivanje troškova životnog vijeka na temelju tih podataka. Metoda koja se koristi za procjenu troškova pripisanih okolišnim vanjskim učincima mora ispuniti sve sljedeće uvjete:

- temelji se na kriterijima koji se mogu objektivno provjeriti i koji nisu diskriminirajući. Posebice, ako nije utvrđena za višekratnu ili trajnu uporabu, ne smije neopravdano davati prednost ili stavljati u nepovoljniji položaj određene gospodarske subjekte;
- dostupna je svim zainteresiranim stranama;
- tražene podatke mogu, uz razumno nastojanje, dostaviti prosječno pažljivi gospodarski subjekti, uključujući gospodarske subjekte iz trećih zemalja koje su stranke Sporazuma o javnoj nabavi (engl. *Government Procurement Agreement*, GPA) ili drugih međunarodnih sporazuma koji obvezuju Europsku Uniju. Članak 68. stavak 3. Direktive propisuje da, kada je zakonodavnim aktom Europske Unije zajednička metoda za izračun troškova životnog vijeka postala obvezna, ta se zajednička metoda primjenjuje na procjenu troškova životnog vijeka.

Hrvatski ZJN ponavlja u tom smislu tekst Direktive (vidi članke 287. i 288. ZJN-a).<sup>9</sup>

Zasada je jedina zajednička metoda u smislu ovih odredaba predviđena Direktivom o čistim vozilima (odnosno Direktiva 2009/33/EU). Prema ovoj Direktivi, CPO i javni naručitelj, kao i pružatelji usluga javnog prijevoza putnika obvezni su uzeti u obzir potrošnju energije i emisije prilikom kupnje vozila za cestovni promet. Jedan od načina na koji se to može učiniti jest dodjeljivanje troška ovim faktorima u ocjenjivanju ponuda. Aneks direktivi previđa niz zajedničkih troškova koji se primjenjuju u tom slučaju.<sup>10</sup>

Razlog koji stoji iza primjene pristupa isplativosti jest taj što je cijena nabave samo jedan od troškovnih parametara povezanih s nabavom i korištenjem proizvoda ili usluge. Isto se primjenjuje na radove, ali oni su izvan opsega ovog priručnika. Kao dodatak nabavnoj cijeni, pristup isplativosti uključuje i sve relevantne troškove tijekom faze korištenja i krajnje faze.

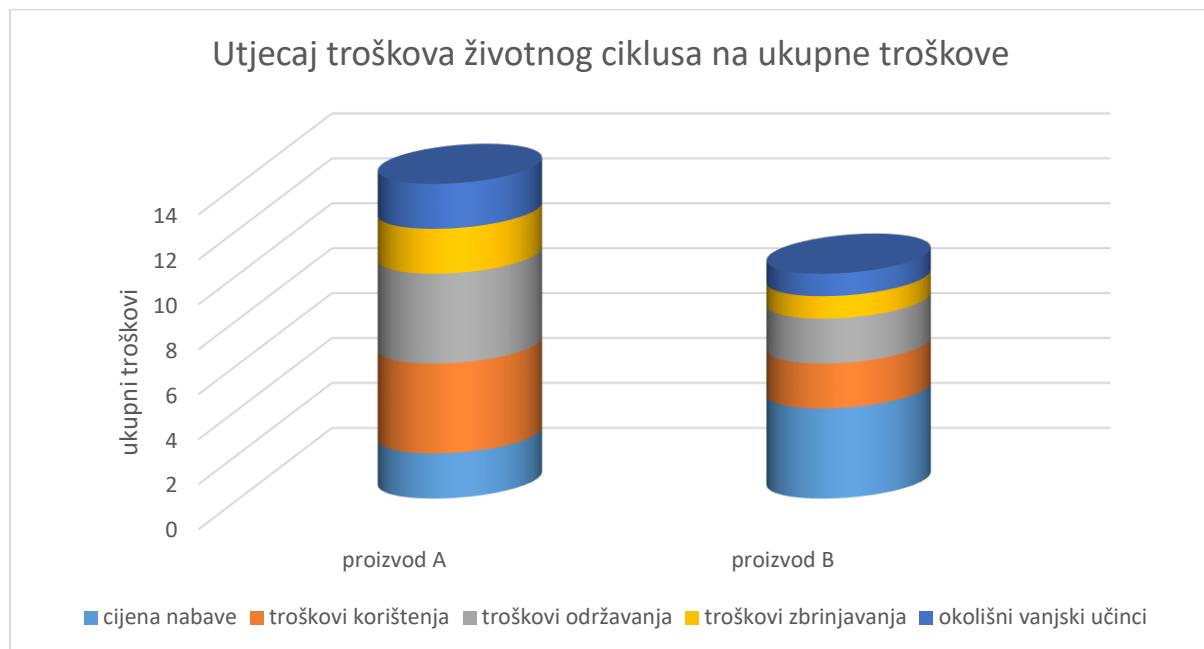
U primjeru iz Prikaza 3, veća početna cijena proizvoda B više je nego nadoknađena mnogo manjim troškovima korištenja, održavanja i otklanjanja kao i manjim okolišnim vanjskim učincima. Za mnoge proizvode troškovi korištenja i održavanja predstavljaju veliki udio troškova koje bi korisnik trebao platiti. Ovo se obično primjenjuje na proizvode koji koriste energiju, kao što su vozila, IT oprema ili osvjetljenje. To znači da se u slučaju energetski učinkovitih proizvoda visoka nabavna cijena više nego nadoknađuje dugoročnim uštedama.

---

<sup>9</sup> U skladu s člankom 287. ZJN-a trošak životnog vijeka proizvoda, usluge ili radova obuhvaća sve ili dio sljedećih troškova: (i) troškove koje snosi javni naručitelj ili drugi korisnici: (a) troškovi nabave, (b) troškovi uporabe, kao što je potrošnja energije i drugih resursa, (c) troškovi održavanja, i (d) troškovi zbrinjavanja, kao što su troškovi prikupljanja i recikliranja; (ii) troškove utjecaja proizvoda, usluga ili radova tijekom njihova životnog vijeka na okoliš, ako se može odrediti i provjeriti njihova novčana vrijednost, a koji mogu uključivati troškove emisije stakleničkih plinova, emisije drugih zagađivača i druge troškove ublažavanja klimatskih promjena. Prema članku 288. stavak 1. ZJN-a, ako javni naručitelj koristi trošak životnog vijeka kao kriterij za odabir ponude, mora u dokumentaciji o nabavi navesti podatke koje treba dostaviti ponuditelj te metodu koju će koristiti za određivanje troškova životnog vijeka na temelju tih podataka. Sukladno članku 288. stavak 2. ZJN-a, metoda iz stavka 1. ovoga članka koja se koristi za ocjenu troškova koji su ovdje navedeni mora kumulativno ispuniti sljedeće uvjete: (i) temeljiti se na objektivno provjerljivim i nediskriminirajućim kriterijima te posebicima, ako nije utvrđena za višekratnu ili trajnu uporabu, ne smije neopravданo davati prednost ili stavljati u nepovoljniji položaj određene gospodarske subjekte, (ii) biti dostupna svim zainteresiranim stranama, (iii) tražene podatke mogu, uz razuman napor, dostaviti prosječno pažljivi gospodarski subjekti, uključujući gospodarske subjekte iz trećih zemalja koje su stranke GPA-a ili drugih međunarodnih sporazuma koji obvezuju Europsku uniju. Osim toga, u skladu s člankom 288. stavak 3. ZJN-a, javni naručitelj mora primijeniti zajedničku metodu za izračun troškova životnog vijeka ako je obvezna primjena takve metode propisana posebnim propisima.

<sup>10</sup> Materijal za obuku o Direktivi o čistim vozilima dostupan je na hrvatskom jeziku na web stranici Komisije <http://www.clean-fleets.eu/hr/main-navigation/treninzi-i-radionice/>

### Prikaz 3



Kako bi se dobila točna slika troškova za javnog naručitelja, potrebno je voditi računa i o roku trajanja – što dulje proizvod traje, rjeđe mora biti zamijenjen, što može isto dovesti do uštede.

Prilikom pravilne procjene LCC-a, određena pitanja moraju biti razmotrena:

**Rok trajanja** – Učestalost potrebe zamjene proizvoda imat će značajan utjecaj na njegovu cijenu, naročito tijekom duljeg razdoblja. Jeftin proizvod koji se često mora zamjenjivati može više koštati tijekom duljeg razdoblja nego skup proizvod koji traje više godina. To se mora uzeti u obzir prilikom odlučivanja o tome za koliko godina želite napraviti usporedbu.

**Diskontna stopa** – Budući troškovi nisu „vrijedni“ kao oni koji nastanu danas, s obzirom na to da društvo veću težinu stavlja na pozitivne i negativne utjecaje današnjice nego budućnosti. 100 eura uloženih danas po stopi od 5% vrijedit će 105 eura za godinu dana. Stoga 105 eura potrošenih u jednoj godini sada „vrijedi“ samo 100 eura – njegova neto sadašnja vrijednost (engl. *net present value*, NPV). NPV može biti uzet u obzir prilikom uspoređivanja troškova životnog vijeka primjenom društvene diskontne stope na buduće troškove. Stopa se razlikuje među državama, ali obično iznosi između 3% i 8% (prilagođena kako bi se uklonili učinci inflacije).<sup>11</sup>

**Dostupnost i pouzdanost podataka** – Procjena troškova životnog vijeka neizbjježno uključuje element neizvjesnosti s obzirom na troškove koji će nastati u budućnosti (primjerice troškovi održavanja, potrošnje energije te stvarni rok trajanja proizvoda). Stoga je važno zatražiti

<sup>11</sup> Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku Europske Komisije preporučuje, kao opće pravilo, uporabu društvene diskontne stope od 5% kao referentne točke u državama članicama koje mogu biti korisnice kohezijskih fondova (Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija) te stope od 3% u drugim državama članicama (Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Španjolska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo)

detaljne prateće informacije za ocjene troškova koje pružaju ponuditelji. U nekim slučajevima, kada su budući troškovi pod kontrolom ugovaratelja (npr. oni su odgovorni za održavanje ili otklanjanje), možete uključiti maksimalne buduće cijene u svoje ugovorne odredbe, dajući veću pouzdanost vašim LCC troškovima.<sup>12</sup>

Jedna metoda za izračun LCC-a je „metoda neto sadašnje vrijednosti“. Za ovu metodu CPO će trebati rok trajanja, diskontnu stopu i jasnu predodžbu o budućim troškovima i godini kada će oni nastati.

U metodi neto sadašnje vrijednosti, budući (vanjski) troškovi se računaju unatrag prema sadašnjoj vrijednosti pri podnošenu ponude i dodano na podnesenu cijenu ponude. Ovdje se troškovi koji nastanu u budućnosti vrednuju manje nego troškovi koji su u bližoj budućnosti. Za vanjske troškove nastale u prošlosti vrijedi obrnuto.

Vanjski troškovi koji su dalje u prošlosti vrednuju se više nego troškovi koji su u bližoj prošlosti. Ne zaboravite: uzmite u obzir samo prošle vanjske troškove jer su izravni troškovi uključeni u ponuđenu cijenu. Trenutna vrijednost ovih (vanjskih) troškova određuje se prema diskontnoj stopi. Ova stopa određuje koji faktori troškova se množe da bi se odredila njihova sadašnja vrijednost. Matematička formula za određivanje ovog faktora je kako slijed:

$$\text{faktor konverzije} = \frac{1}{(1 + \text{diskontna stopa})^{\text{godina}}}$$

Tako primjerice, ako diskontna stopa iznosi 5%, u godini 1 troškovi bi se trebali množiti s 0,952381, a u godini 2 s 0,907029 itd.

Što se tiče potpunosti i dostupnosti podataka, CPO mora uglavnom, ako ne isključivo, računati na informacije koje pružaju gospodarski subjekti odnosno dobavljači ili pružatelji usluga koji se nadmeću za ugovor.

Sve veći broj javnih tijela u EU-a koristi LCC radi ocjene ponuda pa je razvijen niz alata različite složenosti i opsega. Sljedeći popis nije potpun popis dostupnih alata za izračun LCC-a:

- općeniti alat za izračun LCC-a koji je proizvela Berliner Energieagentur (Berlinska agencija za energiju) u okviru Smart projekta, zajedno sa specifičnim alatima za grupe proizvoda: osvjetljenje, vozila, kućanski aparati, IT i zelena električna energija: <http://gpp-proca.eu/downloads/calculation-tool/>)
- Microsoft Excel (R) alat posebno dizajniran za izračun LCC-a i CO<sub>2</sub> u javnoj nabavi, s popratnim uputama i primjerima, razvijen u okviru SMART-SPP projekta: [www.smart-spp.eu](http://www.smart-spp.eu) (korisnički vodič za alat može se pronaći na [http://www.smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart\\_spp/files/Guidance/Final\\_versions/EN SMART\\_SPP\\_Tool\\_User\\_Guide\\_2011\\_FINAL.pdf](http://www.smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/Guidance/Final_versions/EN SMART_SPP_Tool_User_Guide_2011_FINAL.pdf))

<sup>12</sup> izvor: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>

- alat za izračun LCC-a za vozila, koji uključuje metodologiju Direktive za čista vozila za monetizaciju vanjskih učinaka: [www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/documents/Publications/LCC\\_tool\\_Aug\\_2015/Clean\\_Fleets\\_LCC\\_tool - EN.xlsm](http://www.clean-fleets.eu/fileadmin/files/documents/Publications/LCC_tool_Aug_2015/Clean_Fleets_LCC_tool - EN.xlsm)
- različiti LCC alati, uključujući općeniti LCC alat koji je proizvela Švedska nacionalna agencija za javnu nabavu: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/subject-areas/lcc-tools/>

## Poglavlje 4 Zelena javna nabava (engl. *Green Public Procurement, GPP*)

Dugo je vremena javna nabava promatrana samo sa stajališta proračunskog prava. Trebalo je stoga samo omogućiti ostvarenje načela učinkovitosti i štednje. U tom kontekstu bilo je važno odrediti najjeftiniju i najkvalitetniju ponudu na temelju nadmetanja između ponuditelja. Međutim, pravo javne nabave u državama članicama dobilo je značajan novi zamah od strane EU-a. A to se odnosi i na zelenu javnu nabavu (GPP, ZeJN).

EU definira ZeJN kao „*postupak u kojem javna tijela nastoje nabaviti robu, usluge i radove sa smanjenim učinkom na okoliš kroz njihov životni vijek, usporedbom s robom, uslugama i radovima jednake primarne funkcije koja bi inače bila pribavljenja.*“<sup>13</sup> ZeJN se smatra važnim alatom za postizanje ciljeva okolišne politike koji se odnose na klimatske promjene, korištenje izvora i održivu potrošnju i proizvodnju – posebice imajući u vidu važnost izdataka javnog sektora za dobra i usluge u Europi. Dok je u početku nekoliko odluka Europskog suda, kao i interpretativnih priopćenja Europske komisije, komentiralo prihvatljivost ekološki prihvatljive nabave, ondje uspostavljena načela inkorporirana su u europsko pravo javne nabave 2004. godine.

Uzimanje u obzir okolišnih aspekata ne znači nužno i zanemarivanje finansijskih aspekata. To da zeleni proizvodi više koštaju primjenjivo je u mnogim slučajevima, barem ako se gleda kraće razdoblje. U svakom slučaju, nije dovoljno uzeti u obzir samo nabavnu cijenu. Često se na troškovima može uštedjeti ako se nabavljaju ekološki prihvatljivi proizvodi. U smislu daljnje studije ekonomske provedivosti trebalo bi razmotriti sve troškove, uključujući skrivene troškove, tijekom cijelog životnog vijeka proizvoda ili usluge. Nikakve brige oko proračuna ne sprječavaju takav pristup jer mnogi ekološki prihvatljivi proizvoda javnom naručitelju zbog svojih posebnih obilježja prouzrokuju manje popratne troškove. Na primjer, automobil koji troši manje goriva rezultirat će manjim troškovima goriva, a uporaba energetski učinkovitih aparata može znatno manjiti troškove električne energije. Posebice su prilikom određivanja ekonomski najprihvatljivije ponude na temelju troškova životnog vijeka ekološki prihvatljivi proizvodi često jeftiniji, premda su skuplji prilikom nabave. Stoga bi procjena troškova trebala uzeti u obzir sve troškove tijekom životnog vijeka poput troškova nabave, troškova uporabe (potrošnja energije/vode, održavanje), troškova zbrinjavanja. U nekim slučajevima za ulaganje u zelenije opcije mogu biti dostupne subvencije i potpore, tako da je vrijedno raspitati se o relevantnim programima.

Zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na posebne sektore stvara prisilne obveze za nabavu određenih dobara i usluga, na primjer određivanjem minimalnih standarda energetske učinkovitosti koji se moraju primijeniti. Propisane se obveze trenutno primjenjuju u sljedećim sektorima, između ostaloga:

### Uredska IT oprema

---

<sup>13</sup> Izvor: Zelena nabava – Priručnik o zelenoj javnoj nabavi

- IT proizvodi koje kupuju tijela središnje države moraju ispunjavati najnovije minimalne zahtjeve energetske učinkovitosti koje propisuje Uredba EU ENERGY STAR<sup>14</sup>
- Vozila za cestovni prijevoz  
Sva tijela nabave u obzir moraju uzeti operativnu potrošnju energije i ekološki učinak vozila kao dio postupka nabave. Tu je dana zajednička metodologija za izračun operativnih troškova tijekom životnog vijeka<sup>15</sup>. Europska komisija je u tu svrhu i radi potpore tijelima nabave otvorila web stranicu (<http://clean-fleets.eu/>), koja, među ostalim, sadrži bazu podataka o vozilima i alat za izračunavanje troškova životnog vijeka.

U okviru ekološki prihvatljive nabave, djelomično se pokušalo da se uzmu u obzir neizravni troškovi (npr. više bolesti ubog zagađenog uredskog namještaja) ili vanjski okolišni troškovi (npr. troškovi koje prouzroči društvo okolišnom degradacijom bez odraza u operativnim troškovima zagađivača). Međutim, s obzirom na to da zasad ne postoje dosljedne smjernice o načinu obračuna, uključivanje takvih troškova teško da je praktično.

Grupe proizvoda za koje će značajan dio troškova nastati tijekom faze uporabe ili otklanjanja osobito su prikladne za započinjanje ZeJN-a. Dalje se preporučuje primjena ZeJN-a korak po korak kod proizvoda koji očito imaju veliki utjecaj na okoliš (poput vozila i usluga čišćenja). Osim toga, nije potrebno razmotriti sve važne ekološke učinke za cijeli niz proizvoda, nego se valja koncentrirati na jedan ili dva ekološka aspekta (npr. otpad ili energetska učinkovitost).

Načelno postoje različiti oblici uključivanja ekoloških aspekata u postupak nabave:

Najjednostavniji i najučinkovitiji način je ograničiti zahtjev na ekološki prihvatljiv proizvod. Takav pristup može nabavu učiniti skupljom. Nadalje, razlika u cijeni u odnosu na konvencionalni proizvod neće postati očita jer nedostaju usporedne ponude. Javni naručitelj mora stoga osigurati prethodno istraživanje tržišta kako bi se uvjerio da je očekivana dodatna cijena prihvatljiva. Opravdava li ekomska korist moguću dodatnu cijenu odlučuje se u svakom pojedinom slučaju.

Drugi način uključivanja ekoloških aspekata je da se ekološki prihvatljivim proizvodima prizna samo relativna prednost. Javni naručitelj provodi nadmetanje za konvencionalne i ekološki prihvatljive proizvode. Pri donošenju odluke, pozitivna ekološki bitna obilježja se pozitivno ocjenjuju i uspoređuju s mogućim dodatnim troškovima u odnosu na konvencionalni proizvod. To ne znači da je ekomska korist izražena upravo u novcu. Međutim, vrijednost ili relativna težina ekoloških kriterija mora biti unaprijed određena i mora biti objavljena u pozivu na nadmetanje kako bi se ispunio zahtjev objektivne procjene i transparentnosti odluke. Ravnoteža između dodatnih troškova ekološki prihvatljivog proizvoda i pozitivnih ekoloških aspekata ovakvim pristupom postaje općenito transparentnija.

Za mnoge grupe proizvoda i usluga razvijeni su kriteriji zelene nabave koji mogu biti uključeni izravno u dokumentaciju za nadmetanje, a da nema potrebe za opsežnim istraživanjima karakteristika ekoloških učinaka i analize tržišta. Kriteriji EU-a koji se u vrijeme pisanja (ovog

<sup>14</sup> vidi: Uredba br. 106/2008 o programu Zajednice za označivanje energetske učinkovitosti za uredsku opremu

<sup>15</sup> vidi: Direktiva 2009/33/EZ o promicanju čistih i energetski učinkovitih vozila u cestovnom prijevozu

priročnika) odnose na ZeJN pokrivaju 21 grupu proizvoda i usluga te su dostupni u sažetoj i opširnijoj verziji. U mnogim državama EU-a dostupni su i nacionalni ili regionalni kriteriji.

Opseg u kojem se briga za okoliš uzima u obzir u velikoj mjeri ostavljen je na diskreciju javnim naručiteljima. Međutim, ograničenja mogu nastati iz odredaba o licencijama koja se odnose na implementaciju postupka dodjele i, s druge strane, iz pravila koja čine važnim obvezujuće razmatranje ekoloških aspekata.

## 4.1 Određivanje ekološki prihvatljivog predmeta nabave

### *Procjena stvarnih potreba*

Ključan korak prije započinjanja postupka nabave je procjena stvarnih potreba javnih naručitelja (korisnika) u svjetlu potencijalnih ekoloških učinaka ugovora. Odgovarajuće konzultacije s internim ili krajnjim korisnicima mogu otkriti da se jednostavno može primijeniti manji volumen ili ekološki prihvatljivija opcija. U nekim pak slučajevima najbolje rješenje može biti ništa ne kupiti.

Prije svake nabave novih proizvoda potrebno je svakako razmotriti sljedeće:

- Može li se popraviti stari uređaj?
- Ima li najam (leasing) više smisla od kupnje?
- Mogu li se koristiti uređaji drugih odjela?
- Postoje li korišteni uređaji koji udovoljavaju zahtjevima?

Čini li se inicijalna nabava najrazumnijim rješenjem, mora se uzeti u obzir potencijalni ekološki učinak proizvoda koji se nabavlja kako bi se u postupak nabave uključili relevantni ekološki aspekti.

### *Istraživanje tržišta*

Državne eko-oznake i druge relevantne oznake pomažu u potrazi za ekološki prihvatljivim alternativama proizvoda.

### *Predmet nabave*

„Predmet“ ugovora je koji proizvod, uslugu ili rad CPO želi nabaviti. Ovaj postupak određivanja općenito rezultira opisom proizvoda, usluge ili rada, ali može uzeti i oblik funkcionalne definicije ili definicije koja se temelji na izvedbi. Javni naručitelji imaju značajan manevarski prostor pri određivanju predmeta nabave u skladu s vlastitim zahtjevima. Budući da su ova pitanja također predmet zaštite okoliša, to već može biti i dio definicije predmeta nabave.

## 4.2 Ekološka pitanja u postupku nabave

U okviru postupka dodjele, javni naručitelj može uključiti ekološke kriterije na različitim razinama:

## *Opis proizvoda ili usluga*

Opis proizvoda ili usluga mora opisivati predmet narudžbe tako precizno da je skrojen prema potrebama krajnjeg klijenta. Ekološki kriteriji mogu biti dio karakteristika ugovora, kako je navedeno u specifikacijama, dok god su potrebni za postizanje namjeravane svrhe. Postoje četiri načina uključivanja ekoloških zahtjeva u opis proizvoda ili usluga:

- Tehnička specifikacija

Može se, primjerice, tražiti proizvod od određenog materijala (npr. drvo umjesto plastike) ili onaj koji ne sadrži određene sastojke (npr. određene kemikalije). Također je moguće postaviti zahtjev za uporabom određenog omjera recikliranog materijala u proizvodu. U Njemačkoj, primjerice, tijela savezne države smiju koristiti samo drvene proizvode za koje je dokazano da potječu od zakonitog i održivog upravljanja šumama. Kao dokaz se može predočiti FSC, PEFC ili druga usporediva potvrda ili pojedinačni dokaz.

- Postupci proizvodnje

Mogu se zahtijevati i određeni postupci proizvodnje ako pomažu okarakterizirati proizvod. Primjer su ekološki prihvatljivi postupci proizvodnje, kao oni organskog uzgoja ili električnoj energiji dobivenoj iz obnovljivih izvora energije.

- Eko-oznake

Moguće je koristiti i specifikacije na osnovi ekoloških standarda. Kao dodatak dokazu u obliku eko-oznaka, svako bi drugo dokazno sredstvo isto tako trebalo biti prihvaćeno.

- Odobrenje varijanti (sporedne ponude)

Varijante (sporedne ponude) mogu javnim naručiteljima omogućiti da traže ekološki prihvatljive alternative od ponuditelja. Međutim, minimalni zahtjevi za varijante moraju biti definirani u natječajnim dokumentima.

## *Kriteriji isključenja*

Kriteriji isključenja odnose se na okolnosti u kojima se subjekt može naći, a koje obično dovode do toga da tijela za nabavu neće poslovati s njime. Slučajevi u kojima javni naručitelj može isključiti subjekta u cijelosti su popisani u direktivama EU o javnoj nabavi. U nekim naročito ozbiljnim kaznenopravnim slučajevima isključenje je obvezno.

Sa stajališta ZeJN-a, najvažniji kriteriji isključenja su:

- nesukladnost s primjenjivim nacionalnim, EU ili međunarodnim zakonima o okolišu;
- ozbiljan profesionalan prijestup koji dovodi u pitanje integritet;
- značajni/trajni nedostaci u ispunjavanju bitnih zahtjeva temeljem prethodnog ugovora, što je dovelo do raskida ili usporedivih sankcija;
- lažno prikazivanje gore navedenog ili nemogućnost podnošenja popratnih dokumenata.

CPO može isključiti subjekta ako bilo kakvim prikladnim sredstvima može dokazati da je prekršio primjenjive obveze u vezi okoliša prema EU ili nacionalnom pravu. Direktive iz 2014.

također dopuštaju isključenje u slučaju kršenja ograničene liste međunarodnih konvencija o okolišu, poimence:

- Bečka konvencija o ozonskom omotaču;
- Bazelska konvencija o opasnom otpadu;
- Stockholmska konvencija o postojanim organskim zagađivačima;
- PIC konvencija (opasne kemikalije/pesticidi).

Gornji kriteriji isključivosti podvrnuti su maksimalnom razdoblju isključenja od tri godine od datuma relevantnog događaja, osim ako nacionalno pravo ne propisuje kraće razdoblje ili ako je odlukom protiv subjekta propisano dulje razdoblje.

### *Kriteriji za odabir ponude*

Kriteriji za odabir ponude procjenjuju prikladnost ekonomskog subjekta da izvrši ugovor. U postupku od dva koraka oni predstavljaju sastavni dio početnog očitovanja stadija interesa, a također mogu biti korišteni radi sastavljanja kraće liste ili smanjivanja broja kandidata koji su pozvani na natječaj. U otvorenom postupku mogu se procjenjivati na osnovi prolaz/pad, bilo prije ili poslije ocjene ponuda. Direktive o nabavi pružaju iscrpnu listu kriterija koji se mogu primijeniti radi odabira subjekta i vrstu dokaza koje oni mogu biti traženi.

Najvažniji kriterij za odabir ponude za svrhe ZeJN-a odnosi se na tehničke i profesionalne mogućnosti:

- ljudski i tehnički resursi;
- iskustvo i reference;
- obrazovne i profesionalne kvalifikacije osoblja (ako se ne ocjenjuje kao kriterij dodjele);
- sustavi i sheme upravljanja okolišem (npr. EMAS<sup>16</sup>, ISO 14001);
- sustavi upravljanje/praćenja lanca opskrbe;
- uzorci proizvoda;
- potvrde o procjeni sukladnosti.

Prevladavajući zahtjev u odnosu na sve kriterije za odabir ponude jest da oni moraju povezani s predmetom ugovora i njemu primjereni.

Uključuje li ugovor opskrbu proizvodima ili materijalom, u stadiju odabira može se zatražiti uzorak (ili opis ili fotografija). Zatražiti se mogu i potvrde o sukladnosti ili kvaliteti. One mogu biti korisne pri provjeravanju zadovoljava li proizvod neke određene ekološke zahtjeve za nabavu, na primjer u pogledu izdržljivosti ili potrošnje energije.

---

<sup>16</sup> Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) EU –a vrhunski je instrument upravljanja koji je razvila Europska komisija za društva i druge organizacije radi ocjene, prijave i poboljšanja njihovih ekoloških učinaka. EMAS je otvoren za svaku vrstu organizacije koja je spremna poboljšati svoj ekološki učinak. Širi se na sve ekonomske i uslužne sektore te se primjenjuje širom svijeta.

Daljnja mogućnost koja je na raspolaganju javnim naručiteljima provođenje je provjere kapaciteta proizvodnje dobavljača ili tehničkih kapaciteta pružatelja usluga kao i njihovih objekata za istraživanje i mjera kontrole kvalitete. To se može provesti ako su proizvodi ili usluge koje se nabavljaju složene ili, iznimno, potrebne za određenu svrhu. Provjere može provesti ili sam CPO ili nadležno tijelo u zemlji gdje je subjekt osnovan.

### *Kriteriji dodjele*

U stadiju dodjele, tijelo nabave ocjenjuje kvalitetu ponuda i uspoređuje troškove. Prilikom ocjene kvalitete ponuda, moguće je koristiti ranije određene kriterije dodjele, koji su unaprijed objavljeni, kako bi se odlučilo koja je ponuda najbolja. Prema direktivi o nabavi iz 2014. svi ugovori moraju biti dodijeljeni na temelju MEAT-a (ekonomski najpovoljnije ponude). Razni su pristupi mogući unutar ovog općeg naslova, a neki od njih mogu se smatrati posebice prikladnima za ZeJN.

Trošak ili cijena predstavljaju dio procjene u bilo kojem postupku i može se izračunati na temelju troškova životnog vijeka kako je niže objašnjeno. Osim troškova, široki raspon čimbenika može utjecati na vrijednost ponude sa stajališta javnog naručitelj, a to uključuje i ekološke aspekte.

Nije nužno da svaki pojedini kriterij dodjele donosi ekonomsku prednost. Međutim, potrebno je da su kriteriji dodjele (kao i kriteriji odabira, tehničke specifikacije i odredbe o izvršenju ugovora) povezani s predmetom ugovora. Direktiva iz 2014. predviđa da će se kriteriji dodjele smatrati povezanima s predmetom ugovora ako se odnose na radove, robu ili usluge koje se pružaju u okviru tog ugovora u bilo kojem aspektu i u bilo kojoj fazi njihovog životnog vijeka, uključujući čimbenike obuhvaćene u:

- određenom postupku proizvodnje, nabave ili trgovine tim radovima, robom ili uslugama; ili
- određenom postupku za drugu fazu njihovog životnog vijeka.

Ovi čimbenici ne moraju predstavljati dio „značajnog sadržaja“ onoga što se nabavlja, odnosno ne moraju biti vidljivi ili razlučivi u konačnom proizvodu ili usluzi. To znači da se, kao što je to slučaj s tehničkim specifikacijama, kriteriji dodjele mogu odnositi na razmatranje održivosti kao što je obnovljiva ili organska proizvodnja, ili emisije stakleničnih plinova povezanih s određenim proizvodom ili uslugom.

Glavna razlika između tehničkih specifikacija i kriterija dodjele je da, dok se prvotni ocjenjuju na osnovi prolaza/pada, kriteriji dodjele se ponderiraju i ocjenjuju tako da ponude koje nude bolje rješenje za okoliš mogu dobiti bolju ocjenu. Na svakom je javnom naručitelju odlučiti koje će kriterije dodjele primijeniti i koji će ponder dati svakome od njih. Između ostalog, sljedeće dvije metode se koriste:

- Analiza koristi i troškova

Pojedinačni kriteriji dodjele dobivaju najveći broj bodova koji se može ostvariti. Ekonomski najpovoljnija ponuda je ona koja ostvari najbolji ukupni rezultat.

- Metoda bodovanja

Najprije se određuje referentna točka koja proizlazi iz ocjene pojedinog kriterija dodjele. Što je bolje ocijenjen određeni aspekt, to više bodova dobiva. U pravilu općenito može biti ostvareno 100 bodova. Posljedično se određuje referentna cijena koja proizlazi iz podjele cijene ponude s ukupnim brojem ostvarenih bodova. Ponuda s najmanjim brojem bodova će biti dodijeljena.

### *Odredbe o izvršenju ugovora*

Ekološki aspekti mogu također imati ulogu u stadiju ispunjenja ugovora, odnosno nakon dodjele ugovora. To uključuje zahtjeve koji se odnose na isporuku roba i njihova pakiranja, kao što su recikliranje materijala za pakiranje i povlačenje otpada ili proizvoda koji nisu dalje iskoristivi. U području usluga, razmatraju se zahtjevi u odnosu na vrstu usluge koja se pruža, poput odabira broja čistača za čišćenje javnih zgrada, korištenje kontejnera za prijevoz koji se mogu ponovno koristiti ili obučavanje radnika o okolišnim aspektima. U ovom slučaju isto se zahtjevi za dodjelu preko praga moraju odnositi na izvršenje narudžbe i ne smiju se općenito ticati ponašanja ugovaratelja.

Što se tiče ugovora o nabavi, odredbe o okolišu mogu biti uključene u uvjete isporuke. Jednostavnii načini kako poboljšati ekološki učinak ugovora uključuju sljedeće:

- Dostava proizvoda u odgovarajućim količinama. To često znači masovnu dostavu, jer će to biti ekološki učinkovitije u smislu učinka prijevoza po predmetu od češće dostave manjih količina. Određivanje najvećeg broja tjednih ili mjesecnih dostava može biti drugi način postizanja istog rezultata.
- Zahtjev da roba mora biti dostavljena van vremena najvećih prometnih gužvi kako bi se smanjio doprinos dostave prometnim gužvama.
- Zahtjev da dobavljač uzme natrag (i reciklira ili ponovno koristi) svako pakiranje koje dolazi uz proizvod – ovo ima dvostruku prednost centraliziranja pakiranja prije ponovnog korištenja i poticanja dobavljača da smanji svako nepotrebno pakiranje.
- Zahtjev prema dobavljaču da redovno izvještava o emisijama stakleničkih plinova koji su prouzročeni dostavom proizvoda te naznakama mjera koje su poduzete kako bi se te emisije smanjile za vrijeme trajanja ugovora (posljednje se ne bi primjenjivalo na jednokratne ugovore o nabavi).

Postoje li posebni materijali ili postupci ili metode proizvodnje kao dio specifikacije, oni također mogu predstavljati dio ugovornih odredaba kada je riječ o ugovorima o nabavi. Na primjer, u ugovoru o papirnatim proizvodima ugovor bi mogao odrediti da će isti biti „u osnovi ili u cijelosti bez elementarnog klora“.

Primjeri mogućih odredaba o izvršenju ugovora za ugovore o radovima ili usluzi uključuju:

Kako se usluga ili rad obavlja:

- primjena specifičnih mera upravljanja okolišem, ako je primjenjivo u skladu sa certificiranom shemom treće strane poput EMAS-a ili ISO14001;

- izvještavanje o bilo kakvim ekološkim problemima koji proizlaze iz izvršenja ugovora te poduzimanje koraka kako bi se isti riješili, npr. prolijevanje ili korištenje opasnih tvari;
- učinkovito korištenje resursa, kao što su električna energija i voda, na gradilištima;
- korištenje mjerila za doze kako bi se osigurala odgovarajuća količina.

O sposobljavanje osoblja ugovaratelja:

- osoblje sposobljeno s obzirom na učinke njihova rada na okoliš i ekološke politike tijela u čijoj će zgradi raditi;
- vozači sposobljeni za tehnike ekološke vožnje kako bi se uštedjelo na emisijama i gorivu.

Prijevoz proizvoda i alata na lokaciju:

- dostava proizvoda na lokaciju u koncentriranom obliku i zatim razrjeđivanje na lokaciji;
- korištenje ponovno iskoristivih kontejnera ili pakiranja za prijevoz proizvoda;
- smanjenje emisija CO<sub>2</sub> i drugih stakleničkih plinova povezanih s prijevozom.

Odlaganje korištenih proizvoda ili pakiranja:

- proizvodi ili pakiranja oduzeta radi ponovnog korištenja, recikliranja ili odgovarajućeg odlaganja;
- mete za smanjenje troškova *otpad-do-odlagališta*.

Postojanje ekoloških ugovornih odredaba ima učinak samo ako se pravilno nadzire pridržavanje tih odredaba. Primjeniti se mogu razni oblici nadziranja pridržavanja ugovora:

- Od dobavljača može biti zatraženo da dostavi dokaze o pridržavanju ugovora.
- Tijelo nabave može provesti provjere na licu mjesta.
- Treća strana može biti angažirana za nadzor nad pridržavanjem ugovora.

Odgovarajuće kazne za nepridržavanje ili bonusi za dobro izvršenje ugovora trebali bi biti obuhvaćeni ugovorom. Primjerice, mnoga tijela nabave u ugovore uključuju ključne pokazatelje uspješnosti (engl. *key performance indicators*, KPIs), što može biti povezano s pravom ugovaratelja da zahtjeva isplatu. Budući da dobro rješenje ekoloških pitanja također pomaže uspostavljanju ugovarateljeva ugleda, potpore mogu biti u obliku pozitivne reklame koja to naglašava prema javnosti i drugim tijelima nabave.

Međutim, odredbe o izvršenju nisu dopuštene ako nepravedno diskriminiraju pojedine ponuditelje. Primjerice, ako ponuditelji koji se nalaze u stranoj EU zemlji ne mogu izvršiti dostavu zbog isključenja dostave zračnim prijevozom, a nisu u mogućnosti dostaviti proizvode na drugi način, to bi predstavljalo nedopušten zahtjev. Treba imati na umu da predložene odredbe zbog razloga transparentnosti moraju biti jasno definirane u natječajnim dokumentima. Ni u kojem slučaju ne može se naknadno promijeniti opseg nabave ili usluga koji je određen u natječajnim dokumentima.

## 4.3 Dokumentacija

Konačno, treba naglasiti kako je i općenita odredba dokumentiranja postupka dodjele važna za integraciju ekoloških aspekata. Korištenje ekoloških kriterija trebalo bi se isto dokumentirati na razumljiv način tako da se kasnije može dokazati da nisu zlorabljeni.

## **4.4 Podrobnije o EMAS-u**

U slučaju ugovora o javnim uslugama, kao što je slučaj s uslugama čišćenja, javni naručitelj može zahtijevati od ugovaratelja da dokaže kako društvo ispunjava određene standarde ekološkog upravljanja, pod uvjetom da je to važno za izvršenje ugovora. Javni naručitelj može tražiti potvrdu prema EMAS-u ili drugim europskim ili međunarodnim standardima.

European Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) je vrhunski instrument upravljanja okolišem za društva i druge organizacije, koji je 1993. godine razvila Europska komisija. Taj instrument daje ključne pokazatelje energetske učinkovitosti, učinkovitosti materijala, potrošnju vode, otpad, biološku raznolikost i emisije, pomoći kojih registrirana društva ili organizacije mogu mjeriti svoj ekološki učinak i nadzirati svoj kontinuirani ekološki napredak prema postavljenim ciljevima i stoga im omogućuje da procjenjuju, upravljaju i konstantno poboljšavaju svoj ekološki učinak.

EMAS regulativa obuhvaća standarde sustava upravljanja okolišem u skladu s međunarodnim zahtjevima za upravljanje okolišem ISO 14001 i dodatne zahtjeve za društva i organizacije registrirane u sustavu EMAS poput angažiranja radnika, osiguranja pravne usklađenosti ili objave izjave o okolišu.

EMAS shema je globalno primjenjiva i otvorena svim oblicima privatnih ili javnih organizacija. Da bi se registrirale u sustavu EMAS, društva ili organizacije moraju ispunjavati uvjete EU Uredbe o sustavu EMAS. Iako je EMAS službena uredba EU-a, obvezujuća je samo za one organizacije koje su odlučile implementirati tu shemu. Trenutno je više od 4.600 društava ili organizacija registrirano u sustavu EMAS. Sva društva ili organizacije upisane u EMAS registar provode sustav upravljanja okolišem prema zahtjevima EMAS-a.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> vidi: <http://ec.europa.eu/environment/emas/>

## Poglavlje 5 Upravljanje kategorijama

Upravljanje kategorijama (engl. *category management*, CM) prvi se put pojavilo u nabavi kasnih 1980-ih godina. Bio je to odgovor na potrebu suprotstavljanja rastućoj moći dobavljača nastalih globalizacijom i dobavljača koji su postajali sve pametniji te su pronalazili nove načine osiguravanja i zadržavanja svojih puteva do tržišta. Bio je to također i odgovor na sve šire shvaćanje da bi organizacije mogle ostvariti prednost ako bi nabava imala više stratešku ulogu. Rani začetnici počeli su razvijati slične strateške pristupe koji su kombinirali alate i tehnike nabave, ekonomije, upravljanja kvalitetom i teorije organizacijske promjene. Danas je CM prisutan u različitim oblicima, od kojih svaki ima suptilne varijacije u pogledu strukture i sadržaja, ali osnovna načela ostaju ista. Međutim, pojам „upravljanje kategorijama proizvoda“ koji je nastao u svijetu prodaje i marketinga u ranim 1980-ima drugačiji je od nabavne verzije.

### 5.1 Definicija

CM u nabavi strateški je pristup usmjeren na veliku većinu potrošnje organizacije na dobra i usluge s trećim dobavljačima. Može se definirati kao:

„Praksa segmentiranja glavnih područja organizacijske potrošnje na kupljenu robu i usluge u određene grupe proizvoda i usluga prema funkciji tih dobara i usluga te, najvažnije, kako bi se odražavao način organizacije pojedinih tržišta. Koristeći ovo segmentiranje kategorija, organizacije djeluju kroz više područja prema pojedinim kategorijama, istražujući cijelu kategoriju potrošnje te način na koji organizacija koristi proizvode ili usluge unutar kategorije, zatim tržište i pojedine dobavljače.“<sup>18</sup>

Dakle, CMS je i postupak i filozofija. Postupak upravlja onime što će se dogoditi, ali filozofija je način na koji organizacija prihvata pristup, organizira se i usklađuje za intervenciju strateške nabave koristeći okvir upravljanja kategorijama, moguće i zajedno s drugim inicijativama strateške nabave.

CM stoga može pomoći organizacijama da osiguraju značajnu dodatnu vrijednost kroz lanac nabave smanjenjem potrošnje i troškova kupljenih dobara i usluga te isto tako kroz osiguranje informacija iz lanca nabave.

CM je sagrađen na temeljima usvajanja strateškog, a ne taktičkog pristupa nabavi, razumijevanja i upravljanja tržištem i mogućnosti upravljanja organizacijskim promjenama.

Stupovi CM-a su razmišljanje koje dovodi do otkrića, usmjereno na klijente, međufunkcijski tim koji radi i koristi činjenice i podatke kako bi razvio snažne strategije porijekla.

### 5.2 Upravljanje kategorijama u javnom sektoru s obzirom na centraliziranu nabavu

<sup>18</sup> Izvor: „Upravljanje kategorijama proizvoda u nabavi“ John O'Brien

Rašireno mišljenje kako se CM ne može primijeniti na javni sektor nije točno te ga sve više opovrgavaju organizacije javnog sektora koje CM prihvataju kao ključnog omogućavatelja za ostvarenje troškovne učinkovitosti. CM i niže navedena načela u ovom poglavlju jednako su važna u javnom sektoru kao i u komercijalnim organizacijama.

U organizaciji javnog sektora strateški imperativi su različiti. Najprije postoje različiti ciljevi – organizacije su vođene onim potrebama koje omogućavaju demonstraciju vrijednosti za novac poreznih obveznika, transparentnost potrošnje ili poboljšanje rezultata za građane. Drugo, pristupi nabave moraju funkcionirati u okviru regulatornog okvira koji nameće stroga pravila za dodjelu ugovora, a koji je osmišljen kako bi se pokazala transparentnost u svakom ophođenju s dobavljačima i s ciljem smanjenja korupcije te uvođenja poštenja prema dobavljačima.

U javnom sektoru djelatnost nabave često obavljaju središnja tijela nabave koja djeluju prostorno, kadrovski i organizacijski odvojeno od krajnjih korisnika. S obzirom na ovu strukturu, često je neobično i neprimjeno da središnje tijelo nabave započne direktni dijalog s krajnjim korisnikom. Vanjski fokus kod CM-a, međutim, na internoj je suradnji s ljudima koji se sučeljavaju tržištu, a radi shvaćanja potreba tog korisnika. Ako središnja tijela nabave pronađu način kako spojiti želje i težnje krajnjih korisnika i mogućnosti lanca nabave, onda nastaje iznimno moćna povezanost. Razumijevanje lanca vrijednosti s jednog kraja na drugi je stoga središnji element uspjeha.

CM ima potencijal osigurati značajno smanjenje cijene, ali i povećati vrijednost i efikasnost te smanjiti rizik, a može također pomoći u izradi vrijednosnog prijedloga krajnjem korisniku putem informacija o osnovi nabave ili suradnje na stvaranju novih različitosti i kompetitivnih prednosti.

CM je prikladan za komercijalni i javni sektor te može im može pružiti značajne koristi.

- Opipljive koristi:
  - smanjenje troškova;
  - povećana vrijednost i efikasnost (povećana učinkovitost; smanjenje otpada; dodatna vrijednost; održivi rezultati)
  - inovacije;
  - smanjen rizik lanca nabave;
  - kompetitivna prednost
- Posredne koristi:
  - ukupna potrošnja pod upravom;
  - međufunkcijski rad;
  - zajednički jezik i načini rada;
  - dijeljenje znanja;
  - strateško financiranje.

### **5.3 Koje su prave kategorije na kojima treba raditi?**

CM zahtijeva segmentaciju potrošnje treće strane u kategorije na kojima međufunkcijski tim može pojedinačno raditi s ciljem identificiranja i implementiranja optimalne strategije opskrbe za tu kategoriju. Radi određivanja kategorija, potrebe potrošnje treće strane moraju biti segmentirane na određena područja okrenuta tržištu.

Čak i u slučaju opremljenosti dobrim informacijama o analizi potrošnje, postoji niz čimbenika koji se moraju razmotriti:

#### *Identificiranje potrošnje*

Dobra analiza i prikaz potrošnje treće strane potrebni su kako bi započelo identificiranje kategorija. Nisu li dostupni podaci o potrošnji, mogu pomoći sljedeće metode:

- izvlačenje podataka korištenjem IT sustava;
- ispitivanje narudžbenica za nabavu;
- postavljanje pitanja dobavljačima;
- povezivanje s javnim naručiteljima (korisnicima) radi razumijevanja što su potrošili u ključnim područjima;
- zauzimanje stajališta na temelju iskustva.

#### *Usmjeravanje resursa na potrošnju koja se može adresirati*

Neće se sva potrošnja moći adresirati. Naći će se postotak potrošnje gdje je ili nemoguće ili vrlo teško utjecati na to što se troši (npr. porez; tarife i pristojbe vladinih tijela, zakupnina, regulatorne ili vladine naknade za licence). To bi trebalo biti rano prepoznato i isključeno.

#### *Usmjeravanje resursa tamo gdje postoji mogućnost*

Pri segmentiranju kategorija obično se primjenjuje Pareto načelo: 80 posto potrošnje odnosi se obično na 20 posto dobavljača, a 20 posto potrošnje na 80 posto dobavljača. Ovih 80 posto potrošnje trebalo bi primarno uzeti u fokus za segmentiranje potrošnje treće strane u kategorije. To zahtijeva prihvatanje činjenice da je nemoguće cijelokupnost potrošnje pripisati trećim stranama i da će uvijek postojati dio gdje nije ekonomično trošiti trud radeći u područjima male potrošnje.

#### *Identificiranje granica tržišta*

Kako bi se maksimizirao potencijal CM-a, segmentiranje potrošnje u kategorije na kojima će se raditi mora odražavati njihovu prirodu okrenutu tržištu, npr. mora odražavati kako su pojedina tržišta organizirana i gdje leže granice tržišta. Čimbenici koji određuju granice tržišta su:

- oblik – vrsta i priroda tržišta, npr. fizički prostor, online, itd.;
- veličina – koliko je veliko tržište, obično mjereno u ukupnom volumenu prodaje ili zaposlenima;
- ljestvica – geografski doseg tržišta;

- lokacija – gdje je tržište smješteno;
- vrsta sudionika – na primjer, pojedinci ili društva;
- vrste dobara ili usluga – koji su, koju funkciju imaju ili potreba koju moraju ispuniti;
- generički izbor – generička ili vlastita priroda onoga što se nabavlja;
- ograničenja – svaki čimbenik koji ograničava tržište ili slobodnu trgovinu, kao što su vladine sankcije ili propisi koji smanjuju kvalitetu ili količinu koja je dostupna.

### *Najprikladnija razina za rad*

Kategorije na kojima će se raditi moraju biti dovoljno velike da bi se pronašle prilike i dovoljno male da se na njima radi.

## 5.4 Načela CM-a

Strateška opskrba korištenjem CM-a temelji se na 9 načela. Ta načela su sljedeća:

### *Činjenice i podaci*

Tržišta se brzo mijenjaju. Novi sudionici, razvoji tehnologije, potrošački trendovi, svjetski događaji i promjene u potražnji pokreću promjene na tržištu. Neuspjeh održavanja trenutnog i dalekosežnog razumijevanja tržišta na kojem se organizacija opskrbljuje smanjuje mogućnost upravljanja tim tržištem.

Stoga tijelo nabave mora prikupljati interne podatke i podatke o dobavljačima. Drugo esencijalno područje prikupljanja podataka tiče se tržišta za kategoriju i bilo kojeg potencijalnog alternativnog tržišta. Takve alternative mogu uključivati tržišta u nastajanju ili druga alternativna tržišta koja bi mogla biti otvorena ispunjenjem osnovnih potreba kategorije na drugačiji način. Potencijalni podaci za prikupljanje su:

- uvjeti i trendovi tržišta;
- dobavljači na tržištu danas;
- potencijalni budući dobavljači na tržištu;
- kompetitivnost na tržištu;
- trendovi u tehnologiji / tehnologije u nastajanju;
- segmentacija tržišta (geografska prema proizvodu/usluzi itd.)
- moguće buduće prilike;
- moguće buduće prijetnje ovom tržištu;
- moć CPO-a na ovom tržištu.

Kontinuirana analiza tržišta ne sastoji se samo od praćenja promjena u cijenama; riječ je i o uočavanju trendova i traženju čimbenika koji mogu nagovijestiti bilo rizik ili priliku, a potom postupanje u skladu s tom informacijom. Opskrba informacijama uključuje čitanje dnevnika o trgovini, čitanje poslovnog tiska, razgovor sa stručnjacima, posjećivanje izložaba, razgovor s dobavljačima.

## *Upravljanje tržišta i dobavljačima*

Ravnoteža moći unutar tržišta ovisi o mnogo stvari: koliko je teško promijenit dobavljača, koliko dobavljača ima i o stupnju konkurenčije. Tamo gdje se čini da je ravnoteža moći na strani dobavljača, često se prepostavlja da se to ne može primijeniti. Međutim, detaljnom analizom i razumijevanjem moguće je razmotriti što je potrebno kako bi se to promijenilo.

Ono što je najvažnije jest da će dobavljači zahtijevati neku vrstu upravljanja dobavljača (engl. *supplier management, SM*). To obično uključuje upravljanje rizikom dobavljača i lanca nabave, stalne provjere dobavljača, upravljanje ugovorom i upravljanje odnosom između strana. Mjerenje dobavljačeva učinka može biti potrebno radi provjere usklađenosti.

## *Fokus na korisnika*

Fokus na korisnika u CM-u znači razumijevanje toga tko su korisnici organizacije i suradnju s njima. Traži se povezanost sa svim korisnicima kako bi se shvatile njihove potrebe, želje, problemi i zabrinutosti, te dao odgovor kroz strategiju opskrbe koja se njima bavi. Ako su interni korisnici aktivno uključeni u postupak promjene otpočetka, oni će njime vladati; dakle bilo kakvi kompromisi ili poteškoće koje su potrebne radi osiguranja ostvarenih rezultata će biti dogovoreni i prihvaci od strane svih.

Bitno je primijetiti da nije izgledno da će CM pristup zadovoljiti svaku očekivanu želju svakog klijenta. Različiti korisnici imaju različite potrebe, a one su često u sukobu. Ne postoji savršeno rješenje za taj problem. Cilj je shvatiti krajnje korisnike i uključiti ih u postupak nabave, protivljenjem gdje je primjerno i pristajanju na kompromise kako bi se osiguralo da su uvjeti ujednačeni i da rješenje djeluje.

## *Međufunkcijski timovi*

Velik dio CM-a usredotočen je na timski rad diljem organizacije. Ako je CM samo inicijativa za nabavu koja se oslanja na jednu osobu koja pokušava pokrenuti promjenu, gotovo je sigurno da će propasti. Dakle, nužni su međufunkcijski timovi koji se sastoje od predstavnika relevantnih funkcija diljem organizacije, s vođom tima koji je upravitelj kategorijama.

CM možda neće prirodno slijediti tradicionalnu hijerarhijsku organizacijsku strukturu, nego će zahtijevati način rada utemeljen na principu matrice koji potiče međufunkcijske timove i grupe. To ne znači potpuni organizacijski redizajn, nego promjenu fokusa uloga ili čak i dijelova uloga pojedinaca.

## *Pokretanje promjene*

Upravljanje promjenom središnja je točka CM-a. Implementiranje nove strategije kategorija može zahtijevati značajnu promjenu u poslovanju, a takva će promjena vjerojatno propasti osim ako su ljudski aspekti upravljanja promjenom shvaćeni i planirani.

Osnovno obilježje koje razlikuje stratešku organizaciju nabave od one koja djeluje taktički je sposobnost pokretanja promjene. To znači pokretanje i provedba projekata, međufunkcijski rad i upravljanje projektom kroz ulaganje energije i upornosti. Posljedično strateški timovi nabave traže nove vještine, nadodane uobičajenim sposobnostima nabave. Pojedinci moraju biti praktičari u upravljanju projektima, vođenju i upravljanju timovima i vođenju internih komunikacija koje šиру organizaciju drže obaviještenom i podržavajućom.

### *Strateška opskrba*

Strategija opskrbe postavlja smjer i opseg definiranog i određenog područja potrošnje kroz srednje razdoblje, definirajući što će i kako organizacija kupiti. Idealno strategija opskrbe daje trenutne i buduće potrebe i želje organizacije i njenih krajnjih klijenata koje odgovaraju trenutnim i potencijalno budućim tržištima. Ona mora spojiti resurse organizacije s njenom okolinom koja se mijenja.

Za implementaciju strategije opskrbe potrebno je učinkovito upravljanje projektom kako bi se upravljalo planom i uključenim osobama te osiguralo izvršenje projekta.

## **5.5 Uloga upravitelja kategorijama**

Upravitelj kategorijama je pojedinac koji ima posebnu odgovornost uspostaviti i implementirati strategiju opskrbe koja se temelji na kategorijama u okviru CPO-a te nadzirati i održavati kategorije postojanima. On mora raspolagati velikim umijećem upravljanja kategorijama, ali i biti sposoban voditi i upravljati međufunkcijskim timom za kategorije. Opis posla i popis odgovornosti višeg upravitelja kategorijama u CPO-u stoga mogu uključivati sljedeće:

- održavanje aktualnim dubinsko razumijevanje kategorije, trenutnog i potencijalnog tržišta nabave te interno razumijevanje trenutne i buduće potrebe javnih naručitelja (korisnika);
- identifikaciju i implementaciju najučinkovitije strategije opskrbe za dodijeljene kategorije;
- brigu za tržište, okolinu i promjenjive potrebe javnih naručitelja (korisnika) i uočavanje trenutka potrebe djelovanja;
- identifikaciju i uspostavu primjerene aktivnosti vezane uz odnos s dobavljačima u pogledu kontrole dobavljača i osiguranja da je ugovor čvrst;
- održavanje aktualnim razumijevanje svih rizika dobavljača i nabave, osiguravanje kontinuiranih možebitnih akcija i akcija smanjenja rizika kada je primjeren te praćenje promjena koje bi mogle zahtijevati intervenciju;
- održavanje razumijevanja onoga što javni naručitelji (korisnici) trebaju i mogli bi htjeti od CPO-a s obzirom na posebne kategorije.

**Tablica 2****Moguće koristi upravljanja kategorijama<sup>19</sup>**

Vrsta koristi	Što je obično moguće?	Što je potrebno za ostvarenje ovih koristi?
<b>Opipljive koristi</b>		
Smanjenje troškova	10-20 postotno smanjenje u cijeni kupljenih proizvoda i usluga	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poslovanje se mora organizirati tako da se CM može učinkovito implementirati</li> <li>- niska razina zrelosti kategorije</li> <li>- tržište koje nije teško</li> <li>- sposobnost provođenja organizacijske promjene</li> <li>- kategorija je generička – nizak stupanj razlikovanja</li> <li>- kategorija sadrži sastavnice „dodane vrijednosti“</li> </ul>
Povećana vrijednost i efikasnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poboljšana učinkovitost</li> <li>- smanjenje otpada</li> <li>- dodatna vrijednost</li> <li>- održivi rezultati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- međufunkcijski rad</li> <li>- sredstva za identificiranje i ostvarenje prilika (npr. metode Lean ili Six Sigma)</li> <li>- aktivno sudjelovanje dobavljača</li> </ul>
Inovacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prijedlog unaprijeđenja vrijednosti za javne naručitelje korištenjem informacija o bazi nabave</li> <li>- sinergija koja proizlazi iz suradnje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- razlog da dobavljači sudjeluju ili rade na inovacijama (obostrana korist)</li> <li>- zajedničko razumijevanje i zajednički ciljevi za potrebe</li> <li>- suradnja i zajednički rad s ključnim dobavljačima</li> </ul>

<sup>19</sup> Izvor: „Upravljanje kategorijama proizvoda u nabavi“ John O'Brien

Smanjeni rizik opskrbnog lanca	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veća sigurnost opskrbe</li> <li>- smanjen rizik narušavanja ugleda (npr. putem loše prakse uzvodno u opskrbnom lancu)</li> <li>- smanjen rizik od gubitka kroz povećano razumijevanje dobavljača i opskrbnog lanca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- procjena rizika</li> <li>- razumijevanje tržišta i dobavljača</li> </ul>
Kompetitivna prednost, različitost i poboljšane ponude korisnicima		

### Posredne koristi

Ukupna potrošnja pod upravom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veća transparentnost</li> <li>- povećana točnost prikaza potrošnje</li> <li>- sposobnost određivanja prioriteta resursa</li> <li>- bolji okvirni ugovori kroz poboljšano razumijevanje tržišta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jasna analiza potrošnje</li> <li>- jasna podjela kategorija</li> </ul>
Međufunkcijski rad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- povećanje rezultata kroz dijeljenje i interakciju</li> <li>- usklađivanje sa zajedničkom svrhom</li> <li>- veliki zamah nastojanja za postizanjem rezultata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pristup CM-u diljem organizacije i nalog za sudjelovanjem</li> <li>- izravna podrška</li> <li>- aktivno promicanje inicijative u organizaciji</li> </ul>

Zajednički jezik i načini rada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brži rezultati</li> <li>- povećane sposobnosti organizacije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- jedinstveni postupak i alati dostupni svima i koje svi koriste</li> <li>- zajednički predlošci</li> <li>- zajednički programi učenja i razvoja</li> <li>- visoka očekivanja u pogledu jezika i postupka pojačana višim timom</li> </ul>
Dijeljenje znanja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- povećane sposobnosti organizacije</li> <li>- organizacijsko učenje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sredstva za dijeljenje ključnih informacija (strategije kategorija, uvid u tržište, čimbenici uspjeha itd.)</li> <li>- aktivno pronalaženje vremena za razmjenu ključnih saznanja</li> </ul>
Strateška opskrba	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nabava kao strateški doprinos poslovnom uspjehu</li> <li>- prijedlog vrijednosti za korisnika oblikovan prema mogućnostima opskrbnog lanca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nabava prihvaćena kao strateška funkcija</li> <li>- nabava c-razine / zastupanje na izvršnoj razini</li> </ul>

